V Conferencia de la Red de Monitoreo y Evaluación (M&E) en América Latina y el Caribe

Desafíos en monitoreo y evaluación: una oportunidad para institucionalizar los sistemas de M&E

Roberto García López

Heraldo Laguzzi

Katia Rivera

Editores

Junio 2010

Documento del Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo

El contenido de los documentos en este informe es responsabilidad de los autores y no necesariamente representa los puntos de vista del Banco Mundial o del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). El Banco Mundial y el BID no garantizan la exactitud de la información incluida en esta publicación y por lo tanto no aceptan responsabilidad por cualesquiera sean las consecuencias de su uso.

BANCO MUNDIAL

BID

GOBIERNO DE ESPAÑA

Desafíos en monitoreo y evaluación : una oportunidad para institucionalizar los sistemas de M&E / Roberto García López, Heraldo Laguzzi, Katia Rivera, editores.
p. cm.
Los documentos incluidos en este libro fueron presentados en conferencias efectuadas en Belo Horizonte, Brasil, Noviembre 25, 2008, y en Bogotá, Colombia, Noviembre 5-6, 2009.—p. 11.
Incluye referencias bibliográficas.
1. Administración Pública—América Latina—Congresos, conferencias, etc. 2. Administración Pública—Caribe—Congresos, conferencias, etc. 3. Administración Pública—América Latina—Evaluación—Congresos, conferencias, etc. 4. Administración Pública—Caribe—Evaluación—Congresos, conferencias, etc.
I. Conferencia Anual de la Red de Monitoreo y Evaluación de América Latina y el Caribe (4. : Belo Horizonte : 2008). II. Conferencia Anual de la Red de Monitoreo y Evaluación de América Latina y el Caribe (5. : Bogotá : 2009). III. García López, Roberto. IV. Laguzzi, Heraldo. V. Rivera, Katia. VI. Banco Interamericano de Desarrollo.
JF1525.O74 D47 2010

Esta publicación fue preparada en conjunto por la iniciativa PRODEV del Sector de Capacidad Institucional y Finanzas de la Vicepresidencia de Sectores y Conocimiento del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial. Los resultados, interpretaciones y conclusiones del material incluido en la misma es de exclusiva responsabilidad de sus autores y de ninguna manera puede ser atribuidos al BID, a sus organizaciones afiliadas, a los miembros de su directorio ejecutivo o a los países que ellos representan. El Banco Interamericano de Desarrollo no garantiza la exactitud de los datos incluidos en esta publicación y no se hace responsable en ningún aspecto de las consecuencias que resulten de su utilización.

Junio 2010

Para obtener ejemplares adicionales de esta publicación, favor dirigirse a

Banco Interamericano de Desarrollo
PRODEV

1300 New York Avenue, NW
Washington, D.C. 20577
Estados Unidos
Tel.: (202) 623.1154
Fax: (202) 623.3029
Correo electrónico: PRODEV@iadb.org
Internet: www.iadb.org/PRODEV

Índice

Lista de siglas 9

Agradecimientos 11

Prólogo 13

Discurso de bienvenida 17

Introducción 19

Perspectiva desde la Red de Monitoreo y Evaluación 23

Avances y desafíos de los sistemas de monitoreo y evaluación en América Latina y el Caribe
Roberto García López 25

Sesión 1:
Desafíos para la toma de decisiones basadas en la evidencia: el papel del MyE y otros factores 37

Sistema de monitoreo y evaluación del gobierno del estado de Minas Gerais: aspectos de gestión
Tadeu Barreto Guimarães y Eder Campos 39

Índice de Transparencia de las Entidades Públicas. Experiencia de evaluación de los riesgos de corrupción en la gestión administrativa de las entidades del Estado a nivel nacional, departamental y municipal
Elisabeth Ungar Bleier 49

Avances del sistema de monitoreo y evaluación mexicano a tres años de su inicio
Edgar Martínez Mendoza y Diego Vázquez Pimentel 59

Desafíos para la toma de decisiones basadas en la evidencia: la experiencia chilena. Principales características de su diseño, implementación y uso de la información
Marcela Guzmán S. 67

Sesión 2:
Arreglos institucionales para los sistemas de MyE a nivel internacional 81

Monitoreo y evaluación en el gobierno de Canadá. Lecciones aprendidas a partir de 30 años de desarrollo del MyE
Robert Lahey 83

Sistema de monitoreo y evaluación en Sri Lanka. Experiencias, desafíos y la ruta hacia el futuro
Velatuthan Sivagnanasothy 97

Arreglos institucionales para los sistemas de MyE a nivel internacional
María Luisa Carcedo Roces 117

Disposiciones institucionales para sistemas de MyE: experiencias internacionales. La institucionalización del MyE por la Comisión de Servicios Públicos de Sudáfrica: un viaje continuo
Indran A. Naidoo 123

Sesión 3:
Arreglos institucionales para los sistemas de MyE en América Latina 131

Desafíos y oportunidades para la institucionalización de los sistemas regionales. Arreglos institucionales para los sistemas de MyE en América Latina: la experiencia de Costa Rica
Carla Morales Rojas 133

Tendencias de MyE en Estados Unidos: utilizar la información de desempeño para mejorar los resultados
John R. Pfeiffer 139

Arreglos institucionales para los sistemas de MyE en América Latina. El caso de México: el Sistema de Evaluación del Desempeño
Agustín Caso 147

La creación del Sistema de Evaluación de la Educación Media Superior en México
Rafael de Hoyos 157

Los sistemas de monitoreo y evaluación en América Latina, y su gobernanza
Nuria Cunill Grau 167

Sesión especial:
Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados (Sinergia) 175

El Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados (Sinergia): logros, retos y perspectivas
Diego Dorado 177

Sesión 4:
Perspectiva de los sistemas de MyE: el desarrollo de capacidades para el monitoreo y la evaluación y las alianzas gobierno-academia-sociedad civil 189

Marco conceptual para el desarrollo de capacidades de evaluación: bases para las buenas prácticas en evaluación y desarrollo de capacidades
Caroline Heider 191

La experiencia del ILPES en capacitación en evaluación
Eduardo Aldunate 211

Fortalecimiento de capacidades en MyE a través del diseño y de la implementación de sistemas nacionales basados en resultados. Lecciones aprendidas en África, Asia y América Latina
Frederic Martin 217

Sesión 5:
Arreglos institucionales y políticas de los sistemas de MyE para asegurar la calidad, el acceso y el uso de la información 229

Desafíos que enfrentan los ejercicios de MyE: una oportunidad para consolidar los sistemas de MyE. Arreglos institucionales y políticas de los sistemas de MyE para asegurar la calidad, el acceso y el uso de la información
Rajiv Sharma 231

Información sobre desempeño: ¿Cómo puede ayudar la Web 2.0?
Laurence Millar 239

Arreglos institucionales y políticas de los sistemas de MyE para asegurar la calidad, el acceso y el uso de la información
Fernando Barraza 247

La Red Brasileña de Monitoreo y Evaluación: informe sobre el proceso de creación y desarrollo
Afonso Henriques, Jânia Pinho, João Pedro Azevedo, John L. Newman, Juliana Wenceslau, Márcia Paterno Joppert y Sonia Nahas de Carvalho 253

Presentaciones seleccionadas de la IV Conferencia de la Red de Monitoreo y Evaluación de América Latina y el Caribe 263

Institucionalización de evaluaciones de impacto: aprendizajes de América Latina y otras regiones
Michael Bamberger 265

Construir un sistema de monitoreo y evaluación basado en resultados para el desarrollo
Gerardo Franco 273

La evaluación de impacto de los Programas Regionales de Desarrollo y Paz en Colombia
Luca Pellerano 283

Gráficos

Gráfico 1. Pilares del ciclo de gestión 26
Gráfico 2. Índice de GpRD según pilar por grupo de países 28
Gráfico 3. Encuesta de PRODEV 2009/1 33
Gráfico 4. Encuesta de PRODEV 2009/2 33
Gráfico 5. Encuesta de PRODEV 2009/3 33
Gráfico 6. Encuesta de PRODEV 2009/4 33
Gráfico 7. Sistema de MyE en el ciclo de las políticas públicas 41
Gráfico 8. Mapa estratégico del gobierno de Minas Gerais 42
Gráfico 9. Esquema de retroalimentación 60
Gráfico 10. Perspectiva general del sistema de MyE canadiense 87
Gráfico 11. Organización e implementación del MyE en un departamento del gobierno 88
Gráfico 12. El ciclo de la MfDR 99
Gráfico 13. Enfoque del gobierno-como- un-todo 100
Gráfico 14. Marco de medición del desempeño de una agencia 103
Gráfico 15. Análisis general de la evaluación de preparación para una institución modelo 103
Gráfico 16. Sistema Electrónico de Monitoreo de Proyectos: captación de datos en la fuente 109
Gráfico 17. Declaración de París sobre la Efectividad de la Ayuda 111
Gráfico 18. La estrategia de gestión para resultados 149
Gráfico 19. Funcionamiento del Sistema de Evaluación del Desempeño 152
Gráfico 20. Los cuatro pilares de la RIEMS 159
Gráfico 21. Principales hitos de Sinergia 179
Gráfico 22. Componentes o líneas estratégicas del sistema 180
Gráfico 23. Objetivos del Plan Nacional de Desarrollo 181
Gráfico 24. Evaluaciones por año y por sector desarrolladas desde Sinergia 182
Gráfico 25. Sistema operativo del sistema de metas 184
Gráfico 26. Principios de evaluación 192
Gráfico 27. Los tres niveles de la capacidad 194
Gráfico 28. Principios de evaluación y los tres niveles de la capacidad 198
Gráfico 29. Cadena de resultados del FCE 221
Gráfico 30. Estructura del sistema gubernamental de MyE de India 237
Gráfico 31. Enlace de impactos de rendimiento y resultados 240
Gráfico 32. Diferentes técnicas de monitoreo 244
Gráfico 33. Sitio Web brasileño de MyE 259
Gráfico 34. Crecimiento de la cantidad de miembros de la Red Brasileña de MyE 260
Gráfico 35. Tablero de la Red Brasileña de MyE 261
Gráfico 36. Tres vías para la institucionalización de sistemas de EI 267
Gráfico 37. Sistema de evaluación y monitoreo basado en resultados, 2004-07 275
Gráfico 38. Sistema de evaluación y monitoreo basado en resultados, 2008-12 279
Gráfico 39. Teoría de cambio de los PRDP 284

Cuadros

Cuadro 1. Clasificación de países según el grado de desarrollo de la GpR 27
Cuadro 2. Pilares de la GpRD según grupo de países 27
Cuadro 3. Indicadores de los sistemas de seguimiento y evaluación según grupos de países 31
Cuadro 4. Indicadores contenidos en las MIR 2010 61
Cuadro 5. Matriz de marco lógico (EPG) 70
Cuadro 6. Diseño operativo de la evaluación de programas e instituciones (ex post), 2000-09 73
Cuadro 7. Evaluaciones ex post: usos y actores involucrados 77
Cuadro 8. La evolución del MyE en el gobierno de Canadá 84
Cuadro 9. Características clave que refuerzan la credibilidad y calidad del sistema de MyE 89
Cuadro 10. Algunas lecciones aprendidas en relación con los impulsos del MyE 92
Cuadro 11. Algunas lecciones aprendidas en relación con la implementación del sistema de MyE 93
Cuadro 12. Algunas lecciones aprendidas en relación con el fortalecimiento de las capacidades del MyE 94
Cuadro 13. Instantánea del marco de resultados por agencia del Ministerio de Salud (impulso de servicios curativos y preventivos) 102
Cuadro 14. Estructura programática presupuestal 155
Cuadro 15. Objetivos y componentes del Conpes 3294 de 2004 en comparación con el Conpes 2688 de 1994 179
Cuadro 16. Coordinación entre Sinergia, el Ministerio de Hacienda y la Presidencia de la República 185
Cuadro 17. Competencias de evaluación 199
Cuadro 18. Consejos para ayudar a las partes interesadas a reforzar un entorno habilitador para la evaluación 203
Cuadro 19. Recomendaciones para ayudar a las partes interesadas a desarrollar un marco institucional para la evaluación 206
Cuadro 20. Recomendaciones para ayudar a las partes interesadas a desarrollar las destrezas y el conocimiento de los evaluadores 207
Cuadro 21. Niveles de evaluación de la formación 221
Cuadro 22. Las cinco dimensiones de la gobernabilidad 232
Cuadro 23. Dimensiones de gobernabilidad: validación de indicadores 233
Cuadro 24. Razones de la modificación o eliminación de indicadores de las dimensiones de gobernabilidad 233
Cuadro 25. Metodologías vigentes en SNIP de América Latina 241
Cuadro 26. Conceptos de Web 2.0 aplicados a Gobierno 2.0 242
Cuadro 27. Evaluaciones externas anuales, 2004-07 275

Recuadros

Recuadro 1. Difusión de la información 32
Recuadro 2. Lineamientos básicos para la recolección, revisión y evaluación de información para la evaluación 53
Recuadro 3. Proceso de selección del jefe de evaluación 204
Recuadro 4. Definiciones 208
Recuadro 5. La historia de Juana 286
Recuadro 6. Respuestas al dilema social de Juana 286

Lista de siglas

AFREA Tercera Conferencia de la Asociación de Evaluación Africana
APF Administración Pública Federal (México)
BGI Balances de Gestión Integral (Chile)
BID Banco Interamericano de Desarrollo
BIRF Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento
CEE Centro de Excelencia para la Evaluación (Canadá)
CEPAL Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CES Sociedad Canadiense de Evaluación
Ceneval Centro Nacional de Evaluación para la Educación Superior (México)
CIDA Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional
CIE Comité Intersectorial de Evaluación y Gestión por Resultados (Colombia)
CLAD Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo
Conaedu Comisión Nacional de Educación (México)
Coneval Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
Conpes Consejo Nacional de Política Económica y Social (Colombia)
DCI División de Coordinación Interministerial (Chile)
DFABM Departamento de Ayuda Exterior y Monitoreo del Presupuesto (Sri Lanka)
Dipres Dirección de Presupuesto (Chile)
ECPDM European Center for Development Policy Management
EIS Sistema de Información sobre Evaluaciones (Sri Lanka)
EpR Programa Estado para Resultados
ERO Oficina de Revisión de la Educación (Nueva Zelanda)
FCE Fortalecimiento de Capacidad en Evaluación
Finfra Fondo de Inversión en Infraestructura (México)
GERAES Gestión Estratégica de Recursos y Acciones del Estado (Minas Gerais, Brasil)
GpR Gestión para Resultados
GPRA Ley de Desempeño y de Resultados del Gobierno (Estados Unidos)
GpRD Gestión para Resultados del Desarrollo
GTZ Agencia de Cooperación Alemana
IASC Inter-Agency Standing Committee
IDEA Instituto para el Desarrollo en Economía y Administración
IFAI Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (México)
IIEP Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación
INEE Instituto Nacional de Evaluación de la Educación (México)
INSP Instituto Nacional de Salud Pública (México)
IPDET International Program for Development Evaluation Training (Canadá)
KPI Indicadores Clave del Desempeño (Sri Lanka)
LAIP Ley sobre Acceso a la Información Pública (Chile)
LGDS Ley General de Desarrollo Social (México)
MAPSESI Matriz Anual de Programación, Seguimiento y Evaluación Sectorial e Institucional (Costa Rica)
MfDR Administración para lograr Resultados de Desarrollo
Mideplan Ministerio de Planificación (Chile)
Mideplan Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Costa Rica)
MIR Matriz de Indicadores para Resultados (México)
MOPF Ministerio de Hacienda y de Planificación (Sri Lanka)
MPI Ministerio de Implementación del Plan (Sri Lanka)
MTEF Marco de Gastos a Mediano Plazo

NACH	Línea Nacional Directa contra la Corrupción
NEP	Nueva Estructura Programática (México)
NIST	Instituto Nacional de los Estándares y la Teconología
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
ODI	Overseas Development Institute
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
OMB	Oficina de administración del presupuesto (Estados Unidos)
ONG	Organización no gubernamental
PAE	Programa Anual de Evaluación (México)
PART	Herramienta de Calificación y Evaluación de Programas (Estados Unidos)
PEIS	Sistema de Información o de Post-Evaluación (Sri Lanka)
PMDI	Plan de Desarrollo Integrado de Minas Gerais
PMG	Programas de Mejoramiento de la Gestión (Chile)
PND	Plan Nacional de Desarrollo (Costa Rica)
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PPEF	Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (México)
PPX	Intercambio de Desempeño y Planificación (Canadá)
Pronafide	Programa Nacional de Financiamiento para el Desarrollo (México)
PSC	Comisión de Servicios Públicos (Sudáfrica)
RBME	Sistema de Monitoreo y Evaluación Basado en Resultados (Sri Lanka)
RIEMS	Reforma Integral de la Educación Media Superior (México)
SAMEA	Asociación de Monitoreo y Evaluación de Sudáfrica
Secogef	Secretaría de Contraloría General de la Federación (México)
SED	Sistema de Evaluación del Desempeño (México)
Sedesol	Secretaría de Desarrollo Social (México)
SEE	Secretaría de Educación del Estado
SEEMS	Sistema de Evaluación de la Educación Media Superior (México)
Segpres	Secretaría General de la Presidencia (Chile)
SEMS	Subsecretaría de Educación Media Superior (México)
SEP	Subsecretaría de Educación Media Superior (México)
SEPLAG	Secretaría de Estado de Planificación y Gestión de Minas Gerais
SFP	Secretaría de la Función Pública (México)
SGED	Sistemas de Gestión Electrónica de la Documentación
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público (México)
SIGOB	Sistema de Programación y Gestión de Gobierno (Colombia)
SMBR	Sistema de Monitoreo Basado en Resultados
SINE	Sistema Nacional de Evaluación (Costa Rica)
Sinergia	Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados
Sleva	Asociación de Evaluación de Sri Lanka
SNB	Sistema Nacional del Bachillerato (México)
TBS	Treasury Board Secretariat
TIC	Tecnología de la información y las comunicaciones
UNEG	Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas
Unesco	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNIDO	Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial
USAID	Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional
WFP	Programa Mundial de Alimentos

Agradecimientos

La presente publicación reúne documentos presentados durante la V Conferencia Anual de la Red de Monitoreo y Evaluación de América Latina y el Caribe realizada en Bogotá, Colombia, los días 5 y 6 de noviembre de 2009 y cuyo tema central fue "Desafíos en monitoreo y evaluación: oportunidades para la institucionalización de los sistemas de MyE". El evento fue organizado por el Departamento Nacional de Planeación de Colombia (DNP), el Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Mundial y contó con el apoyo del gobierno español.

Se incluyen asimismo tres presentaciones realizadas con ocasión de la IV Conferencia Anual, la cual tuvo lugar en Belo Horizonte, Brasil, el 25 de noviembre de 2008.

La V Conferencia es fruto del esfuerzo mancomunado de la región de América Latina y el Caribe del Banco Mundial, del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Departamento Nacional de Planeación de Colombia. La organización de la Conferencia contó con la guía y el apoyo de Louise J. Cord, Gerente Sectorial de Pobreza y Género, y Roberto García López, Coordinador de PRODEV del BID. El Comité Asesor de la V Conferencia estuvo conformado por Gladys López Acevedo (LCSPP), Fernando Rojas (LCSPS), Manuel Fernando Castro (IEGCS), Diego Dorado (DNP), Heraldo Laguzzi (BID) y Katia Rivera (BID). El equipo desea agradecer el apoyo prestado por Indu John Abraham (LCSPP), Irene Clavijo (LCSPP), Lucy Bravo (LCSPP), Pedro Arizti (LCSPS), Henry Forero (CITPO), Jaime Saavedra (PRMPR) y Elizabeth Tello (DNP).

Agradecemos asimismo a nuestros colegas del Banco Mundial y del BID, quienes viajaron y colaboraron en el desarrollo de la conferencia, así como también a los presentadores y participantes, cuyas ansias de aprender y compartir experiencias contribuyeron de manera significativa al éxito del evento. Los participantes enviaron sus presentaciones a la conferencia, las cuales fueron posteriormente preparadas para su publicación por Gladys López Acevedo, Helena Wang, Lycia Lima y Katia Rivera.

Prólogo

Una elaboración eficaz de políticas requiere información que permita discernir si la labor de los gobiernos se encamina por la senda adecuada y si los resultados obtenidos corresponden a los esperados. Contar con sistemas de monitoreo y evaluación (MyE) robustos permite compilar e integrar esta valiosa información al ciclo de elaboración de políticas, y con ello, sentar las bases para un gobierno sólido y políticas públicas que operen en un marco de rendición de cuentas. El Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), a través de su Programa de Implementación del Pilar Externo del Plan de Mediano plazo para la Efectividad en el Desarrollo (PRODEV), instauraron la Red de Monitoreo y Evaluación de América Latina y el Caribe, la cual tiene como propósito la promoción y el fortalecimiento del uso de sistemas de MyE en los países de la región. Desde 2005 la Red de Monitoreo y Evaluación ha fomentado el conocimiento y la conformación de un foro de debate para los especialistas sobre aspectos fundamentales de la institucionalización de los sistemas de MyE a escala nacional y subnacional.

La V Conferencia Anual tuvo lugar en la ciudad de Bogotá, Colombia, los días 5 y 6 de noviembre de 2009. A ella asistieron más de 350 profesionales, funcionarios de gobierno, académicos y representantes de organizaciones internacionales –el Banco Mundial, el BID, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), y la Red de Seguimiento, Evaluación y Sistematización en América Latina y el Caribe (RELAC)– provenientes de más de 30 países. Otras 300 personas siguieron el desarrollo del evento por Webcast. Las evaluaciones recibidas indican una positiva acogida entre los participantes. De hecho, el 93% de las evaluaciones sitúa a la conferencia en un nivel bueno o excelente. Asimismo, expresamos nuestro profundo agradecimiento por el apoyo prestado por el gobierno español para la organización de la Conferencia.

La entidad anfitriona de la Conferencia de 2009 fue el Departamento Nacional de Planeación de Colombia (DNP). La labor conjunta con el DNP tuvo resultados muy fructíferos para todas las entidades involucradas. La apropiación nacional del evento quedó fuertemente demostrada por la masiva participación de representantes colombianos, con cerca de 150 profesionales y funcionarios de gobierno, del DNP, del Ministerio de Hacienda de Colombia y de la Presidencia de la República. El gobierno colombiano aprovechó la oportunidad de lanzar su capítulo nacional de la Red de MyE.

Agradecemos a los colegas del Banco Mundial y del BID, quienes viajaron y colaboraron en el desarrollo de la conferencia. Se registró un nivel de cooperación sin precedentes dentro de los organismos por hacer de esta conferencia un éxito internacional. El Grupo de Evaluación Independiente del Banco Mundial (GEI) y la Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE) del BID tuvieron una activa participación en la organización de la conferencia, con importantes aportes en materia técnica y otros recursos. Asimismo, se contó con la asistencia de numerosos participantes provenientes de diversos sectores y regiones (Sur de Asia, África subsahariana). Sentimos gran satisfacción por este amplio compromiso multirregional. Esperamos que este se mantenga en el futuro y que la Conferencia Anual se convierta en un evento clave para difundir el conocimiento sobre MyE.

La V Conferencia también sirvió de escenario para el lanzamiento de una plataforma de vinculación social cuya finalidad es permitir a los participantes de la Red de MyE de la región compartir información sobre buenas prácticas, eventos, metodologías de evaluación y otros recursos asociados al monitoreo y la evaluación. El Banco Mundial y el BID actuaron como agentes catalizadores del establecimiento de la plataforma, si bien la meta es que los miembros de la Red de MyE también contribuyan a la dinámica del sitio Web. En la actualidad, los miembros inscritos en la red social ascienden a

más de 600. La red social y el sitio Web de la conferencia presentaron 13 entrevistas a los principales presentadores de la conferencia: Brasil, Canadá, Chile, Colombia, España, Estados Unidos, India, Italia, México, Nueva Zelanda, Perú y Sudáfrica. Dichas entrevistas proporcionan una visión panorámica que permite comparar las principales características de los marcos de MyE aplicados en estos países.

Cómo se estructuran la publicación y la conferencia

El objetivo de la V Conferencia de la Red de MyE fue analizar los desafíos que enfrentan la institucionalización de los sistemas de MyE y el uso de la información de monitoreo y evaluación, con el fin de apoyar las decisiones relativas a la planificación y al presupuesto, así como también mejorar la transparencia y la rendición de cuentas del gobierno.

La presente publicación obedece a la misma estructura establecida para la agenda de la V Conferencia de MyE, la cual se dividió en seis sesiones. La primera sesión abordó los desafíos que enfrentan las decisiones basadas en la información: el papel del monitoreo y de la evaluación. El análisis se centró en experiencias tomadas de Minas Gerais, Brasil, Perú, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), México y Chile. El objetivo fue dar a conocer experiencias en las que el MyE ha influido en la asignación de recursos y en la modificación, el fortalecimiento o bien la eliminación de políticas o programas.

La segunda sesión estuvo dedicada a los arreglos institucionales para los sistemas de MyE en el contexto internacional, y permitió a los participantes conocer, examinar e identificar las ventajas y las dificultades que enfrentan los diversos arreglos institucionales utilizados en la gestión de gobierno de Canadá, España, Sri Lanka y Sudáfrica.

La tercera sesión abordó los arreglos institucionales de MyE en América Latina y centró el debate en las experiencias de la región. Se tomaron en cuenta las características, las ventajas y las desventajas de los sistemas de MyE de acuerdo con su dependencia o no del Poder Ejecutivo, y se analizó la forma en que los sistemas centrales de MyE se relacionan y complementan con sus homólogos sectoriales. Las presentaciones mostraron los casos de Costa Rica, Estados Unidos y México, así como también una visión exhaustiva de la región.

En la sesión especial se debatieron los avances y los desafíos del Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados de Colombia (Sinergia) a lo largo de sus 15 años de existencia. El análisis tomó en cuenta sus efectos generales y la forma en que ha influido en la formulación y la aplicación de políticas y/o programas en Colombia.

En la cuarta sesión se analizó el desarrollo de capacidades de MyE, así como también las alianzas entre el gobierno, la academia y la sociedad civil. Diversas presentaciones crearon una atmósfera especialmente apropiada para un fructífero intercambio de ideas.

La quinta sesión trató los arreglos institucionales y las políticas de los sistemas de MyE destinados a garantizar la calidad, el acceso y el uso de la información. En su parte medular, se examinaron algunas formas que permitan obtener información fiable, clara y oportuna.

La sexta sesión se centró en el intercambio de información acerca de las experiencias y los desafíos en torno a la creación de un capítulo nacional de la Red de MyE. Brasil presentó sus avances en la creación de una red nacional. Las lecciones y las recomendaciones emanadas del análisis resultaron positivas para Colombia, la cual dio vida a su capítulo nacional de MyE durante la conferencia.

Nuevos mensajes emanados de la conferencia

Las diversas presentaciones destacaron el importante crecimiento obtenido en años recientes tanto en la oferta como en la demanda por iniciativas de MyE de calidad. Este crecimiento se ve impulsado por una mayor demanda por eficiencia y transparencia del sector público, por la necesidad creciente de marcos y sistemas de información que permitan mejorar la calidad

de los programas, y desde el punto de la oferta, por la mayor disponibilidad de tecnologías e instrumentos de MyE. Varios países han creado organismos de alto nivel dedicados al MyE (Sudáfrica, México, Colombia), reforzado sus marcos legales y reguladores con el fin de exigir un MyE que se realice de forma periódica y garantizar la difusión pública de la información (México, Perú, España, India, Nueva Zelanda, Chile y Australia), y adoptado herramientas innovadoras de MyE como forma de fortalecer sus ejercicios presupuestarios y de planificación. El estado brasileño de Minas Gerais utiliza herramientas de referencia para una mejor planificación y un mejor monitoreo de su plan de desarrollo. Hace dos años México creó un menú de evaluaciones que consta de siete tipos distintos de evaluación (estratégica, de impacto, de consistencia y resultados, de indicadores, de política y de procesos) y que ha permitido un mayor uso de la información de MyE por parte del Congreso, la Secretaría de Hacienda y la Presidencia.

Este crecimiento tanto de la oferta como de la demanda ofrece oportunidades de amplia envergadura, pero a la vez pone de manifiesto algunos desafíos y prioridades críticos para el futuro.

El primero de ellos —y posiblemente el más importante— es la necesidad de establecer un vínculo más coherente entre los resultados de MyE y los procesos de planificación de políticas y presupuesto, con el fin de garantizar que la mayor inversión en esta área se mantenga en el tiempo y a la vez se utilice. Lo anterior requerirá de incentivos institucionales y de un mejor uso de los métodos, como por ejemplo inteligencia empresarial, prueba de comprobación, determinación de objetivos y datos de calidad que permitan garantizar que la información de MyE se integre a los procesos de toma de decisiones.

Segundo, resalta la importancia de continuar desarrollando las capacidades de MyE. Para ello es preciso capacitar tanto a los usuarios de la información de MyE (Congreso, funcionarios de gobierno, legisladores) como a quienes la producen (Oficina Nacional de Estadísticas, academia y funcionarios de gobierno). Se han identificado esfuerzos recientes por aumentar la capacidad mediante el establecimiento de centros regionales de conocimiento (iniciativa liderada por el GEI), y desarrollar y fortalecer los capítulos nacionales de MyE (iniciativa liderada por América Latina y el Caribe).

Tercero, y a fin de estimular el crecimiento de los sistemas de MyE y de sus usos innovadores en la formulación de políticas, diversos presentadores hicieron notar la importancia de contar con "más zanahorias y menos garrotes" para lograr que los organismos de implementación lleven a cabo el MyE. Por ejemplo, en Estados Unidos el gobierno del Presidente Obama lanzó una iniciativa tendiente a crear un fondo para fomentar el uso de evaluaciones en los programas y llevar a la práctica las recomendaciones de los planes de mejoramiento. Se deberían realizar mayores esfuerzos en este sentido.

Cuarto, si bien algunos países de la región cuentan con leyes de acceso a la información pública, las mejores prácticas provienen en su mayoría de otras regiones, lo cual destaca la necesidad de reforzar los marcos que regulan el acceso a la información pública.

Por último, varios presentadores debatieron los desafíos que enfrenta el uso de sistemas de MyE en países o entidades regionales (estados, provincias) que registran ya sea contextos institucionales débiles o bajo nivel de ingresos, donde no se cuenta con los elementos esenciales que garanticen la eficacia del sector público y la transparencia en el gobierno (sistemas presupuestarios eficaces, mecanismos deplanificación, datos esenciales, etc.). Es preciso apoyar los esfuerzos por comprender la forma de promover el desarrollo de datos y el diseño de sistemas de MyE en contextos frágiles.

Acciones a futuro

La red ha apoyado activamente a tres redes nacionales emergentes de MyE. El capítulo brasileño de la Red de Monitoreo y Evaluación de América Latina y el Caribe ya consta de una gran cantidad de miembros (http://redebrasileirademea.ning.com/) y se encuentra abocado a la preparación de su segunda reunión anual, la que será organizada por Banco do Nordeste y tendrá

lugar en junio de 2010. Por otra parte, se están llevando a cabo conversaciones en Brasil respecto de la creación de una subred sectorial en torno al MyE de salud. Por su parte, Colombia realizó el lanzamiento de su red nacional y llevó a cabo su primera reunión. México se encuentra en pleno proceso de creación de su red. El énfasis inicial de estas redes es el intercambio de información y la promoción del aprendizaje y la creación de capacidad sobre MyE entre entidades subnacionales. La red apoya a estos capítulos nacionales y ofrece su asistencia en materia de capacitación respecto de diversas herramientas de MyE.

Esperamos que la presente publicación ayude a seguir fomentando el conocimiento sobre MyE en la región de América Latina y el Caribe y en otros países. Cinco años han pasado desde que realizamos nuestra primera reunión en mayo de 2005, y a juzgar por el creciente interés demostrado por los participantes y por la gran calidad de las presentaciones, podemos sentirnos satisfechos de los resultados obtenidos hasta ahora. La VI Conferencia de MyE tendrá lugar en Ciudad de México entre el 25 y el 27 de agosto. El evento será organizado por el Coneval, líder regional en el área de MyE y monitoreo de la pobreza.

Como se sugirió en la conferencia realizada el año pasado en Bogotá, Colombia, el tema central de la conferencia de este año en México será la utilización de los resultados de MyE en el ciclo de política pública. La Conferencia destacará usos específicos de la política sectorial para fines de resultados de MyE, además de la función de la sociedad civil y de los parlamentos en la producción y utilización de resultados de MyE. Por otra parte, se llevarán a cabo dos talleres paralelos que precederán a la Conferencia y ofrecerán a los participantes una oportunidad de conocer mejor la estructura y las actividades del Coneval, además de una serie de seminarios sobre técnicas y herramientas de buenas prácticas de MyE. Por primera vez este año, la agenda refleja una convocatoria regional entre los miembros de la red y fuera de ella con el objeto de identificar a muchos de los presentadores de la Conferencia. En razón de lo anterior, extendemos una invitación a continuar trabajando y colaborando con los países hacia la institucionalización del monitoreo y de la evaluación.

Louise J. Cord
Gerente Sectorial
de la Unidad de Pobreza y Género
para América Latina,
Banco Mundial

Roberto García López
Coordinador de PRODEV,
Banco Interamericano
de Desarrollo

Gladys López Acevedo
Economista Principal,
Reducción de la Pobreza y Equidad,
Banco Mundial

Discurso de bienvenida

Esteban Piedrahita Uribe

Para nosotros es un honor contar con la presencia de todos ustedes. Es un privilegio tenerlos aquí y espero que disfruten de la reunión al igual que de la ciudad, y que se lleven a sus países nuevas noticias y perspectivas sobre Colombia. También me gustaría agradecerles al BID y al Banco Mundial por sus esfuerzos de reunirnos una vez al año y mantenernos actualizados sobre lo que pasa en otras partes del mundo.

Este tipo de eventos es una oportunidad fantástica de aprender lo bueno y lo malo de la experiencia de los otros. En Colombia hemos aprendido mucho de nuestros vecinos y obviamente estamos encantados de compartir nuestra experiencia, nuestros desafíos y los problemas que hemos encontrado en esta y otras áreas. Hemos logrado un gran progreso en el área de monitoreo y evaluación, clave para las políticas públicas, no solamente para las entidades que las ejecutan sino también para que la población tenga acceso a esta información. Se está subiendo información a la página Web del Departamento Nacional de Planeación (DNP) constantemente para que los ciudadanos puedan rastrear y evaluar los resultados de los programas de gobierno, aspecto esencial para la democracia moderna.

Asimismo, estamos trabajando en desarrollar formas de verificación para garantizar que los programas se evalúen y que esta información les sirva a los legisladores y, sobre todo, a los forjadores de políticas. Colombia se enfrenta al desafío de tener un presidente cuyo modelo de gestión está basado en resultados, datos y cifras, y que siempre tiene presentes los últimos indicadores.

Estamos en el último año de este gobierno, que lleva siete en el poder, por lo que para el DNP resulta prioritario evaluar un amplio grupo de programas públicos con el fin de mantener y ajustar los programas que están funcionando independientemente de los cambios de gobierno. Es importante poder demostrar técnica y objetivamente cómo funciona cada programa para asegurar su continuidad, y en aquellos casos en que tengamos deficiencias y defectos, ajustar y corregirlos.

Dejarle a la nueva administración una serie de productos, datos e información que permita planificar mejor e incorporar el conocimiento adquirido dentro de los programas políticos es una de las principales prioridades para este año.

No soy experto en monitoreo y evaluación, de manera que les dejo a ustedes la discusión técnica, pero quería aprovechar esta oportunidad para darles la bienvenida a Bogotá. Estoy seguro de que las reuniones van a ser fructíferas y gratas para todos ustedes.

Agradezco a Diego Dorado y a su equipo de trabajo, y a todos ustedes por reunir esta gran diversidad de representantes del mundo entero hoy aquí.

Muchas gracias.

Esteban Piedrahita Uribe
Director General del Departamento Nacional de Planeación, Colombia

Introducción

Jaime Saavedra

Este es el quinto año en que una red cada vez más grande de académicos, funcionarios públicos y expertos se reúne para discutir, compartir experiencias y reflexionar acerca de los retos y las oportunidades en este vasto mundo del MyE. Las dos primeras reuniones se realizaron en Washington, con más de 70 participantes, y le siguieron, Lima, Belo Horizonte y ahora Bogotá. Las primeras reuniones estuvieron dominadas por presentaciones y agendas definidas por los organismos internacionales. Desde que nos movimos de Lima, nos movimos a hacer de esta, una actividad con apropiación y participación de las comunidades interesadas en esos temas en los países.

Este año la Red se mueve un paso más, luego de asociarse exitosamente con la Fundación Joao Pinheiro (FJP) y el gobierno del estado de Minas Gerais en Brasil; ahora tenemos como socio este año al DNP y a Sinergia, se trata de una experiencia que ha sido muy fructífera. No es casualidad que estemos en Bogotá así como estuvimos en Belo Horizonte. No es solo que los organizadores fueron sabios en traernos a disfrutar de una fantástica ciudad como Bogotá, estamos aquí porque en Colombia están pasando cosas. Colombia es uno de los países de la región en donde el interés en MyE está vigente en los distintos niveles de la administración pública, a nivel de los departamentos en el territorio colombiano y las municipalidades, en el sector público y privado, y a pesar de los complejos retos institucionales, existe una convicción en puntos clave del sector público para fortalecer la función de planificar, de establecer metas, de monitorear y evaluar para darles retroalimentación al diseño y a la formulación de la acción pública, que es esencial. Esa convicción y ese compromiso no lo encontramos en todas partes.

La misión de quienes estamos aquí

¿Por qué estamos aquí? Todos aquí tenemos que ver de una u otra forma con el quehacer público. En última instancia, estamos aquí para mejorar la calidad de vida de la gente. Ese es el fin último. Para lograr eso, estamos tratando de empujar a cada uno de ustedes, en Colombia y en cada uno de sus países, al uso de procedimientos científicos para mejorar el proceso de toma de decisiones, insertar las herramientas de MyE en el ciclo del proyecto y en el ciclo de políticas. ¿Cómo insertarnos en el ciclo de políticas?

- Para hacerlo, primero tenemos que saber qué es lo importante para el bienestar de la gente. ¿Es reducir la mortalidad infantil? ¿Mejorar la seguridad ciudadana? ¿Los niveles de desnutrición de los niños? ¿Aumentar el acceso a Internet entre los jóvenes? Es esencial definir cuáles son los resultados sobre los cuales es prioritario actuar. Ya un primer reto lo tenemos en tener buenos datos que nos permitan medir si se avanza o no en esos resultados.
- Una vez que sabemos cuáles son nuestras áreas críticas de intervención tenemos que saber cuánto debemos de avanzar. Y por eso muchos de ustedes están en el negocio de establecer metas cuantitativas, compartidas por todos. No es lo mismo decir que nuestra meta es reducir la pobreza, que decir la vamos a reducir en 10 puntos en cinco años. Esa definición de metas cuantitativas, a todo nivel, es un instrumento clave del que hacemos uso pero no lo suficiente. El establecimiento de metas entró con fuerza al mundo del desarrollo con los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), pero ahora debe de ser parte de los sistemas de planificación y monitoreo. Sin embargo, y esto es interesante, el establecimiento de metas cuantitativas no es tan común como debería de serlo. En parte porque

implica compromiso y una rendición de cuentas más clara.

- Y esto de las metas no es una tarea fácil. Si fijamos reducir la pobreza en dos puntos por año es mucho o poco; si reducimos la mortalidad infantil de 30 por mil a 25 por mil en cinco años, ¿eso pone al país como uno de excelente desempeño o solo mediocre? Esto que en ingles se llamaría benchmarking (establecer los parámetros de referencia), y que permite determinar si un desempeño es adecuado, bueno o malo al comparársele con lo que han hecho otros países o regiones es algo que hacemos muy poco. Fijar metas, y fijarlas de manera fundamentada, es complejo, pero constituye un primer paso crítico en los sistemas de MyE.
- Ahora. Si sabemos cuáles son las metas, tenemos una mejor idea de qué debemos de monitorear. Pero para avanzar en esas metas tenemos que implementar políticas que funcionen y sean útiles para lograr esas metas. El problema es que siempre tenemos muchos programas, y no siempre está claro cómo es que contribuyen a lograr las metas establecidas. El vínculo entre el programa de desayunos escolares y la nutrición o el vínculo entre el programa de entrenamiento ocupacional y la posibilidad de empleo de los jóvenes son ejemplos de procesos, de funciones de producción que no están claras. Utilizamos marcos lógicos y otras herramientas, y hay ya avances en eso, pero nos falta mucho todavía.
- Para saber cuáles son las políticas que nos permiten llegar a concretar esas metas, o si el conjunto de políticas actual funciona o no, es que establecemos sistemas de evaluación, evaluaciones de distintos tipos, que nos permiten saber mejor qué funciona y qué no funciona.

Metas, monitoreo y evaluación

- Y esto me lleva al último punto, que es la retroalimentación. El trabajo de monitoreo y evaluación en el que ustedes están embarcados, ¿importa? ¿Sirve para algo? Sirve si es que influye el proceso de toma de decisiones. Lograr que la evaluación de los programas y la información que se genera influya en las decisiones de cómo expandir, perfeccionar o cerrar programas es complicado y es el reto que muchos de los que estamos aquí tenemos. Un reto para muchos de nosotros es establecer espacios que permitan hacer conocer los resultados de las evaluaciones, o establecer los mecanismos institucionales a través de los cuales los ministerios de finanzas y los congresos usen y demanden esa información.
- Como ven, avanzar en insertar el MyE en el ciclo de políticas es un reto complejo. Pero para eso estamos aquí.

El MyE es cada vez más importante

Las discusiones de política en Colombia y en América Latina en general se han ido moviendo gradualmente durante los últimos años. Es claro el consenso acerca de la necesidad de estabilidad macro, de la necesidad de una inflación baja, de la apertura al comercio internacional. Pero también hay consenso en muchos de nuestros países en relación con que hay brechas muy grandes y desigualdades muy grandes entre distintos grupos de la población en el acceso a servicios y en el acceso a oportunidades, diferencias en el acceso a una buena nutrición cuando niños, a una buena educación cuando jóvenes y a un buen empleo cuando adultos.

Y una política pública cada vez más eficiente es indispensable para cerrar esas brechas de oportunidades. Por eso, la eficiencia del Estado está en el centro de la discusión. Y por eso, existe la necesidad de asegurar que las herramientas metodológicas y los mecanismos institucionales que se estarán discutiendo aquí alimenten el proceso de diseño y formulación de políticas. Solo en la medida en que avancemos en ese paso de asegurar que todo el cúmulo de información que los sistemas de MyE pueden generar influya en la política es que estaremos haciendo bien nuestra tarea.

Pero es difícil abstraernos y no hablar de que estamos en una crisis global (de la cual quizá recién estemos

saliendo, pero que definitivamente ha detenido o desacelerado lo que se estaba ganando en crecimiento y reducción de pobreza). Esto genera un reto adicional a los retos estructurales a la política pública y la política fiscal. Estos retos son distintos en los distintos países de América Latina y del globo.

En algunos países, los menos lamentablemente, existe espacio fiscal para incrementar el gasto. Y las herramientas de MyE nos pueden ayudar a que ese gasto sea más efectivo, que se esté gastando correctamente y en las cosas correctas.

En otros contextos, estamos viendo ya la necesidad de contraer gasto. Pero, ¿cómo contraer el gasto, dadas las necesidades de nuestra población, dada la cada vez mayor necesidad de darles oportunidades a todos, tarea en la que el Estado tiene un rol crítico? Las reducciones de gasto requieren de un bisturí, no de un martillo o una guillotina. Eso solo se puede hacer si sabemos qué funciona y qué no funciona: "Un bisturí y no un martillo" ("*A scalpel and not a sledge hammer*"), dijo el Presidente Barack Obama en su campaña. Las herramientas de MyE de las que estaremos hablando aquí constituyen ese bisturí.

Si no hay información, no tenemos nada (*capacity building*)

En el Banco Mundial vemos como una misión central ayudar en la formación de capacidades a todo nivel. Mejores sistemas de MyE permitirán que el diseño y la implementación de políticas estén basados en evidencia científica acerca de qué funciona y qué no funciona.

Y todos los que estamos aquí estamos de acuerdo en muchos principios básicos, pero cuál es el sistema de MyE apropiado para cada país, depende de las condiciones locales. Sería fantástico tener el modelo perfecto de organización de un sistema de MyE que se pudiera trasplantar de país a país. Pero eso no es posible, no es factible ni es apropiado. Sabemos que no existe una ruta única.

Por eso el rol central del BID y del Banco Mundial es el de ayudar a crear y compartir conocimiento de modo de apoyar en el proceso de formación de masas críticas de gente que puedan ayudar a construir el sistema más adecuado en cada país. En países como Chile, Colombia, Brasil y México se ha avanzado en ese proceso, pero hay que continuar. Y el camino es aun más largo en otros países.

- Por eso es que hemos ayudado en la formación de redes nacionales de MyE, como la red brasileña que se formó en una reunión como esta hace un año, y acerca de la cual vamos escuchar el día de mañana, y como la que se está empezado a formar bajo el liderazgo de la DNP en Colombia, justo en coincidencia con esta reunión.
- Y es por eso que vamos a hacer una convocatoria, el BID y Banco Mundial, para apoyar la formación de redes nacionales en otros países.
- Y vamos a apoyar el desarrollo de plataformas que faciliten el intercambio de conocimiento e información entre los miembros de esta Red latinoamericana y en las redes nacionales, con un uso mucho más agresivo de nuevos medios y de Internet para fomentar el intercambio entre todos ustedes.
- Como ejemplo, cualquier miembro del personal del Banco Mundial en sus oficinas puede en este momento ver el evento, en cualquier oficina del Banco en el mundo.

Quiero cerrar agradeciéndole al BID, en la persona de Roberto García López y Mario Marcel, por su permanente espíritu de colaboración y por mantener entusiastamente esta colaboración con el Banco Mundial ya por cinco años. Y en segundo lugar, al DNP, en la persona de Diego Dorado y del Director Esteban Piedrahita, por su apoyo y confianza y por su hospitalidad en esta maravillosa Bogotá. Y al gobierno colombiano en su conjunto, y a todos ustedes, que con pasión y dedicación están en la tarea de mejorar las políticas en sus países,les agradezco que nos den la oportunidad de ayudar en esa tarea.

Jaime Saavedra
Gerente Sectorial, Reducción de la Pobreza,
Banco Mundial

Perspectiva desde la Red de Monitoreo y Evaluación

Avances y desafíos de los sistemas de monitoreo y evaluación en América Latina y el Caribe

Roberto García López*

Introducción

En nuestra concepción los sistemas de monitoreo y evaluación (MyE) constituyen un pilar fundamental de la Gestión para Resultados del Desarrollo (GpRD), y en ese contexto analizaremos los avances recientes en América Latina y el Caribe en la creación o el fortalecimiento de los sistemas de MyE.

Con esta finalidad, utilizaremos dos antecedentes centrales para el análisis: por un lado el trabajo realizado por el SEP del PRODEV y por otro una reciente encuesta realizada a fines del año 2009[1]. En el primer caso, el SEP permitió completar un diagnóstico de los sistemas de MyE, mientras que la encuesta muestra una tendencia reciente de evolución.

La GpRD y los sistemas de MyE

Entre los múltiples instrumentos y enfoques generados por la Nueva Gestión Pública en la perspectiva de fortalecer la capacidad de Estado para promover el desarrollo, se encuentra la Gestión para Resultados, que aquí será definida como "un marco de referencia cuya función es la de facilitar a las organizaciones públicas la dirección efectiva e integrada de su proceso de creación de valor público (resultados) a fin de optimizarlo, asegurando la máxima eficacia, eficiencia y efectividad de su desempeño, la consecución de los objetivos de gobierno y la mejora continua de sus instituciones" (BID y CLAD 2007).

En los países más avanzados de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), la GpR busca orientar las acciones del Estado en una forma eficaz que le permita alcanzar los resultados para mantener el nivel de desarrollo logrado. En cambio, en la América Latina y el Caribe (ALC) se busca acelerar el desarrollo, por lo tanto hablamos de *Gestión para Resultados en el Desarrollo (GpRD)*.

En el centro del concepto de GpRD está la creación de *valor público*, que abarca los cambios sociales observables y susceptibles de medición que el Estado lleva a cabo como respuesta a las necesidades o demandas sociales establecidas en el marco de un proceso de legitimación democrática y, en consecuencia, con sentido para la ciudadanía. Esos cambios constituyen los resultados que el sector público busca alcanzar. El objetivo último de la GpRD es generar capacidad en sus organizaciones para que logren, mediante la gestión del proceso de creación de valor público, los resultados consignados en los objetivos del programa de gobierno.

La noción de *resultado* en la GpRD está asociada al cambio social producido por la acción del Estado y no solamente a las actividades o productos que contribuyen a ese cambio, con frecuencia tomadas como parámetros para evaluar la acción gubernamental. Así, por ejemplo, el resultado de la gestión de un ministerio de Educación no se medirá solamente por la cantidad de escuelas que haya construido, el número de docentes que haya capacitado o incluso en número de niños que hayan sido promovidos de año, sino por los aprendizajes que efectivamente hayan logrado los alumnos y, a largo plazo, por la calidad de empleos que logren conseguir gracias a la educación recibida.

Hay que advertir que los cambios sociales no se refieren solamente a aquellos que son materia de la política social como la salud y la educación, sino también a las otras políticas públicas, como aquellas relacionadas con la seguridad ciudadana, la agricultura, la energía, el empleo o la administración de justicia. Todas ellas son creadoras de valor público y generan cambios en la sociedad.

También es importante resaltar que las funciones de regulación de los mercados se consideran dentro de la misma categoría que la de provisión de bienes

* Coordinador de PRODEV, BID.

1. La encuesta fue realizada por el PRODEV en septiembre del 2009 en 24 países de la región y abarcó una muestra de 2.288 personas con una respuesta del 48,7%.

públicos desde la perspectiva de la generación de valor público. Así, la creación de mercados competitivos que permiten la provisión de bienes en un contexto de competencia que pone dichos bienes a precios competitivos al alcance del ciudadano también genera valor público.

La GpRD es una estrategia de gestión que conlleva tomar decisiones sobre la base de información confiable acerca de los efectos que la acción gubernamental tiene en la sociedad. Por tanto, un elemento clave para su implementación es la medición de los cambios producidos por esa acción, lo cual supone contar con instrumentos que capten esas variaciones, con sistemas que procesen la información y con procedimientos para incluir el análisis de los datos en la toma decisiones, elementos que no siempre están presentes en la administración del Estado.

Por otro lado, la GpRD impulsa la asunción de responsabilidades de los directivos y de las instituciones por el logro de resultados y no por el mero cumplimiento de funciones, lo que promueve una rendición de cuentas más sólida y sustantiva, basada en la evidencia y verificable por la sociedad civil. Esto supone un giro importante de la manera tradicional de administrar y, por tanto, requiere una voluntad política explícita al más alto nivel y de una unidad abanderada del cambio, con poder de influencia en el conjunto del sector público. Aunque la GpRD es principalmente un marco de referencia gerencial y, como tal, son las autoridades públicas y los directivos los llamados a implantarla, resulta clave la apropiación paulatina por parte de los funcionarios medios y de los encargados de la provisión de servicios.

Para finalizar con esta breve descripción de las principales características de la GpRD, es necesario destacar que el concepto central de la GpRD en el marco de la cadena de resultados (insumos, actividades o procesos, productos y resultados) consiste en poner los resultados en primer lugar. Es decir: definir el resultado que se quiere alcanzar y en función del mismo, asignar los recursos y los procesos más adecuados. En cambio, la aproximación burocrática parte de los insumos disponibles y los procesos conocidos para definir los resultados que se pueden alcanzar.

Metodología del SEP

El Sistema de Evaluación del PRODEV (SEP) permite analizar la capacidad institucional de los países de la región para implementar una GpRD.

Los pilares del ciclo de gestión examinan los elementos que deben estar presentes en el ciclo de gestión para que esté alineado con la GpRD (gráfico 1). Estos elementos se encuentran ordenados en tres categorías: componentes (16), indicadores (37) y requisitos mínimos o variables (141). Los elementos reciben una calificación de cero a cinco. El promedio de todos los indicadores deriva en un índice que muestra la capacidad de GpRD de un país.

El instrumento analiza el ciclo de gestión solamente en el ámbito del gobierno nacional central y no en el subnacional. Tampoco se analizan las entidades autónomas o las empresas públicas. El universo de análisis abarca 25 países de América Latina y el Caribe[2].

Gráfico 1. Pilares del ciclo de gestión

2. Argentina, Bahamas, Barbados, Belice, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Suriname, Trinidad y Tobago y Uruguay.

Cuadro 1. Clasificación de países según el grado de desarrollo de la GpR

Nivel de desarrollo de la GpRD	Países	Nivel de desarrollo de la GpRD
Alto	Brasil, Chile, Colombia, México	> 3
Medio	Argentina, Barbados, Bolivia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, Honduras, Jamaica, Nicaragua, Panamá, Perú, República Dominicana, Trinidad y Tobago, Uruguay	>1,5<3
Bajo	Bahamas, Belice, Haití, Paraguay, Suriname	> 1,5

Fuente: Elaboración propia.

El resultado arroja la existencia de fuertes diferencias entre los distintos países de la región. Se han agregado los países en tres grupos según el puntaje obtenido en el índice de GpRD. El primero está conformado por los países que obtuvieron un índice de 3 o superior, el segundo por los países que obtuvieron índices entre 1,5 y 3, y el tercero por países que obtuvieron índices menores a 1,5. Más de la mitad de los países (16) se ubican en el grupo intermedio (cuadro 1).

El índice promedio de GpRD para el conjunto de la región es de 2 sobre 5, lo que indica que se encuentra en una fase inicial de implementación de la GpRD y que no estamos ni a la mitad de camino (cuadro 2).

Cuadro 2. Pilares de la GpRD según grupo de países

Pilar de la GpRD	Promedio	Nivel de desarrollo de la GpRD		
		Alto	Medio	Bajo
Planificación estratégica	2,4	3,5	2,3	1,9
Presupuesto por resultados	1,5	3,1	1,3	0,5
Gestión financiera, auditoría y adquisiciones	2,6	4,0	2,5	1,3
Gestión de programas y proyectos	2,0	3,1	2,0	0,8
Seguimiento y evaluación	1,7	3,8	1,3	0,8
Índice de GpRD	**2,0**	**3,5**	**1,9**	**1,1**

Fuente: Elaboración propia.

Existen diferentes grados de avance entre países y entre los pilares de la GpRD. La comparación de los distintos pilares nos indica que gestión financiera, auditoría y adquisiciones (GFAA) es el campo más desarrollado de todos.

Esto es el resultado del esfuerzo que los gobiernos de la región y la cooperación internacional han realizado para mejorar la gestión financiera pública en la última década. Inicialmente, estos esfuerzos se enmarcaron en las medidas de reforma del Estado que tuvieron lugar durante los años noventa con el propósito de superar la crisis económica y que, como se ha dicho, tuvieron un marcado sesgo fiscal y se tradujeron poco en mejorar la capacidad gerencial del Estado. En la actualidad, esos esfuerzos están más vinculados a la convicción de que es necesaria una gestión eficiente de los recursos públicos como condición para el desarrollo de un país.

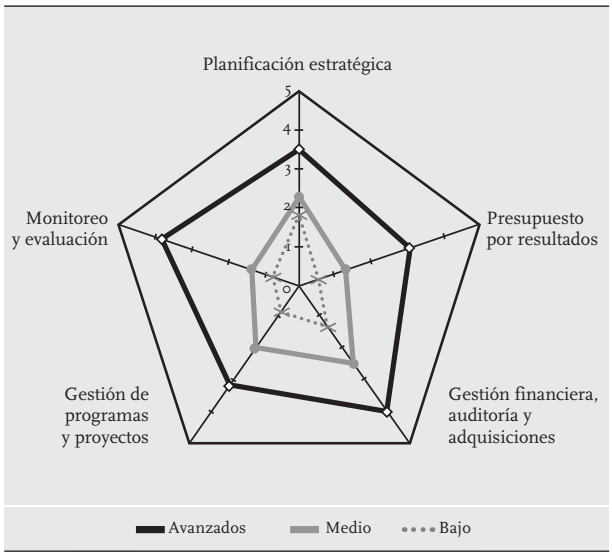
La planificación estratégica (PE) también muestra una mejor posición que los otros pilares debido a que la mayoría de los países, tras haberla abandonado durante los años ochenta y noventa, han retomado la planificación como instrumento del desarrollo, con mayor énfasis en la operatividad, orientada a las prioridades estratégicas y con un carácter más participativo.

El pilar de gestión de programas y proyectos muestra un bajo desempeño a pesar de que durante las últimas dos décadas los países de la región han puesto en marcha una gran variedad de programas sociales destinados a aliviar la pobreza y otros, generalmente financiados por organismos internacionales, con el propósito de mejorar la calidad de los servicios de educación y salud. Los programas con financiamiento externo cuentan con adecuado análisis de factibilidad técnica, económica y financiera. Sin embargo, parece que estos programas no modificaron la cultura de gestión de los ministerios sectoriales basada en el desarrollo de actividades y productos y poco orientada a la obtención de resultados.

Los pilares que obtuvieron los puntajes más bajos son los de presupuesto por resultados (PpR) y monitoreo y evaluación (MyE). Este es un campo en el que la mayoría de los países aún no ha incursionado y que resulta fundamental para fortalecer las capacidades de GpRD. Cabe mencionar que existe un nexo muy estrecho entre ambos pilares, pues el PpR se basa en la información que proveen los sistemas de seguimiento y evaluación que dan cuenta de los resultados de las acciones gubernamentales. Solamente los países avanzados mostraron buenas capacidades en estos pilares.

Respecto de las diferencias entre los países, se puede apreciar que los que poseen un índice alto son Brasil, Chile, Colombia y México, que conforman un pequeño grupo de avanzada en cuanto a innovaciones gerenciales. Estos países le llevan una gran ventaja al resto en todos los pilares, particularmente en los de PpR y MyE, sin los cuales es imposible implementar la GpRD. Este grupo de países también muestra un mayor equilibrio entre los distintos pilares, lo que confirma la integridad de los pilares a medida que se desarrollan los sistemas (gráfico 2).

Gráfico 2. Índice de GpRD según pilar por grupo de países



Vista en conjunto, la región muestra un desarrollo heterogéneo de las capacidades de GpRD; en un extremo, un pequeño grupo de países está implementado medidas que paulatinamente lo está llevando hacia sistemas en los que los resultados serán el eje de la gestión del sector público; en el polo contrario se encuentran países con sistemas básicos incluso en un marco de gestión burocrática tradicional. Entre ambos extremos se ubica la mayoría de los países de la región, en lo que podría definirse como fase inicial de desarrollo de la GpRD. Sus sistemas de gestión financiera muestran un mayor progreso, mientras que los sistemas de monitoreo y evaluación y presupuesto por resultados son los más rezagados. Cabe destacar que Chile ocupa la posición de liderazgo en la región debido a la perseverancia y continuidad en sus innovaciones gerenciales.

Los sistemas de monitoreo y evaluación

El seguimiento o monitoreo es la "función continua que utiliza la recopilación sistemática de datos sobre indicadores predefinidos para proporcionar a los administradores y a las principales partes interesadas de

una intervención para el desarrollo, indicaciones sobre el avance y el logro de los objetivos así como de la utilización de los fondos asignados" (OCDE 2002). Se busca conocer el avance de los objetivos y las metas del gobierno plasmados en sus políticas, programas y proyectos. La función de seguimiento, por tanto, está estrechamente ligada a las de planificación y presupuesto; analiza tanto la consecución de objetivos como los recursos que se invierten en lograrlos.

En el marco de la GpRD, el sistema de seguimiento es un instrumento para gestionar el sector público mediante un conjunto de indicadores que permiten verificar el cumplimiento de los objetivos y de sus expresiones cuantitativas, las metas. Un sistema tradicional de seguimiento de la ejecución se distingue de uno basado en resultados en que este último incorpora indicadores que dan cuenta de los resultados obtenidos por los programas y proyectos, mientras que el primero contiene indicadores que informan sobre los insumos, actividades y productos realizados, sin fijarse si con ellos se logran o no los objetivos (resultados). El seguimiento es una función transversal del ciclo de gestión, pues cada uno de los pilares desempeña un papel en su ejecución. Así, por ejemplo, el pilar de planificación busca establecer los objetivos de gestión, el de PpR participa en el establecimiento de metas y la GFP provee información y análisis de datos. Por otro lado, el sistema de seguimiento está llamado a informar sobre los distintos niveles en los que se ejecutan las políticas públicas: los servicios, los programas, las instituciones y las políticas. Las características de transversalidad e integralidad, imponen retos muy exigentes a la construcción del sistema de seguimiento, retos que solo pueden enfrentarse mediante una labor continua de perfeccionamiento y mejora que necesariamente trasciende varios períodos gubernamentales.

La evaluación, en cambio, es la "apreciación sistemática y objetiva de un proyecto, programa o política en curso o concluido, de su diseño, su puesta en práctica y sus resultados. El objetivo es determinar la pertinencia y el logro de los objetivos, así como la eficiencia, la eficacia, el impacto y la sostenibilidad para el desarrollo. Una evaluación deberá proporcionar información creíble y útil, que permita incorporar las enseñanzas aprendidas en el proceso de toma de decisiones de beneficiarios y donantes" (OCDE 2002).

La diferencia fundamental entre el seguimiento y la evaluación radica en que el seguimiento ofrece información sobre la situación relativa al cumplimiento de los objetivos y efectos de una política, programa o proyecto, y la evaluación explica por qué esos objetivos o efectos se están logrando (o se han logrado) o no. La evaluación, mediante un proceso sistemático de recolección y análisis de información relevante, emite juicios sobre las causas y razones de los resultados, examina resultados no buscados, estudia el proceso que se ha seguido para obtenerlos y proporciona recomendaciones para acciones futuras.

Sistemas de seguimiento

De los países estudiados, solamente tres no cuentan con una unidad para realizar el seguimiento de los objetivos y metas del gobierno. Las unidades de seguimiento están adscritas a la presidencia de la república o a los ministerios de Planificación y, en menor medida, a los ministerios de Hacienda. La tendencia a ubicar esta función en la presidencia de la república muestra el interés creciente de las altas autoridades por contar con instrumentos de rendición de cuentas y/o gestión. Respecto de los sistemas de seguimiento afincados en los ministerios de Hacienda o Finanzas, se observa que corresponden a aquellos países que han consolidado (Chile) o han emprendido (Perú y México) sistemas de presupuestos por resultados.

A pesar de que la mayoría de los países tiene entidades formalmente encargadas de la función de monitoreo, solo 13 disponen de sistemas en marcha. La mayoría de ellos se han conformado durante la presente década y aún se encuentran en etapa de experimentación, diseño o implantación. Todo esto se expresa en el modesto desarrollo institucional que la función de monitoreo tiene en los países del grupo medio. Además, una de las debilidades más importantes de los sistemas de estos países es que no cuentan con indicadores de resultado sino solamente de producto en el mejor de los casos,

lo cual limita la implementación de la GpRD, pues no permite conocer si los productos tuvieron los resultados que se esperaban. Así, por ejemplo, la construcción de edificios escolares y la entrega de textos de enseñanza (productos) no conllevan necesariamente el mejoramiento de la lectoescritura de los niños (resultado) que se mide a través de pruebas estandarizadas de aprendizaje.

Los datos recopilados muestran que en materia de seguimiento existe una gran brecha entre los países avanzados y el resto. En efecto, los primeros obtienen una calificación mucho mayor que los otros países y además exhiben una menor diferencia entre el marco institucional de la función del seguimiento y el uso de la información, lo cual expresa claramente su mayor madurez. No obstante, en todos los casos se observa que el indicador de uso y difusión de la información es el que menor puntaje obtuvo, lo cual indica que la puesta en marcha de un sistema de seguimiento no trae consigo necesariamente el uso de la información con fines de gestión. En este sentido, se observó que varios países han puesto énfasis en la elaboración de indicadores y en la construcción de aplicaciones informáticas, pero han avanzado poco en la creación de condiciones normativas y capacidades institucionales para aplicar tales herramientas en el análisis y la conducción de la gestión pública.

Muestra de lo anterior es que con la excepción de Chile, ningún otro país aplica criterios y procedimientos institucionalizados para analizar y gestionar la acción gubernamental a partir de la información que entrega el sistema de seguimiento. Esto no significa que otros países no usen la información sino que la usan de manera no institucionalizada y sin integrarla formalmente a los distintos momentos del ciclo de gestión. Así, por ejemplo, en aquellos países en los que el sistema de seguimiento está ubicado en una dependencia de la presidencia de la república, es común que las más altas autoridades utilicen la información para tomar decisiones. Sin embargo, ese uso es discrecional y depende exclusivamente de la voluntad de los gobernantes de turno. Asimismo, en los países que cuentan con sistemas de inversión pública, el empleo de la información de seguimiento de los proyectos suele estar normado; no obstante, tales sistemas están restringidos a los proyectos de inversión que conforman solo una parte del plan de gobierno. Finalmente, los países que recientemente han emprendido el desarrollo de presupuestos por resultados, aún no cuentan con sistemas de indicadores de desempeño lo suficientemente maduros para usarlos formalmente (Perú y México).

Una debilidad importante de la mayoría de los sistemas de seguimiento es la falta de articulación tanto vertical (gobierno – organización – unidad operativa) como horizontal (planificación – presupuesto – ejecución – seguimiento y evaluación). En efecto, estudios anteriores encontraron que la mayoría de los sistemas de seguimiento, en particular aquellos vinculados a las oficinas de los presidentes, son usados principalmente por las altas autoridades y solo marginalmente por los directivos públicos para la gerencia de sus organizaciones (Cunill y Ospina 2008). Asimismo, se constata una débil relación de los sistemas de seguimiento con el proceso presupuestario y la gestión de programas y proyectos. Todo lo anterior lleva a pensar que muchos países consideran a los sistemas de seguimiento más como un mecanismo de rendición de cuentas ubicado en la cúspide de la organización gubernamental que como un instrumento de gestión que fluye a través de todo el tejido institucional.

En conclusión, solamente Brasil, Chile, Colombia y México poseen sistemas de seguimiento lo suficientemente desarrollados como para aportar a la GpRD.

Sistemas de evaluación

De los países estudiados, 13 cuentan con leyes que de una u otra manera obligan a la evaluación de la gestión pública. No obstante, solo cinco de ellos tienen un marco legal que específicamente establece la necesidad de evaluar los resultados de las políticas, programas y proyectos: Brasil, Chile, Colombia, México y Perú. Los restantes establecen normas para la realización de evaluaciones que no examinan los resultados de las acciones gubernamentales en el sentido que aquí se ha dado al término. En la mayoría de los casos, esas

normas refieren a la evaluación financiera y/o al análisis del cumplimiento de metas físicas de los proyectos.

De los cinco países señalados en el párrafo anterior y que cuentan con un marco legal para la evaluación de resultados, solo Perú no dispone de mecanismos institucionalizados para ese fin, pues las normas fueron creadas recientemente y el sistema aún se encuentra en proceso de elaboración. Los otros países disponen de mecanismos y metodologías debidamente formalizados, así como también de un programa de evaluaciones con su respectivo presupuesto.

Hay que resaltar que las normas específicas sobre la función de evaluación de resultados de políticas, programas y proyectos es reciente en los cuatro países: Chile (2003), Colombia (2004), Brasil (2006) y México (2007). Esto muestra claramente que la evaluación ex post sistemática e institucionalizada de políticas, programas y proyectos es un fenómeno nuevo en las políticas públicas de la región.

Otro elemento que vale la pena mencionar es que los cuatro países privilegian la evaluación de los programas y proyectos sociales. Más aún, los sistemas de evaluación de Brasil y México están ubicados en el sector social y, por ahora, evalúan exclusivamente las acciones orientadas al desarrollo social y a la lucha contra la pobreza. Aunque el sistema de Colombia está ubicado en el Departamento Nacional de Planeación y el de Chile pertenece al Ministerio de Hacienda, también centran su atención en los programas sociales.

También se observan diferencias entre los cuatro sistemas. El de Chile muestra capacidad de articulación vertical (gobierno, organización, personal) y transversal (planificación, presupuesto, ejecución, SyE), mientras que los otros aún tienen cuellos de botella en este campo. El sistema chileno, por tanto, es capaz de evaluar tanto políticas como programas y proyectos, y de tomar en cuenta de manera sistémica los resultados de las evaluaciones en el proceso de elaboración del presupuesto y en la gestión de los servicios.

En resumen (cuadro 3), el pilar de seguimiento y evaluación es, juntamente con el de presupuesto por resultados, el que menores avances muestra en la región. Aunque la mayoría de los países de América Latina y el Caribe posee sistemas de seguimiento del cumplimiento de los objetivos de gobierno, aún se encuentran en la fase inicial de desarrollo. Las limitaciones más importantes de esos sistemas para contribuir a la GpRD son:

1) ausencia de normas técnicas y metodologías de trabajo establecidas formalmente,
2) falta de articulación entre la información de cumplimiento de metas-objetivos y la de inversión de recursos, y
3) inexistencia de indicadores de resultado. Por otro lado, se observa que los sistemas de evaluación están menos desarrollados que los de seguimiento, pues muy pocos países han institucionalizado la práctica de evaluación ex post de los programas y proyectos. Queda en evidencia que, con excepción de los cuatro

Cuadro 3. Indicadores de los sistemas de seguimiento y evaluación según grupos de países

Indicadores de los sistemas de seguimiento y evaluación	Promedio	Grado de desarrollo de la GpRD		
		Avanzado	Medio	Bajo
Instituciones de monitoreo	2,2	4,5	1,9	0,8
Alcance del monitoreo de los programas y proyectos	1,5	4,0	0,9	1,0
Uso y difusión de la información de monitoreo	1,3	3,7	0,9	0,2
Sistemas de información estadística	2,8	4,1	2,8	1,8
Marco legal e institucional de la evaluación	1,7	3,9	1,4	0,8
Alcance y articulación del sistema de evaluación	0,7	2,8	0,3	0,1
Acciones derivadas del incumplimiento de metas	0,9	3,1	0,4	0,3
Difusión de los resultados de las evaluaciones	1,4	4,6	0,8	0,4
Total	**1,7**	**3,8**	**1,3**	**0,8**

Fuente: Elaboración propia.

países avanzados en la implementación de la GpRD, los demás no tienen capacidad evaluadora. Lo dicho hasta aquí supone un gran reto para el desarrollo de las capacidades de GpRD en la región, pues la ausencia de evaluación de los resultados de la gestión gubernamental es un obstáculo serio para solidificar los pilares de planificación estratégica, presupuesto por resultados y gestión de programas y proyectos. Sin análisis evaluativo, es imposible construir un nexo planificación - presupuesto basado en resultados o generar una cultura de mejora continua en la prestación de los servicios públicos.

Recuadro 1. Difusión de la información

Internet es un instrumento muy eficaz para difundir la información relevante que el Estado produce. Esto ayuda a transparentar la gestión pública y a promover la participación de la sociedad civil. Los países ponen a disposición del público gran cantidad de información a través de los portales de los diferentes ministerios. La información más difundida tiene que ver con el presupuesto, los estados financieros, las adquisiciones del Estado, los informes de auditoría y el PNMP. Hay menos entrega de información sobre seguimiento, informes de gestión y de evaluaciones, debido en parte a que los países generan pocos datos en estas áreas.

Información disponible en Internet	Promedio	Grado de desarrollo de la GpRD		
		Avanzado	Medio	Bajo
Información sobre el presupuesto	3,3	5,0	3,4	1,3
Información sobre estados financieros	3,3	4,5	3,2	2,3
Información sobre licitaciones, propuestas y adjudicaciones	3,3	4,3	3,3	2,3
Informes de auditoría	2,7	4,8	2,6	0,8
Plan Nacional de Mediano Plazo	2,4	4,5	2,1	1,3
Sistema de seguimiento	1,5	4,0	1,1	0,0
Informes sobre resultados de gestión sectorial	1,4	3,2	1,4	0,0
Informes de evaluación ex post	1,4	4,5	0,9	0,0
Informes de evaluación ex ante	1,0	2,0	0,9	0,0
Total	**2,3**	**4,1**	**2,1**	**0,9**

A partir de una reciente encuesta realizada por el PRODEV se puede apreciar que existe un conjunto de iniciativas en la región que muestran avances positivos para fortalecer y consolidar los sistemas de MyE.

En primer lugar interesaba conocer si el seguimiento del gasto total aumentó. Un 71% de los encuestados considera que el seguimiento del gasto creció como porcentaje del gasto total, mientras que solo un 7% consideró que ha disminuido (gráfico 3).

Otro dato importante que nos brinda la encuesta se refiere a determinar si se ampliaron o no las acciones correctivas a los desvíos en las metas o al incumplimiento de objetivos a partir de las evaluaciones, ya que esto nos ofrece información sobre el uso de estas últimas. En este caso los resultados muestran que el 55% considera que las acciones correctivas se incrementaron, el 35% que no se observan cambios y el 10% que hubo un retroceso (gráfico 5).

En cuanto al acceso del Poder Legislativo y de la sociedad civil a los informes de evaluación y la posibilidad que esto les acarrea de constituirse en demandantes y usuarios de las evaluaciones, el 73,5% de los

Gráfico 3. Encuesta de PRODEV 2009/1

Porcentaje de los gastos a los que se ha dado seguimiento en relación con el gasto total.

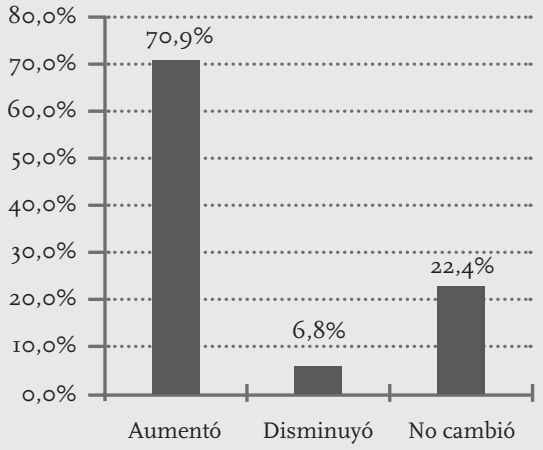


Gráfico 4. Encuesta de PRODEV 2009/2

¿El Legislativo y la sociedad civil tienen más acceso a los informes de evaluación?

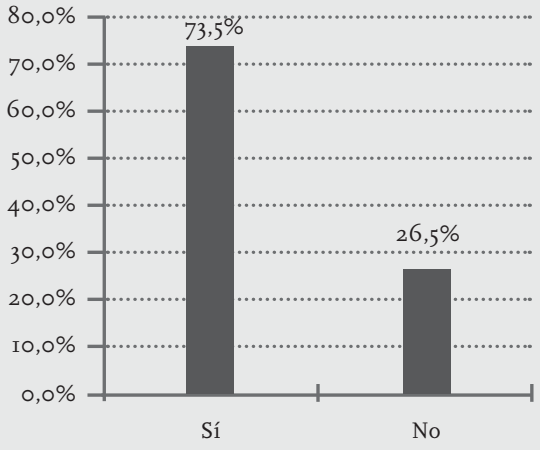


Gráfico 5. Encuesta de PRODEV 2009/3

Las acciones correctivas de carácter técnico, administrativo y financiero resultantes del incumplimiento de metas y objetivos detectado por las evaluaciones.

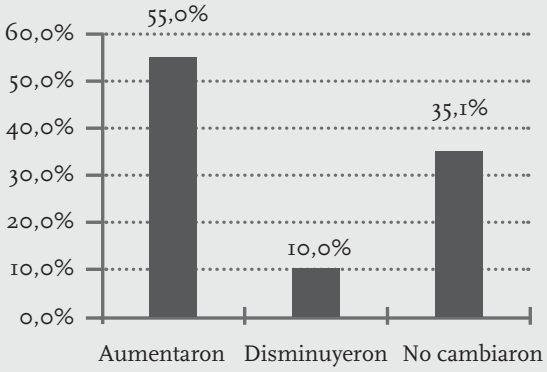
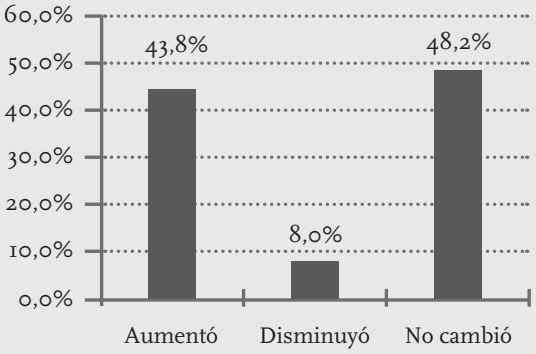


Gráfico 6. Encuesta de PRODEV 2009/4

La disponibilidad y capacidad de recursos humanos en el área de monitoreo y evaluación.



consultados considera que se verifica un mayor uso por parte de estos importantes actores sociales, mientras que el 26,5% considera que dicho acceso no se acrecentó (gráfico 4).

En relación con la asignación de recursos humanos por parte del sector público a las tareas de seguimiento y evaluación, se puede apreciar que –tomando en cuenta las respuestas indicativas de que no se refleja cambio (48,2%) o que dichas tareas disminuyeron (8%)– se presenta una situación en la que no se están asignando los recursos humanos necesarios en cantidad y calidad para cumplir adecuadamente con las funciones de MyE (gráfico 6).

Por último la encuesta permitió verificar que existe una mejora en la articulación entre las agencias ejecutoras y las instituciones de evaluación: el 66% de los entrevistados considera que la articulación entre estas instituciones aumentó.

Conclusiones y comentarios finales

A continuación presentamos algunas conclusiones que surgen del análisis anterior.

La primera conclusión a la que podemos arribar es que los sistemas de MyE constituyen uno de los pilares más débiles en el contexto de una GpRD, y que por lo tanto la necesidad de su fortalecimiento y consolidación es central para avanzar en un proceso de institucionalización de la GpRD.

En este sentido, se observa un interés creciente por construir y desarrollar sistemas de MyE en la región. Cabe destacar que dentro de estos sistemas, el monitoreo o seguimiento se encuentra a un nivel más avanzado que el de la evaluación y se aprecia un aumento de la cobertura del gasto sometido a seguimiento.

Un segundo aspecto a tomar en cuenta es que en aquellos países que cuentan con sistemas de MyE, la información generada por los mismos se utiliza escasamente para el proceso de toma de decisiones en el sector público, aunque existe una tendencia a aumentar su uso.

En este sentido se debe realizar un esfuerzo para involucrar más a los actores políticos a fin de lograr expandir el uso de la información de los sistemas de MyE. Pero simultáneamente es importante que los cuadros técnicos presenten la información de forma amigable, fácilmente accesible y en forma oportuna a los que no son expertos.

También se verifica un esfuerzo para que la información de los resultados del monitoreo y de la evaluación se difundan a los congresos y a la sociedad civil, y un aumento en la coordinación entre los organismos y agencias ejecutores y las instituciones encargadas de MyE.

El esfuerzo de difusión de la información a los congresos y la sociedad civil debe ser continuo y permanente. También es fundamental que la información se difunda oportunamente, para que constituya un insumo para el análisis y la toma de decisiones, así como también la generación de propuestas alternativas o complementarias a las políticas y programas públicos.

En relación con la asignación de recursos humanos en calidad y cantidad adecuados para llevar a cabo las tareas de seguimiento y evaluación, no se aprecia una mejora.

Resulta necesario aumentar la capacitación de los recursos humanos destinados a las tareas de MyE, así como también los recursos financieros de las agencias responsables de estas funciones.

En síntesis, podemos resumir que en América Latina y el Caribe existe un buen "momentum" para avanzar en el proceso de institucionalización y fortalecimiento de los sistemas de seguimiento y monitoreo, y que debemos aprovechar esta situación para continuar enfrentando los desafíos que este proceso nos plantea, con perseverancia y continuidad en el esfuerzo, ya que el camino por recorrer todavía es muy largo.

Bibliografía

BID-CLAD. 2006. *Modelo abierto de gestión para resultados en el sector público*. Washington, D.C: BID.

García López, Roberto. 2008. *La gestión para resultados del desarrollo y el presupuesto por resultados*. Conferencia Internacional de Presupuesto por Resultados México. Washington, D.C.: BID.

—. 2009a. *El rol del congreso en la gestión para resultados del desarrollo*. Foro Parlamentario de GpRD. Washington, D.C.: BID.

—. 2009b. *La sociedad civil y la GpRD, en búsqueda de una alianza estratégica*. Washington, D.C.: BID.

Kusek, Jody y Ray Rist. 2005. *Ten Steps to a Results-Based Monitoring and Evaluation System: A Handbook for Development Practitioners*. Washington D.C.: Banco Mundial.

Larbi, George A. 1999. *The New Public Management Approach and Crisis States*. Ginebra: United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD).

Mackay, Keith. 2007. *Cómo crear sistemas de SyE que contribuyan a un buen gobierno*. Washington, D.C.: Banco Mundial.

OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos). 2002. *Glosario de términos sobre evaluación y gestión de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos*. París, Francia: OCDE.

Pitman, George K., Osvaldo Feinstein y Gregory Ingram. s/f. *Evaluating Development Effectiveness*. Washington, D.C.: Banco Mundial.

Sánchez Albarena, Fernando. 2003. *Planificación estratégica y gestión pública por objetivos*. Santiago de Chile: ILPES.

Segone, Marcos y Ada Ocampo. 2006. Creating and Developing Evaluation Organizations. Lima: DESCO.

Torres Fragoso, Jaime. 2008. *La influencia de las culturas nacionales en el desarrollo de la Nueva Gerencia Pública en América Latina, en revista Reforma y democracia N° 42*. Caracas: CLAD.

PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). 2007. *Capacity Assessment Methodology*. Guía para usuarios. Ginebra: PNUD.

Sesión 1:
Desafíos para la toma de decisiones basadas en la evidencia: el papel del MyE y otros factores

Sistema de monitoreo y evaluación del gobierno del estado de Minas Gerais: aspectos de gestión

Tadeu Barreto Guimarães y Eder Campos*

Introducción

Este trabajo apunta a describir el sistema de monitoreo y evaluación (MyE) que se viene ejecutando con mayor vigor en Minas Gerais desde 2007. No obstante, la reconstrucción de este relato debe iniciarse con el proyecto "Choque de gestión", que propició las bases del modelo actual, que se orienta más a los resultados.

El **sistema de MyE** de Minas Gerais se compone del **proceso de planificación**, como elemento importante de la definición de las prioridades; de los **instrumentos de alineación institucional (acuerdo de resultados) y de gestión estratégica (comités de resultados)**; de los marcos de referencia y las metas de los **proyectos estratégicos**, y de los **resultados finales**, elementos que representan la anhelada línea de meta, así como también del **proceso de retroalimentación**, que se traduce en el deseo de permitir el aprendizaje continuo y la reinvención del modus operandi de las políticas públicas.

Concluida esta breve introducción, siguen a continuación los detalles de cada uno de los puntos que se destacaron en el párrafo que antecede.

Las bases del modelo de Minas ("*modelo mineiro*"): el proyecto "Choque de gestión" de 2003-06

La constatación de que Minas Gerais necesitaba un "choque de gestión" surgió por vez primera del trabajo de diagnóstico y propuesta que el Banco de Desarrollo de Minas Gerais (BDMG) llevó a cabo en 2002, que se denominó "Minas Gerais del siglo XXI". Ese término surgió por primera vez en su volumen noveno, en el sentido de que "cualquier reforma duradera del aparato del Estado pasa necesariamente por un 'choque de gestión' y una reforma del sistema de seguro social" (BDMG 2002:219).

El término cobró forma de 2003 a 2006, durante el gobierno de Aécio Neves, quien al inicio de su mandato ejecutó el proyecto Choque de gestión en un escenario en el que "a semejanza de lo que sucedía en otros estados federados, Minas Gerais presentaba un panorama fiscal gravísimo, aquejado de un notorio déficit presupuestario desde 1996" (Anastasia 2006: 13) y se encontraba en "un proceso de destrucción total del aparato administrativo del Estado". Es importante destacar que este autor, al presentar los antecedentes del choque de gestión, hizo explícito que el proyecto que lleva dicho nombre se constituyó en la "principal línea de conducción del programa gubernamental para Minas Gerais" (Anastasia 2006: 13), hecho que alude al patrocinio y a la voluntad política que entonces existían, y los que en gran medida fueron esenciales para el éxito de las medidas tomadas por el gobierno.

En el gobierno de Minas existe desde 2003 la directriz de una gestión basada en resultados. Durante los primeros cuatro años de la administración del gobernador Aécio Neves se dieron avances importantes en la ejecución de planes institucionales tales como la integración de planes y presupuestos, la oficina de proyectos GERAES (una cartera de proyectos estratégicos que representan los mayores esfuerzos del gobierno y son objeto del monitoreo intenso de un equipo de especialistas en gestión de proyectos), los acuerdos de resultados y las evaluaciones de desempeño.

Merecen realce dos de las estrategias del proceso de construcción de la planificación de Minas Gerais, la de "planificación doble", plan estratégico cuya base es un enfoque doble, que cuenta con estrategias de corto plazo para el primer año y, simultáneamente, con

* Tadeu Barreto Guimarães es Coordinador Ejecutivo, Programa Estado para Resultados, Minas Gerais, Brasil y Eder Campos pertenece a la Unidad de M&A do Governo do Estado de Minas Gerais.

una planificación estratégica de mediano y largo plazo (Guimarães y Almeida 2006: 44), y la de integración de la planificación-presupuesto, que garantiza que el presupuesto sea "en esa doble perspectiva, el instrumento que hace que la estrategia sea viable en el corto plazo" (Oliveira, Almeida y Guimarães 2006:67). Los autores describen esa dualidad en la planificación de la siguiente manera (Guimarães y Almeida, 2006: 22):

> La formulación estratégica dual del Estado se sustentó, por lo tanto, en dos pilares: el equilibrio fiscal, estrategia de presente, y una agenda de desarrollo, estrategia de futuro, que justificaron también para la sociedad los primeros ajustes de reducción, racionalización de gastos, reforma de la administración y expansión de los ingresos tributarios.

Otra iniciativa importante que se llevó a cabo durante el choque de gestión fue la creación en 2004 de la oficina de proyectos GERAES, adscrita a la Secretaría de Estado de Planificación y Gestión de Minas Gerais (SEPLAG). La GERAES inició sus actividades de monitoreo con la creación de la cartera de 31 proyectos estratégicos (4% de los gastos presupuestarios de 2004); actualmente esa cartera comprende 57 proyectos (11,5% de los gastos presupuestarios de 2008). La GERAES realiza reuniones mensuales de seguimiento de los proyectos estratégicos en conjunto con los gerentes de los proyectos y prepara un *Informe de avance* (IA), que dimensiona la ejecución física y financiera de estas iniciativas.

Con el propósito de resumir lo que se llevó a cabo en el choque de gestión de primera generación, Vilhena (2006) destaca dos de las dimensiones de esa política que se alcanzaron: por un lado, el equilibrio fiscal, que garantiza la efectividad del presupuesto como instrumento de gestión, y conlleva esfuerzos en la recaudación y para la mejoría de la calidad del gasto y, por el otro, la modernización e innovación de la gestión pública del estado mediante instrumentos de alineación y desarrollo de personal y, por consiguiente, de las instituciones. En ese sentido la autora realza la idea que fue el embrión de la segunda generación del choque de gestión (Vilhena 2006:354):

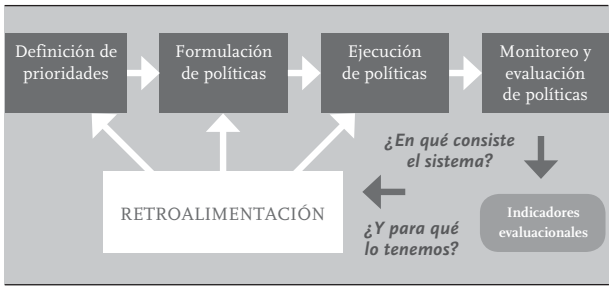
> Ahora el gran desafío a enfrentar es el de consolidar e institucionalizar el proceso de transformación, de forma que se asegure su irreversibilidad, se vaya más allá de la idea de responsabilidad fiscal, y se incluya una responsabilidad social y de gestión que, en último análisis, signifique el compromiso con los resultados de desarrollo y la correspondiente rendición de cuentas ante la sociedad.

Ya estaban, por lo tanto, sentadas las bases para la ejecución de un estado para resultados, o sea, el modelo de gestión orientado al logro de resultados para la sociedad. Ese concepto necesitaba un fuerte sistema de MyE que fuera capaz de generar información confiable para tal orientación.

Sistema de MyE

Un sistema de MyE se compone, básicamente, de un conjunto de indicadores del desempeño del gobierno y una sistematización de las evaluaciones de las políticas públicas gubernamentales. Es sobre la base de esos insumos del sistema de MyE que se propicia la gestión por resultados, o sea, la utilización de esa información con un enfoque de gestión del gobierno. La creación de un sistema de MyE no puede entenderse como un fin en sí mismo, sino que obligatoriamente tiene que estar ligada al proceso de planificación y gestión de las políticas públicas. Para lograr ese valor público, por lo tanto, el sistema de MyE debe ser capaz de generar información que alimente el proceso de toma de decisiones que conlleva al cumplimiento de los objetivos del gobierno. Por supuesto, es crucial que las autoridades decisorias efectivamente lo utilicen. La lógica de un sistema tal se ha simplificado a dos preguntas, como se demuestra en el gráfico 7.

Gráfico 7. Sistema de MyE en el ciclo de las políticas públicas



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Barkenbus (1998).

Las preguntas que se deben hacer son: "¿En qué consiste el sistema de MyE?", o sea: "¿cuáles son los componentes principales de ese sistema?" A consecuencia de la composición del sistema, quedará entonces por responder la pregunta: "¿Y para qué lo tenemos?", que tiene una respuesta genérica: la retroalimentación del ciclo de las políticas públicas.

Con ese ciclo de políticas públicas en mente, a lo largo de este texto se describe cada una de esas etapas, aplicadas a la realidad del estado de Minas Gerais. En la sección siguiente se inicia la descripción del proceso de planificación, que comprende la definición de prioridades y la formulación de las políticas.

La planificación como definición de prioridades

En el gobierno del estado de Minas Gerais existe una diferencia con respecto al resto del país en lo que atañe al proceso de planificación. Según el artículo XX de la Constitución del Estado, el Plan de Desarrollo Integrado de Minas Gerais (PMDI, por sus siglas en portugués) es un elemento obligatorio que asume el papel de planificación estratégica. Entre la obligación formal y la concepción de la planificación estratégica real existe la capacidad y la importancia que una gestión gubernamental dada le atribuye al papel de la planificación. Desde 2003 ese documento ha cumplido con un papel real en el gobierno: el de marcar la acción gubernamental, y la revisión del PMDI que se realizó desde 2007 refuerza la función de ese documento de indicar el norte de los resultados que anhela el gobierno.

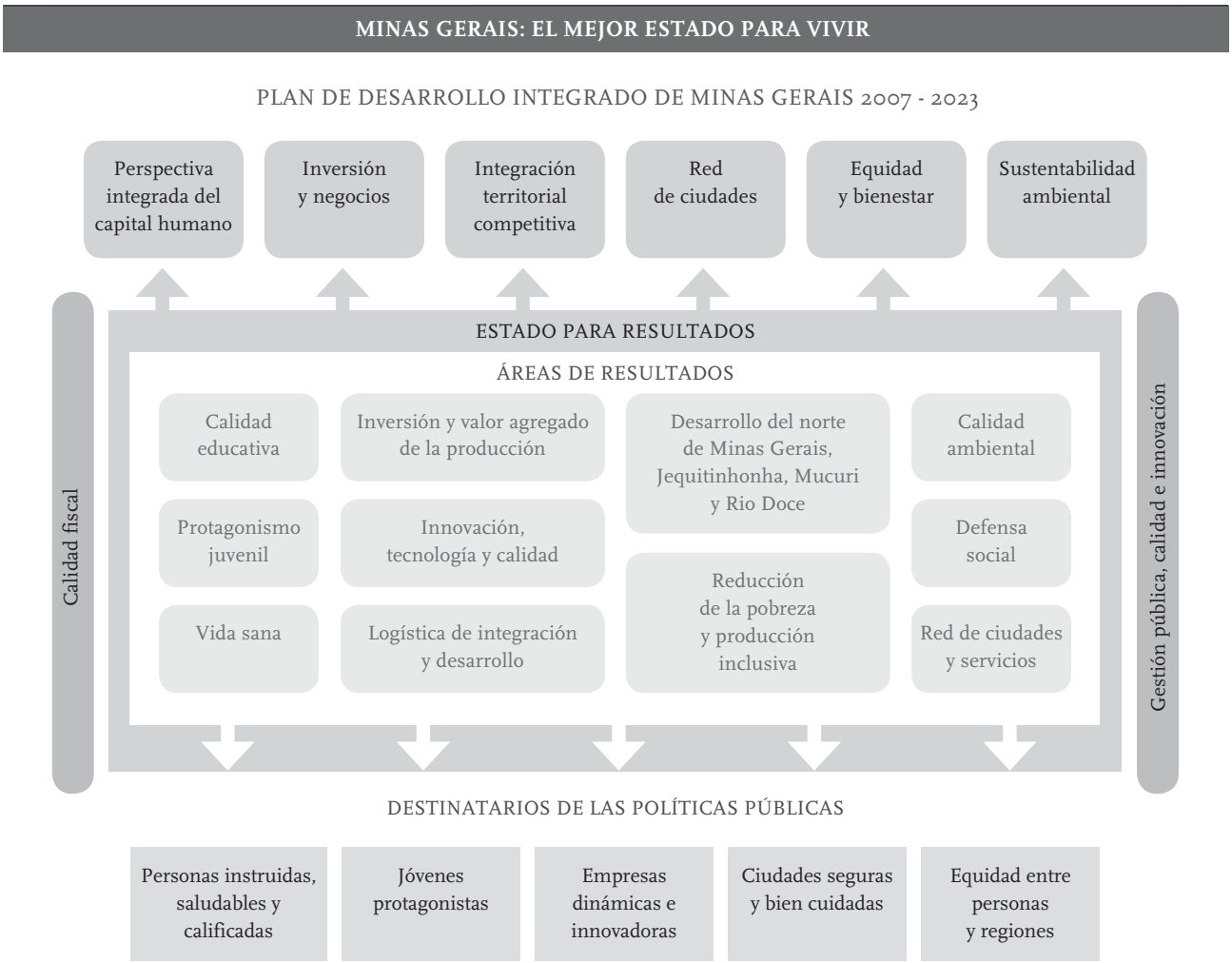
El PMDI 2007-23, al presentar las áreas de resultados —o "áreas focales" de concentración de los mayores esfuerzos y recursos, con miras a las transformaciones y mejoras que se desean– introduce la importante idea de que la administración pública tiene resultados finales. Por lo tanto, se crearon 13 áreas de resultados, que figuran en el mapa estratégico del gobierno (gráfico 8).

En la misma línea del PMDI, el Plan Plurianual de Acción Gubernamental (PPAG), cuya importancia se revitalizó con la integración planificación-presupuesto, se presenta como el documento que define la cartera de proyectos estratégicos, o iniciativas estratégicas del gobierno. En síntesis, estos dos documentos juntos señalan los objetivos estratégicos que se van a perseguir (PMDI) y cómo se piensa que se les alcanzará (PPAG); se crea así un marco causal implícito para cada una de las áreas de resultados. Un punto fundamental es que no se trata de un proceso que la SEPLAG lidere de manera autónoma, sino que por el contrario, durante todo el proceso de creación y definición de estrategias se sostienen conversaciones y se llega a pactos morales con los órganos sectoriales, lo que confiere legitimidad a ese modelo causal implícito.

Una vez definidas las prioridades de acción en conjunto con los funcionarios ejecutivos principales de los órganos sectoriales, en febrero de 2007 se llevó a cabo un importante evento de celebración de pactos morales, que presidió el gobernador junto a los funcionarios de alto nivel del Poder Ejecutivo. En ese evento se distribuyeron y se pactaron los denominados "Cuadernos de compromiso", en los que cada secretaría se comprometió a determinadas metas y proyectos por ejecutar.

Esos primeros compromisos morales resultaron fundamentales para la generación de una alineación en torno a los objetivos comunes. Después de esa definición se desarrolló un proceso de diseño y detalle de los proyectos estratégicos que componían la nueva cartera estratégica (de 57 proyectos), que conduce el GERAES junto con los gerentes de proyectos que corresponda.

Gráfico 8. Mapa estratégico del gobierno de Minas Gerais



Fuente: Plan de Desarrollo Integrado de Minas Gerais 2007-23, pág. 27.

Una vez definidas las directrices y los planes de las políticas, basadas en ese marco causal implícito, se iniciaba la etapa de ejecución de esas políticas públicas. Una premisa fundamental del sistema de MyE de Minas Gerais es la de la autonomía vigilada, según la cual el área de planificación indica los objetivos y apoya a los órganos sectoriales en la construcción de los caminos por los cuales se llegará a los resultados anhelados, pero cabe a cada uno de los órganos sectoriales desarrollar las mejores soluciones para la ejecución de los proyectos. Así, la preocupación del sistema de MyE recae sobre los incentivos que existan para esa ejecución, como se detalla en la sección siguiente.

Incentivos para la ejecución: los acuerdos de resultados y los comités de resultados

Si se tiene como premisa la idea de que el mejor camino para llegar a la gestión por resultados es generar un conjunto de incentivos adecuados para la ejecución de la estrategia, se observa que sobresalen dos instrumentos en términos de importancia: los acuerdos de resultados y los comités de resultados.

Los acuerdos de resultados son contratos de gestión que pactan el gobernador y las secretarías de Estado (acuerdos de primera etapa), y las secretarías de Estado y sus equipos de trabajo (acuerdos de segunda etapa). Con la visión estratégica en la mira y en busca de reforzar la importancia de actuar con un foco de atención, así como también de observar la premisa de la autonomía vigilada, el sistema de MyE consume más energía en la definición de los acuerdos de primera etapa y deja el desdoblamiento de los acuerdos de segunda etapa a cuenta de los órganos sectoriales correspondientes.

Asimismo, los acuerdos de resultados constituyen una herramienta esencial en la búsqueda de la alineación de las instituciones con la estrategia del gobierno, en la medida en que sintetizan en un contrato los principales resultados y productos a que apuntarán los diversos sectores. En este documento se pactan los resultados finales (indicadores de productos e impactos con metas), los proyectos estratégicos (ciento por ciento de ejecución de los marcos de referencia y de las metas planificadas), la agenda sectorial (conjunto de productos que se materializarán) y los indicadores de racionalización del gasto (metas de economía con gastos en actividades-medio, así como también indicadores de la calidad de la ejecución presupuestaria de los órganos).

Cada secretaría de Estado cuenta con un contrato, con diferentes composiciones de pesos entre los cuatro componentes, según las peculiaridades de cada sistema. O sea, algunas secretarías de Estado, por ejemplo la de Educación, dirigen el 70% del contrato a los resultados finales y el 30% que queda a los demás componentes, mientras otras secretarías cuentan con un contrato más equilibrado, como la de Salud, que asigna un 30% a resultados finales, 30% a proyectos estratégicos, 30% a la agenda sectorial y 10% a los indicadores de racionalización del gasto.

Un importante incentivo va ligado a la lógica de los acuerdos de resultados, toda vez que la nota de esas evaluaciones (de primera y segunda etapas) es determinante para recibir el premio a la productividad, remuneración variable de hasta un salario mensual (un decimocuarto salario en potencia). El pago del premio a la productividad, por lo tanto, está ligado a la buena ejecución de las acciones y la obtención de resultados de parte de las secretarías de Estado y sus equipos de trabajo. A pesar de que este instrumento funciona desde 2004, recién cobró importancia para la óptica del sistema de MyE en 2007, año en que pasó a estar adscrito a la estrategia que indicaba el proceso presupuestario, por medio de los cuatro componentes descritos más arriba.

Uno de los papeles fundamentales del Programa Estado para Resultados (EpR), que se creó en 2007 en cooperación estrecha con la SEPLAG, es el de buscar que esos contratos estén en la misma línea que la estrategia y, principalmente, el de buscar evaluaciones que sean armónicas y estén bien calibradas entre los diversos sectores. Partiendo del principio de que algunas áreas son más estratégicas que otras, así como también del hecho de que existen diferentes niveles de dificultad en el alcance de los resultados que se anhelan, el EpR procura dotar al sistema de evaluación de contratos con reglas simples y transparentes, pero que resulten en un sistema sólido y duradero.

Dos reglas, que construyeron el EpR y la SEPLAG ilustran ese espíritu:

1) la creación de un bono para las secretarías que reciben los cuatro mayores presupuestos, así como también una reducción para las seis secretarías que reciben los más bajos (Decreto 44.873/08). Esto permite una calibración de los diferentes grados de dificultad, una vez que se consume más tiempo y se es más osado en las metas de los sistemas grandes (Transporte, Educación, Salud y Defensa Social) de cara a los sistemas de menor tamaño (Cultura, Deportes, Defensoría, Auditoría, Reforma Agraria y Turismo), y

2) la creación de un conjunto de reglas permanentes que flexibiliza la evaluación en términos de permitir el otorgamiento de bonos por superar la meta y volver a adecuar metas que ya no sean factibles, dado que se dan casos en que se pactan metas para los años t+1 sin evaluar los resultados del año t, entre otras condiciones que apuntan a la mayor robustez del contrato (Decreto 45.191/09).

Además de la alineación que se generó por medio del incentivo positivo de los acuerdos de resultados y los consiguientes premios a la productividad, hay otro instrumento importante: los comités de resultados.

Los comités consisten en reuniones que preside el vicegobernador y que lleva a cabo el EpR, en las que se abordan principalmente los proyectos estratégicos por áreas de resultados y que, por lo tanto, involucran a los responsables de dichos proyectos (gerentes y personal administrativo superior de los órganos responsables). El objetivo de esas reuniones es generar un seguimiento sistematizado de parte del vicegobernador respecto de las acciones del gobierno, lo que posibilita, para cada una de las reuniones, la configuración de un plan de acción operativo/estratégico que tiene su foco en la ejecución de las políticas. Se puede decir que por medio de esas reuniones se da ritmo y se mantiene viva la planificación estratégica del gobierno, con lo cual se mitiga el riesgo de que la rutina operativa del gobierno prepondere en la formación de la agenda.

Esos comités, por lo tanto, se ocupan de la implantación de la estrategia en la medida en que "la experiencia concreta da evidencias claras de que, para que sea efectiva, no es suficiente que la estrategia del gobierno se haya formulado bien. Es esencial, también, cuidar de su implementación e implantación con la misma atención, y con intensidad todavía mayor" (Porto e Silveira 2006: 67).

En esas reuniones se cuenta con un importante incentivo moral para la ejecución de la estrategia ya planeada, dadas la exigencia y la necesidad de rendición de cuentas ante el vicegobernador. Aún más, esos foros sirven para diagnosticar dificultades, riesgos y oportunidades en la ejecución de los proyectos, lo que en algún sentido permite que se genere apoyo a los órganos sectoriales en relación con determinadas acciones.

De esa manera, en el ámbito de la ejecución se cuenta con dos instrumentos fundamentales para incentivar y, en alguna medida, monitorear y evaluar la ejecución de las políticas públicas. En la sección que sigue se describen dos destacadas herramientas del sistema de MyE: los resultados finales pactados en los acuerdos de resultados y el desarrollo de las evaluaciones de esas políticas públicas.

El monitoreo de los resultados y el inicio de las evaluaciones

Una de las principales innovaciones que se introdujeron con el PMDI 2007-23 tiene que ver con la creación de un conjunto de resultados finales —indicadores de resultado con metas a corto, mediano y largo plazo— en las 13 áreas de resultados.

A lo largo de 2007 y 2008, una de las principales tareas del EpR, con miras al fortalecimiento del sistema de MyE, fue la de constituir un conjunto adecuado al modelo de gestión por resultados (que sería posible evaluar anualmente en los acuerdos de resultados). Siendo así, después de dos rondas de evaluación de los acuerdos de resultados (la de 2007 y la de 2008), y habiéndose pactado en los acuerdos de resultados de 2009 un conjunto de 104 indicadores, esta herramienta de monitoreo y evaluación se considera implementada, teniendo como marco de referencia del proceso la publicación del Cuaderno de Indicadores 2009 (Guimarães y Campos 2009).

La introducción de la lógica de evaluación por medio del desempeño de los resultados finales representa un marco de referencia importante para la construcción de un sistema orientado a resultados. Esa orientación va en línea con la premisa de que cabe a los sectores el compartir y alinearse a los objetivos que se anhela alcanzar, así como también procurar el mejor camino para cumplir tales metas.

Puede darse como ejemplo exitoso de la lógica que se desea el resultado final de "temor entre la población de ser víctima de un acto de violencia". Una vez que se pactó ese indicador con la Secretaría de Defensa Social

y la Secretaría de Gobierno (la responsable de las campañas de comunicación), con metas de reducción de la proporción de la población que siente miedo de ser víctima de algún acto de violencia, se generó una acción intersectorial dirigida a divulgar mejor las acciones de prevención y lucha contra la violencia que se llevaban a cabo. La creación de ese plan de acción conjunto es fruto del modelo que se desea imprimir a toda la gestión pública: que los actores involucrados se articulen para procurar las acciones necesarias para alcanzar los resultados que se pacten.

Una vez más, se hace presente la noción de crear un sistema armónico de MyE, a la vez que se calibran y coexisten diferentes enfoques y resultados anhelados (en ese caso existen también indicadores de percepción del miedo e índices objetivos de la violencia). Además de eso, se refuerza el supuesto del modelo, que es el de equilibrar metas finales con ejecuciones más operativas (proyectos estratégicos y agenda sectorial), lo que permite que se dé una evaluación que no aborde solamente el esfuerzo de los sectores, sino también que no sea injusta, dadas las externalidades que se establecen como supuestos en algunas metas (reducción de la tasa de homicidios, por ejemplo).

A pesar de que un monitoreo tal de los resultados finales se considera ejecutado, se supone también que existe el desafío de mejorar la madurez y la calidad de esos indicadores. O sea, en algunas áreas de resultados, como por ejemplo la de Educación de Calidad, ya se cuenta con un conjunto de resultados que tienen mayor robustez en términos de medidas adoptadas, mientras que en otras áreas, como la Red de Ciudades y Servicio, se parte del supuesto de que todavía no se cuenta con los indicadores necesarios para poder aforar algunas de las dimensiones deseadas.

Una innovación que todavía está en curso tiene que ver con la creación de los puntos de referencia (*benchmarks*) para esos indicadores, así como también el desarrollo de métodos capaces de sugerir metas que sean fáciles y desafiantes al mismo tiempo.

Otra herramienta de las que componen el sistema de MyE en Minas Gerais son las evaluaciones de impacto de los proyectos estratégicos. Desde 2007, cuando se generó la nueva cartera de proyectos, se ideó también el desarrollo de evaluaciones que permitieran someter a prueba los modelos causales implícitos. O sea, a ciertas contrapartes estratégicas (la Universidad Federal de Minas Gerais y la Fundación João Pinheiro) se les encomendó que evaluaran nueve proyectos sociales, con el objetivo de adquirir un mayor conocimiento de si las acciones que se van ejecutando en verdad producen los impactos que se pretende que produzcan. Tal cultura de evaluación todavía está en su fase embrionaria dentro del gobierno, y solamente a fines de 2009 y mediados de 2010 se tendrá acceso a los primeros resultados de las mismas.

La introducción de toda una serie de herramientas de evaluación de políticas públicas en sus diversas etapas (evaluaciones de focalización, eficiencia, proceso, impacto, etcétera) se presenta como la tercera ola de la consolidación de este sistema de MyE. Parte de esa cultura ya se va planeando para fines de la gestión 2007-10, por medio del desarrollo de "evaluaciones ejecutivas", que habrán de tener un punto de vista más crítico de los elementos que hagan falta en un proceso de planificación de proyectos que se iniciarán con esa cultura de evaluación.

Actualmente las evaluaciones en curso todavía no han cumplido plenamente su papel de retroalimentar el ciclo de las políticas públicas. En tanto, ya hay una clara comprensión de la necesidad de cerrar el ciclo de MyE y, en ese sentido, se concluye este trabajo con la inclusión en el orden del día de los caminos que se siguen en el proceso de retroalimentación.

Retroalimentación: los caminos que se recorren

La premisa del área de planificación, SEPLAG y EpR, responsable por el sistema de MyE del gobierno de Minas Gerais, es que, una vez que se genere la alineación respecto de los objetivos que se vayan a alcanzar, los distintos sectores deberán definir cuál será la mejor forma de cumplir con dichos objetivos, y —una vez definidas esas formas— llevarán a cabo un monitoreo del apoyo que se ofrezca a la ejecución. En

ese sentido, el proceso de retroalimentación tiene que provenir prioritariamente de los sectores, y procurar, a la luz del desempeño de los indicadores y del resultado de las evaluaciones, revisar el diseño y la ejecución de las políticas públicas.

El proceso de planificación no debe ser rígido, sino más bien estar abierto a alteraciones de marcos y metas, siempre y cuando se den justificaciones plausibles, principalmente en los momentos de la revisión anual de la planificación. Es decir que hay apertura a iniciativas como esas.

Desde el punto de vista de la oferta de insumos para ese proceso de reflexión, sobre todo durante las reuniones de los comités de resultados, se presenta la información estratégica para su discusión. Por ejemplo, en la reunión del 4 de mayo de 2009, un comité de resultados del área Educación de Calidad planteó la discusión de los resultados del PROEB 2008, examen de nivel de conocimientos de los alumnos de la red del Estado en matemáticas y portugués. En esa reunión se presentó la evolución de esos indicadores, así como también el desempeño que tuvieron de cara a las metas de corto y mediano plazo.

En síntesis, se creó un espacio para que la Secretaría de Educación del Estado (SEE) explicara la comprobación de los esfuerzos que se vienen haciendo en las primeras series, así como también para que enunciara los problemas que se vienen enfrentando en la educación media y que explican el estancamiento de esos indicadores. La misma SEE puso de manifiesto medidas correctivas y emergentes que se estaban implementando, como la revisión del currículo, que se considera sobrecargado en ese nivel de enseñanza.

Este ejemplo dilucida lo que se desea, en términos de orientación a resultados y responsabilidad de los sectores, siempre en busca de estrategias emergentes. En ese contexto, el papel del EpR es el de monitorear y profundizar en algunas evaluaciones que están en curso, que en este caso específico tienen que ver con el Proyecto Estratégico de Educación Media Vocacional, que consiste en una apuesta en favor de la mejoría de la educación de los alumnos de enseñanza media.

No obstante, es posible observar otras acciones en curso que llevan a cabo otros órganos sectoriales en la identificación de planes de medidas correctivas. Tal es el caso del Sistema de Transporte, que —teniendo en vista el alto índice que se alcanzó en el resultado final "accidentes por 100.000 vehículos"—, realizó un taller y creó en septiembre de 2009 un plan de acción para mejorar esos resultados.

Es posible citar acciones todavía más sistemáticas, como la creación de una "célula de seguimiento" del Programa de Intervención Pedagógica, que consiste en un pequeño grupo de trabajo que se dedica al análisis de los resultados del PROALFA (un examen de nivel de competencia en lectura de los alumnos del tercer año de educación primaria), con el fin de apoyar al equipo gestor del programa en la definición de sus intervenciones.

En fin, se sabe que todavía no se ha propiciado en el gobierno una actividad sistematizada de retroalimentación que se base en el desempeño de los resultados finales y en las evaluaciones en curso. Parte de esa carencia es fruto de la escasa madurez de los indicadores de algunas áreas de resultados, y otra es natural del grado de consolidación que la cultura de evaluación ha alcanzado dentro del gobierno de Minas Gerais.

No obstante esas adversidades, se cuenta con buenos ejemplos de la manera en que la cultura de orientación por resultados viene surtiendo efecto en la identificación de las mejores prácticas. Para concluir, se observa que la creación de un sistema de MyE bien calibrado, armónico y provisto de los incentivos correctos puede generar una transformación paulatina en la cultura del sector público en dirección a una efectiva gestión por resultados.

Bibliografía

Anastasia, Antonio Augusto J. 2006. Presentación. En: Marini, Caio et. al. (Org.), *O choque de gestão em Minas Gerais: políticas da gestão pública para o desenvolvimento*, pp. 13-17. Belo Horizonte: Editora UFMG.

Banco de Desarrollo de Minas Gerais. 2002. *Minas Gerais do Século XXI - transformando o poder público: a busca da eficiência*, vol. 9. Belo Horizonte: Rona Editora.

Barkenbus, Jack. 1998. *Expertise and the Policy Cycle*. Tennessee: Universidad de Tennessee. Disponible en: http://www.gdrc.org/decision/policy-cycle.pdf.

Guimarães, Tadeu Barreto y Bernardo Tavares de Almeida. 2006. Da estratégia aos resultados concretos: a experiência de Minas Gerais (2003-2005). Cadernos BDMG No 12. Belo Horizonte: BDMG.

Guimarães, Tadeu Barreto y Eder Sá Alves Campos. 2009. Programa Estado para resultados: balanço da implementação de um escritório de apoio à gestão estratégica e gestão por resultados em Minas Gerais. II Congreso CONSAD. Brasilia: CONSAD.

Oliveira, Ana Clara de; Bernardo de Almeida y Tadeu Barreto Guimarães. 2006. A Integração Planejamento-Orçamento. En: Vilhena, Renata et al. (Org.), *O Choque de Gestão em Minas Gerais: Políticas da Gestão Pública para o Desenvolvimento*, pp. 67-76. Belo Horizonte: Editora UFMG.

Porto, Claudio y José Paulo Silveira. 2006. Implantação e Gestão da Estratégia do Governo. Cadernos BDMG No 12: Belo Horizonte: BDMG.

Secretaría de Planificación y Gestión de Minas Gerais. 2007. *Plan de Desarrollo Integrado de Minas Gerais 2007-2023*. Belo Horizonte: Secretaría de Planificación y Gestión de Minas Gerais.

Vilhena, Renata. 2006. *Rumo à segunda geração do choque de gestão*. En: Marini, Caio et al. (Org.), *O choque de gestão em Minas Gerais: políticas da gestão pública para o desenvolvimento*, pp. 351-356. Belo Horizonte: Editora UFMG.

Índice de Transparencia de las Entidades Públicas

Experiencia de evaluación de los riesgos de corrupción en la gestión administrativa de las entidades del Estado a nivel nacional, departamental y municipal

Elisabeth Ungar Bleier*

Antecedentes[1]

La Corporación Transparencia por Colombia ha liderado desde 2002 el Índice de Transparencia de las Entidades Públicas[2], como un ejercicio periódico y sistemático que tiene por objeto fortalecer la institucionalidad del sector público e incentivar medidas de control de riesgos de corrupción en tales entidades. Este es el primer ejercicio de cuantificación de riesgos de corrupción en entidades estatales realizado en el país por una organización independiente, que desde la sociedad civil monitorea los riesgos de corrupción y alimenta la definición de políticas públicas en la lucha contra este flagelo.

Con el apoyo financiero del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y cooperantes internacionales como la Embajada de los Países Bajos, la Agencia de Cooperación Alemana GTZ (Programa CERCAPAZ), la Embajada del Reino Unido, la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), la Comunidad Europea y con recursos propios, la Corporación Transparencia ha producido y publicado cinco ediciones del Índice de Transparencia Nacional, cuatro del Índice de Transparencia Departamental y tres del Índice para el nivel municipal.

Inicialmente la Corporación concentró sus esfuerzos en la producción del Índice de las Entidades Públicas del nivel nacional (ITN). La primera edición se realizó en 2002 con la cobertura de 88 entidades, y la última se entregó en 2009 con la evaluación de las vigencias 2007-08 de 158 entidades de las tres ramas del poder público, además de las entidades autónomas y del órgano electoral. A partir de 2005 el ITN generó una metodología especial para evaluar entidades estatales de naturaleza especial, tales como las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta.

En 2003 se avanzó en la producción del Índice de Transparencia Departamental, el cual evaluó en sus inicios dependencias del Gobierno Departamental (despachos y secretarías de Hacienda, Salud, Educación, Obras Públicas e Infraestructura, Tránsito y Transporte, contralorías y asambleas departamentales de los 32 departamentos). Es de destacar que también han sido objeto de monitoreo las loterías y las licoreras, cuando existían. La última medición del ITD que evalúa las vigencias 2005 y 2006 suspendió la evaluación de las asambleas departamentales, dado que el carácter del instrumento de evaluación no daba cuenta de otro tipo de riesgos que sí afectan a estas entidades.

Es importante señalar que en el caso de los índices nacional y departamental, la Corporación Transparencia por Colombia definió la cobertura de los índices, teniendo en cuenta las características de las entidades en términos de su importancia funcional y niveles de manejo de presupuesto.

En 2005 la Federación Colombiana de Municipios, el Consejo Nacional de Planeación y la Corporación Transparencia por Colombia conformaron una alianza desde la sociedad civil para lanzar de manera conjunta el Índice de Transparencia Municipal. Esta alianza invitó a los municipios del país, con excepción de las grandes ciudades, a participar en este ejercicio de medición y obtuvo respuesta en 146 municipios que voluntariamente se vincularon al proceso. Cabe destacar que este Índice además de medir visibilidad e institucionalidad, pone especial atención en la rendición de cuentas a la ciudadanía y la promoción de la participación ciudadana desde la administración municipal. La primera medición en firme del ITM se realizó en 2007, con una evaluación de las vigencias 2005 y 2006. En esta oportunidad se evaluaron los riesgos de corrupción de 252

* Directora ejecutiva, Transparencia por Colombia.

1. El presente documento recoge las reflexiones y los planteos que se expresan en diferentes documentos técnicos y analíticos producidos en el marco de la gestión del Programa Índice de Transparencia de las Entidades Públicas.

2. Antes denominado Índice de Integridad de las Entidades Públicas.

municipios en lo concerniente a la gestión administrativa centralizada.

Ahora se ha iniciado la evaluación de las vigencias 2008 y 2009 del nivel municipal y departamental; además, en noviembre de 2009 comenzó el proceso de alistamiento del equipo de investigación para la evaluación de las entidades del nivel nacional.

La lucha contra la corrupción como punto de partida

Uno de los obstáculos más grandes a los que se enfrentan los procesos de gestión del desarrollo es la corrupción. Se trata de un tema candente que acompaña la historia de nuestra sociedad y de un problema que se explica por el abuso del poder para beneficio particular y que va en detrimento del interés colectivo. Además, esta situación no se presenta como una "patología" de la sociedad, sino como una práctica funcional al tipo de estructura social, política y económica que sustenta el orden social.

De la misma forma que ocurre con la pobreza, muchas veces se considera que estos "grandes" problemas no tienen solución, que muy posiblemente se podrá "disminuir" su impacto en la sociedad, pero jamás desaparecerán. Sin embargo, existen muchos sectores de la sociedad que opinan lo contrario: no solo es posible luchar contra la corrupción, sino que es necesario, es decir: existen imperativos éticos, morales y políticos que obligan a realizar cambios fundamentales en los procesos de administración y gestión de lo público.

Es totalmente prioritario adelantar acciones desde el Estado y la sociedad civil en contra del fenómeno de la corrupción, pues no es posible que en un país como Colombia con niveles de pobreza que superan el 50% de la población, donde hombres, mujeres, niños y niñas no logran acceder a bienes y servicios públicos —a los cuales deberían tener pleno derecho—, debido al monopolio de los recursos públicos por grupos o actores sociales, políticos y gremiales.

Riesgos de corrupción y transparencia de la gestión administrativa de las entidades del Estado

Uno de los valores centrales de la gestión moderna del Estado es la democracia como base del ejercicio del poder. La democracia como génesis del poder y sus reglas de oro son la guía ética y política que organiza las relaciones entre la sociedad civil y el Estado. Como reglas de oro de la democracia se pueden recordar: el consenso, el control del poder, la responsabilidad, la legalidad y el acceso a la información, entre otras. Todas estas reglas están orientadas a generar un espacio de confianza en la relación de los actores sociales y políticos, confianza que garantiza la existencia de la sociedad como un todo, si bien no en la hipotética idílica imagen de la armonía, sí en un marco de diversidad y pluralismo donde a partir de la tolerancia y el respeto sea posible convivir. La base de la confianza en la diversidad se basa en la presunción de que cada uno de los actores que viven en la sociedad desarrollan su rol en el marco de la ley y el Estado como principal actor representa la institucionalidad que garantiza la gestión integra de lo público, donde el interés colectivo prevalece por sobre los intereses privados.

En esta lectura la transparencia aparece como un medio que permite a los diferentes sujetos sociales conocer lo que hacen unos y otros, siendo para todos lo más importante conocer y saber qué es lo que hace el Estado, ya que toda su acción resulta de interés público, razón por la cual el Estado es el principal responsable de brindar información sobre su acción, así como también estar dispuesto a someter dicha información al escrutinio público, escrutinio que puede dar como resultado el premio o la sanción social, de acuerdo con el grado de satisfacción que de las demandas ciudadanas generen quienes ostentan el poder.

Así, la transparencia en la gestión pública sería una de las condiciones favorables que, sumadas a otras más, como el desarrollo institucional, la habilidad política para gestionar las demandas sociales, el alto nivel de confianza y la existencia de escenarios de diálogo social, político y económico que permitan la existencia

de deliberaciones públicas, entre otros, constituyen escenarios de gobernabilidad para los Estados y la sociedad.

El fenómeno de la corrupción es uno de los problemas más graves que afectan el ejercicio democrático del poder, en la línea de lo expuesto anteriormente. Las reglas de oro de la democracia y la definición misma de esta se deforman en los hechos de corrupción, sobre todo en el entendido de que la corrupción está imbricada en las estructuras sociales, políticas y económicas de la sociedad. La corrupción no es solo un fenómeno que da cuenta de la acción de los individuos, sino que define una característica nefasta de la "arquitectura" del Estado en todas sus épocas.

Siendo así nuestra lectura, el Índice de Transparencia de las Entidades Públicas centra su atención en las características de la arquitectura de dichas entidades[3] y en las prácticas de los individuos[4] que las gestionan —servidores públicos— en aras de señalar qué condiciones y prácticas pueden generar un riesgo de corrupción, específicamente de aquella corrupción que tiene lugar en el Estado y en el ámbito de la administración pública.

La categoría analítica de "riesgo de corrupción" es entendida por el Programa de los Índices como la posibilidad de que ocurran hechos de corrupción en las entidades públicas a partir de la existencia de ciertas condiciones institucionales y ciertas prácticas de los actores que, a partir de las evaluaciones que ha desarrollado Transparencia por Colombia desde 2002, se consideran favorables para los riesgos de corrupción.

La categoría de riesgo[5] es una noción en construcción donde se destaca la existencia de un estado intermedio entre la seguridad y la destrucción; la identificación de este espacio genera la "percepción del riesgo" y define el pensamiento y la acción de los individuos. En el caso que nos ocupa, los riesgos de corrupción en las entidades públicas no existen hasta que una indagación, investigación o evaluación los pone de presente ante los ojos y las ideas de los servidores públicos y de la ciudadanía y, lo que es más importante, cuando esta nueva información genera acciones tendientes a contrarrestar el riesgo. Nuestro propósito primordial con la evaluación de los niveles de riesgo de las entidades es impulsar cambios institucionales, producto de las transformaciones en las ideas y actitudes de los servidores públicos, específicamente en lo relacionado con la gestión de lo público. Obviamente el aporte del Índice se hace desde la sociedad civil, y es una entre las varias iniciativas para la modernización y democratización del Estado que surgen del mismo Estado, de la academia, de otras organizaciones de la sociedad civil y de la cooperación internacional.

La base de la evaluación del Índice de Transparencia se basa en la siguiente hipótesis: los riesgos de corrupción disminuyen si la gestión es transparente, se acoge a las normas y a los estándares establecidos y si las autoridades locales promueven la participación ciudadana y el control social. A partir de esta lectura y como punto de partida de la evaluación los escenarios de riesgos son:

- Monopolio de la información y de las decisiones que afectan la colectividad.
- Alto grado de discrecionalidad de los servidores públicos.
- Bajo desarrollo de los procesos y procedimientos institucionales.
- Inexistencia o debilidad de contrapesos y controles del poder, tanto de los controles institucionales —internos y externos— como del control ciudadano.
- Nula o baja visibilidad de las acciones de los servidores públicos.

En estos escenarios de riesgo los asuntos públicos dejan de serlo para convertirse en privados, y esto gracias a la existencia de procesos de gestión y de gobierno que están cubiertos por el "manto del secreto". Por esta razón, en la evaluación del Índice la principal apuesta la constituye la búsqueda de mayores niveles

3. Las condiciones institucionales a las que aquí se hace referencia son entendidas como los arreglos institucionales en términos de reglas, funciones, competencias, actores y sistemas que estructuran la acción administrativa y de gobierno.
4. Las prácticas de las autoridades y agentes públicos son entendidas como el comportamiento de autoridades y servidores públicos en relación con las condiciones institucionales.
5. Véanse los desarrollos teóricos de la sociología del riesgo, representados en los textos producidos por Ulrich Beck.

de transparencia en la acción de los actores públicos estatales, es decir: que los actos de los gobiernos sean visibles, se rijan por normas y procedimientos claramente establecidos y conocidos por todos, y finalmente que puedan ser sometidos al escrutinio público. La fórmula es sencilla: a mayor transparencia en los procesos de gestión de las entidades públicas, menores serán los riesgos de corrupción y por ende menor será la ocurrencia de hechos de corrupción.

Estructura de la medición[6]

Los resultados del Índice no son indicativos del nivel de corrupción de una entidad o sector, sino de los riesgos de corrupción que enfrenta con base en su proceso de gestión administrativa. Por ello, representan un insumo para que las entidades determinen las áreas y acciones puntuales a fin de contrarrestar los riesgos de corrupción identificados.

El Índice permite medir riesgos de corrupción en distintos factores centrales, cada uno de los cuales está formado por múltiples variables e indicadores. En el caso de los índices nacional y departamental, dichos factores son:

- *Visibilidad*: Los indicadores agrupados en torno de este factor evalúan la exposición permanente de información sobre los aspectos de la gestión administrativa de la entidad; así mismo, evalúan la facilidad para acceder a dicha información y la calidad de la misma. De esta manera, se observa si la entidad hace visible la gestión y los procedimientos con los cuales opera, y se logra que sus resultados sean sometidos a un juicio externo por parte de la ciudadanía en general o de los interesados en particular.
- *Sanción*: Los indicadores incluidos en este factor examinan los fallos y sanciones —disciplinarias y fiscales— relacionados con conductas consideras corruptas por nuestra legislación. En estos indicadores se considera que los fallos contra funcionarios de una entidad determinada, emitidos por los órganos de control en casos de responsabilidad fiscal o disciplinaria, es una alerta de que los procesos internos de la entidad no están suficientemente blindados o protegidos contra los riesgos de corrupción que les corresponden. Se observa también la acción adelantada por las oficinas de control interno disciplinario, pero desde una perspectiva distinta, donde una mayor respuesta por parte de dichas oficinas a denuncias contra funcionarios se valora como un mecanismo interno de control importante.
- *Institucionalidad*: En torno de este factor se agrupan los indicadores que evalúan el cumplimiento de normas legales, directrices y políticas gubernamentales, así como también procedimientos establecidos por la entidad para la consecución de la misión institucional, a partir de la premisa de que el cumplimiento de tales normas, directrices y procedimientos limita el margen de discrecionalidad de funcionarios, representantes políticos y particulares en el ejercicio de funciones públicas, con lo cual se reduce el riesgo de corrupción.

Además de los tres factores anteriores, en el caso del Índice de Transparencia Nacional, para las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta, se evalúa también el *factor de gobierno corporativo*, en virtud del cual se examina la existencia de principios formales y procesos de gestión basados en la transparencia, la responsabilidad empresarial, y el respeto a los derechos de los accionistas y grupos de interés.

En el caso del Índice Municipal, se incorpora el factor de *participación ciudadana*, que sirve para evaluar el conjunto de iniciativas gubernamentales que promueven el ejercicio ciudadano en los asuntos públicos, con el ánimo de incidir en las decisiones (sobre prestación de servicios, definición de prioridades, uso de recursos, etc.) y sobre todo ejercer un control sobre el desempeño de las autoridades públicas.

6. Por razones de espacio no se presenta en este acápite el listado de variables e indicadores que constituyen las mediciones. Para mayor información consúltese el sitio Web: www.transparenciacolombia.org.co.

Recuadro 2. Lineamientos básicos para la recolección, revisión y evaluación de información para la evaluación

- *El Índice se genera con base en información objetiva obtenida directamente de las entidades monitoreadas[1] y de fuentes secundarias del Ejecutivo y de los organismos de control.*
- *La información proveniente de las entidades se consigue mediante dos procesos: el primero es el diligenciamiento por parte de las entidades de un formulario diseñado por Transparencia para tal fin, y el segundo es la revisión directa de información publicada virtualmente por las mismas entidades y en las líneas de atención al ciudadano.*
- *Por su parte, Transparencia obtiene directamente información proveniente de otras fuentes del sector público, lo que se requiere para construir los indicadores que conforman el Índice.*
- *Esta información se consolida en una única base de datos y se procesa para calcular los indicadores y el Índice para cada entidad monitoreada, con las fórmulas definidas en el diseño metodológico.*
- *En este proceso se aplican filtros de validación de la información. Los cálculos realizados y revisados dentro de Transparencia se envían a las entidades, a modo de resultados preliminares, para su conocimiento previo antes de su publicación.*
- *En esta etapa se aclaran todas las dudas de las entidades sobre el procesamiento y el cálculo y se escuchan observaciones sobre una posible interpretación inadecuada de algún dato a los efectos de incorporar los ajustes correspondientes.*
- *Posteriormente se procede a la publicación de los resultados.*

1.Las entidades designan un funcionario interlocutor en el proceso de recolección de la información con el objetivo de centralizar tanto las solicitudes de información de la entidad como la entrega de dicha información.

Propósitos y alcances de la medición

1) En materia de **producción de conocimiento**, el Índice se ha consolidado como el primer instrumento independiente de la sociedad civil, que mide periódicamente el desempeño de las entidades públicas en la prevención y control de sus riesgos de corrupción y que cuenta con gran credibilidad por parte de la opinión pública y de las propias entidades.
   El diseño del instrumento ha avanzado ostensiblemente en el nivel nacional y departamental, y se cuenta con avances importantes en el nivel municipal. Hoy en día, el Índice de Transparencia cuenta con indicadores objetivos, que cubren aspectos muy vigentes en la agenda de lucha contra la corrupción administrativa: apertura informativa sobre las acciones y decisiones de la gestión pública, rendición de cuentas a la ciudadanía por parte de los gobiernos, publicidad y gestión de la contratación, procesos de selección y evaluación del empleo público, entre otros.
   La periodicidad de las mediciones ha logrado convertir al Índice en un referente para que las entidades profundicen su análisis institucional, en tanto les permite compararse con el universo en un momento determinado y consigo mismas en el tiempo, y también en un referente para la opinión pública, en cuanto informa sobre la evolución de las entidades en materia de control de riesgos de corrupción.

2) Como instrumento que estimula o promueve **procesos de mejoramiento** en la gestión de las entidades públicas, el Índice busca captar su interés para identificar riesgos de corrupción e impulsar el diseño de estrategias de mejoramiento. Durante sus años de implementación, los resultados del Índice de las entidades públicas se han convertido en una herramienta de referencia para que las entidades mejoren en cada indicador, eleven su desempeño en los factores calificados y generen cada vez más confianza en sí mismas, gracias a que se monitorean sus riesgos de corrupción y la efectividad de las medidas institucionales para minimizarlos.

Algunos elementos que señalan esta situación son:

- Las mediciones de 2005, 2006 y 2007 ponen en evidencia una tendencia de mejoramiento en los puntajes de la mayoría de las entidades monitoreadas en el nivel nacional y departamental, sobre todo en los aspectos relacionados con la "puesta en vitrina" de información concerniente a la gestión de las entidades e incluso con el incremento de la celebración de audiencias públicas de rendición de cuentas a la ciudadanía (en la medición 2007 el 75% de las entidades celebraron audiencia pública de rendición de cuentas).
- Se ha incorporado en la agenda de un número importante de entidades el tema de la transparencia en clave de lucha contra la corrupción; prueba de ello es que el 70% de las entidades evaluadas entregan la información de manera oportuna.
- El equipo investigador se ha reunido con más de 180 entidades del nivel nacional y territorial y más de 1.200 funcionarios, y se ha convertido en una herramienta de consulta y gestión para los funcionarios públicos. Las entidades han recogido alertas sobre sus debilidades institucionales y han formulado planes de mejoramiento orientados por los resultados del Índice.
- En el nivel nacional y en algunas entidades del orden departamental y municipal el Índice ha logrado articularse con los planes estratégicos de las entidades, y se ha integrado como un indicador de los sistemas de gestión de calidad y desarrollo institucional en relación con la transparencia.
- En el nivel nacional el Índice ha jalonado procesos de mejoramiento en temas tales como: información publicada en sitios Web, publicidad de procesos contractuales y rendición de cuentas a la ciudadanía.
- Las entidades que son fuente de información han contribuido de manera importante al proceso de fortalecimiento del Índice. Así, se destaca el interés de los equipos directivos de la Contraloría General de la República, la Procuraduría General y la Contaduría General de la Nación por suministrar su información con la debida oportunidad. De igual forma, la Procuraduría General y la Contraloría General han venido trabajando para optimizar sus sistemas de información y el cumplimiento de sus funciones de monitoreo y control.
- Actualmente el Índice de Transparencia Nacional ha logrado ingresar a las metas del Sistema de información para el seguimiento de la acción gubernamental SIGOB. La Vicepresidencia de la República encabezada por el doctor Francisco Santos ha propuesto que para la próxima medición las entidades nacionales tengan como meta obtener un mínimo de 90 puntos en el Índice. Así mismo, los análisis y recomendaciones del índice nacional y municipal, entregadas en el mes de diciembre, por medio de dos publicaciones, han propiciado reuniones entre las instituciones y con actores de la sociedad civil sobre los temas de participación y unificación de informes de las entidades territoriales, ambos escenarios coordinados por la Vicepresidencia de la República y el Programa Presidencial de Lucha contra la Corrupción.
- Por su parte, el Programa Presidencial de Eficiencia, Modernización y Lucha contra la Corrupción, en atención a los bajos y preocupantes resultados del Índice, propuso a las corporaciones la suscripción de pactos por la transparencia orientados a que estas entidades se comprometan, a través de acuerdos voluntarios, con temas como la contratación, la meritocracia, los sistemas de información, entre otras cuestiones fundamentales para lograr la integridad de las mismas. Así mismo, se retomarán los resultados del Índice de Transparencia Municipal para hacerlos parte sustancial de los pactos por la transparencia que suscribe esta entidad con los municipios.

3) En materia de **políticas públicas**, el Índice constituye un referente para dos efectos:
   - analizar el impacto de la política pública de lucha contra la corrupción en la gestión de las entidades, y
   - generar recomendaciones que incidan en la formulación de políticas públicas orientadas al mejoramiento de la gestión institucional, la

profundización de la transparencia en la gestión y la prevención de riesgos de corrupción. Las variables que cobija el Índice están, en su gran mayoría, relacionadas con las políticas impulsadas y la normatividad vigente para reducir los riesgos de corrupción, de tal forma que su medición periódica permite evidenciar que, al menos en parte, los cambios producidos en la gestión de las entidades se explican por la atención que estas prestan a tales políticas y normas.

El Índice de Transparencia cuenta con credibilidad entre las entidades públicas y el gobierno nacional. De hecho, a raíz de un trabajo de coordinación adelantado con Transparencia por Colombia, la Vicepresidencia de la República, el Departamento Nacional de Planeación y el Departamento Administrativo Nacional de Estadística han mostrado su interés en facilitar y reforzar la disponibilidad de información pública de tal forma que contribuya a fortalecer el Índice y otras mediciones de la gestión pública, y a potenciar su uso en la definición de políticas públicas.

Algunas pruebas muestran ciertas relaciones de interdependencia entre los resultados del Índice y ciertas medidas tomadas por el gobierno en pos del fortalecimiento institucional y la transparencia. Así, con base en los resultados del Índice y en los posibles ajustes y mejoras en la institucionalidad pública que de ellos se derivan, el gobierno —en particular el Vicepresidente de la República de Colombia— se ha comprometido públicamente con medidas concretas hacia entidades que han estado ubicadas en los rangos de alto y muy alto riesgo de corrupción.

Por otra parte, algunas contralorías departamentales han empleado los resultados obtenidos por algunas entidades del nivel departamental para definir estrategias y políticas en apoyo a su función de control.

4) En materia de **opinión pública**, el Índice ha querido ofrecer un referente acerca de la evolución de la institucionalidad pública, así como también fomentar la participación y apropiación de otros actores interesados en el tema. A la fecha, las publicaciones del Índice han tenido gran acogida, por la visión independiente que representa. Los resultados de las aplicaciones del Índice han sido ampliamente divulgados en medios masivos, con lo cual ha ganado en visibilidad e incluso en presión pública sobre las entidades para participar de las mediciones y para implementar medidas de optimización.

Todos estos avances requieren consolidarse y proyectarse hacia nuevas dimensiones que permitan incrementar su potencial impacto.

Los retos de la medición

Reducir la corrupción o los riesgos de corrupción no es un fin en sí mismo, sino una medida necesaria para lograr un gobierno más efectivo, justo, responsable y confiable. La corrupción preocupa por los efectos que produce sobre la sociedad y la institucionalidad.

En la sociedad colombiana los efectos de la corrupción se extienden a distintos sectores y ámbitos de la vida pública y privada. Sin embargo, una de las secuelas más estructurales y preocupantes de la corrupción en Colombia es su efecto negativo sobre la efectividad y la confianza ciudadana en las instituciones del Estado. De hecho, a juicio de los colombianos, los altos niveles de corrupción justificarían un golpe de Estado. En otras palabras, en el caso colombiano, la corrupción es una amenaza a las instituciones y la democracia misma.

Por tal razón, es crucial incrementar los niveles de transparencia, prevenir y combatir la corrupción en el país, y por esta vía, contribuir a elevar la efectividad y responsabilidad de las instituciones, e incrementar la confianza ciudadana en ellas para consolidar así la institucionalidad democrática y la gobernabilidad.

En este orden de ideas, el Índice de Transparencia se centrará en:

1) Continuar las labores de medición de los tres niveles por medio de una herramienta que lea las transformaciones del fenómeno de la corrupción y el desarrollo institucional de las entidades.

2) Robustecer el análisis de los resultados obtenidos a través de la inclusión en el Programa de líneas de análisis cualitativo.
3) Aumentar los espacios de deliberación con las entidades evaluadas de tal manera que se profundicen los ajustes institucionales en las entidades evaluadas.
4) Aumentar la celebración de espacios de promoción y diálogo con representantes de organizaciones sociales, políticas, económicas y con entidades de cooperación internacional sobre los resultados del análisis (cuantitativo y cualitativo), de manera tal que se brinde información y conocimiento público sobre la importancia de la transparencia en la gestión pública.
5) Desarrollar acciones tendientes a promover ajustes y mejoras en las políticas públicas que orientan la modernización del Estado y la lucha contra la corrupción.

A manera de conclusión

En general los municipios colombianos enfrentan condiciones de contexto más adversas que el nivel central y, a la vez, su capacidad institucional es más débil, situación que contrasta con la envergadura de la problemática y las demandas ciudadanas que deben atender, y que deja en evidencia su bajo grado de efectividad y legitimidad. Análisis recientes alertan además sobre un incremento de la corrupción a nivel municipal y advierten que este fenómeno se ha convertido en un serio obstáculo al incremento de la equidad, la prosperidad y la democracia local. Dadas estas circunstancias, algunas voces argumentan incluso la necesidad de revertir el proceso de descentralización, que lleva apenas dos décadas.

La corrupción no se debe al proceso de descentralización en sí, pero este ha puesto en evidencia el fenómeno. En la medida que la descentralización ha llevado poder y recursos a los municipios, ha generado un espacio atractivo para la corrupción, y esta se ha convertido en una barrera para la atención efectiva de las demandas sociales de la ciudadanía que se esperaban resolver. Los efectos deseados o perversos de la descentralización se explican en gran medida en función del grado de desarrollo de la cultura política local y de los diseños y prácticas institucionales presentes en los municipios. Lo cierto es que en el marco del complejo contexto de los municipios, en términos de la aguda situación de pobreza y exclusión de amplios sectores de la población, aunadas a la presencia de un conflicto armado, se requieren administraciones locales más transparentes, efectivas, democráticas y confiables, capaces de garantizar mayores niveles de gobernabilidad.

Desde esta perspectiva, el Índice de Transparencia Municipal pretende ser un gran aporte a la consolidación del municipio colombiano en tanto pieza fundamental de la estructura del Estado, apostando al mejoramiento de las condiciones institucionales de transparencia como fórmula para lograr el bienestar y el desarrollo de las poblaciones y para alcanzar mejores condiciones de gobernabilidad local. La entrega sistemática de información, tanto a los equipos de gobierno como a la opinión pública, sobre riesgos de corrupción asociados a condiciones y prácticas institucionales en los municipios, los incentivará a mejorar, como ya ha ocurrido con las entidades nacionales. Al controlar los riesgos de corrupción se espera romper una de las barreras más fuertes que impide a las administraciones locales alcanzar mayores niveles de efectividad en la atención de las demandas ciudadanas, y al analizar un conjunto significativo de municipios de variado tamaño (poblacional y fiscal) y de distintas regiones, será posible derivar recomendaciones concretas de políticas públicas a favor de la transparencia y del desarrollo institucional y democrático de los municipios colombianos. Para estimular estas transformaciones se requiere una intervención de mediano plazo que impulse de manera sucesiva acciones de análisis y difusión de información, mejoramiento institucional, y políticas públicas favorables hasta que logre crearse un círculo virtuoso entre transparencia, efectividad y confianza. Este es el propósito del Índice Municipal.

En lo que compete al nivel nacional, si bien la medición de riesgos de corrupción aplicada desde 2002 ha obtenido los mayores logros en términos de

posicionamiento, de atención por parte de los agentes gubernamentales y autoridades públicas, y de promoción de ajustes institucionales internos e incidencia en los temas de transparencia y control de riesgos de corrupción, es indispensable reconocer que aún el camino que conduce a la consolidación del Estado como un ente probo, capaz y legítimo, tiene un buen trecho por recorrer.

En este sentido, los logros y la mejora en los resultados generales del índice no deben distraer la atención frente a aspectos en los que aún hay importantes ajustes que realizar. Se requiere desarrollar acciones contundentes en torno a la incidencia en la formulación de las políticas públicas relacionadas con la lucha contra la corrupción y de aquellas que comprometen procesos administrativos por medio de las cuales se gestiona lo público, pues si bien es mucho lo que se ha avanzado en un buen número de entidades nacionales, en temas como la visibilidad de los procesos de gestión, y los ajustes a los procesos de planificación, evaluación y control queda aún mucho camino por recorrer en lo que se refiere a la gestión de la contratación y la gestión de los recursos humanos. Sobre este último punto, cabe destacar que son aún débiles los arreglos institucionales que se relacionan con la meritocracia, la brecha salarial, la evaluación de los recursos humanos y la capacitación. Además, persisten las instituciones con altos riesgos de corrupción, en particular las instituciones públicas del sector central con presencia y operación en las regiones colombianas, debido fundamentalmente a fallas e influencias indebidas en los procesos de selección y nombramiento de los funcionarios, lo que incide de manera negativa en la efectividad y confianza ciudadana en estas instituciones.

Por lo tanto, es necesario conocer cada vez más detalles sobre las condiciones institucionales y las prácticas de los servidores públicos que explican la gestión de las entidades y dan cuenta de los altos o bajos niveles de confianza de la sociedad frente a la acción del Estado. La corrupción como práctica funcional a la organización del Estado y de la sociedad tiene la capacidad de expresarse de diversas maneras y —al propio tiempo— de mimetizarse en los procesos de gestión hasta el punto de volverse imperceptible a los ojos de la ciudadanía, los gobiernos y la propia justicia. Por esta razón, la labor que ha desarrollado Transparencia por Colombia durante estos siete años ha generado información, métodos e instrumentos muy importantes, que deben ser recogidos y potenciados en el marco de la lucha contra la corrupción en este país.

El Índice ha mostrado ser un valioso insumo para impulsar cambios institucionales, orientar políticas públicas y generar movilización ciudadana, dado su carácter independiente, rigurosidad y objetividad. Ciertamente se ha avanzado en la comprensión del fenómeno de la corrupción a partir de los resultados del Índice, pero este es un fenómeno complejo y dinámico, que se transforma e impone nuevos retos. Entre estos últimos, un desafío significativo y constante será la exploración de formas innovadoras para detectar nuevas expresiones y manifestaciones de la corrupción, e incentivar a las instituciones y a los gobiernos a actuar sobre estas.

Adicionalmente, si bien la información producida por el Índice ha sido ampliamente divulgada por los medios de comunicación, tiene todavía amplios escenarios por explotar con el fin de que la opinión pública conozca la evolución del problema y de que las organizaciones sociales cuenten con datos capaces de sustentar sus ejercicios de control social a la gestión pública.

Bibliografía

Beck, Ulrich. 1998. *La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad*. Barcelona: Paidós.

—. 2001. Retorno a la teoría de la sociedad del riesgo, Boletín de la AGE N°. 30 (marzo).

Banco Mundial y Vicepresidencia de la República. 2002. Corrupción, desempeño institucional y gobernabilidad en Colombia. Bogotá: Banco Mundial y Vicepresidencia de la República.

Corporación Transparencia por Colombia. 2005a. La transparencia como categoría de trabajo. Documento interno. Bogotá: Corporación Transparencia por Colombia.

—. 005b. Índice de transparencia departamental, resultados 2004 y 2005, gobiernos, asambleas y contralorías. Colección Documentos, Observatorio de Integridad N°. 5 (diciembre). Bogotá: Corporación Transparencia por Colombia.

—. 2006a. Índice de transparencia municipal, resultados 2004, ejercicio piloto. Colección Documentos, Observatorio de Integridad N°. 6 (diciembre). Bogotá: Corporación Transparencia por Colombia.

—. 2006b. Índice de transparencia nacional, resultados 2004 y 2005. Colección Documentos, Observatorio de Integridad N°. 7 (diciembre). Bogotá: Corporación Transparencia por Colombia.

—. 2008a. Índice de transparencia departamental, resultados 2005 y 2006. Colección Documentos, Observatorio de Integridad N°. 8 (mayo). Bogotá: Corporación Transparencia por Colombia.

—. 2008b. Índice de transparencia municipal, resultados 2005 y 2006. Colección Documentos, Observatorio de Integridad N°. 9 (mayo). Bogotá: Corporación Transparencia por Colombia.

—. 2009. Índice de transparencia nacional, resultados 2007 y 2008. Colección Documentos, Observatorio de Integridad N°. 10 (julio). Bogotá: Corporación Transparencia por Colombia.

Corporación Chile Transparente. 2006. Acerca del concepto en español de corrupción postulado por Transparency Internacional. Documento interno. Santiago de Chile: Corporación Chile Transparente.

Garay, Luis Jorge. 2002. Sobre el papel y la naturaleza de la corrupción en Colombia. Ponencia presentada en el Foro de lucha contra la corrupción, gobernabilidad y desempeño institucional, Bogotá 21 de marzo de 2002.

Garay, Luis Jorge et. al. 2007. *Conflicto armado y delincuencia organizada en escenarios de corrupción. A propósito del caso de Colombia*. Colección Cuadernos de Transparencia No. 13. Bogotá: Corporación Transparencia por Colombia.

Olivera, Mario. s/f. *Hacia una sociología de la corrupción*. Bogotá: Iniciativa Nacional Anticorrupción. Pitman, George K., Osvaldo Feinstein y Gregory Ingram. s/f. *Evaluating Development Effectiveness*. Washington, D.C.: Banco Mundial.

Rose-Ackerman, Susan. 2001. *La corrupción y los gobiernos. Causas, consecuencias y reforma*. Madrid: Siglo veintiuno editores.

Avances del sistema de monitoreo y evaluación mexicano a tres años de su inicio

Edgar Martínez Mendoza y Diego Vázquez Pimentel*[1]

Introducción

Al igual que muchos países en desarrollo, México enfrenta retos importantes en materia económica, política y social: abatir la pobreza extrema, reducir la desigualdad social, transparentar el gasto gubernamental, medir los efectos finales de las políticas públicas, entre otros. Es en este contexto que, desde su creación en 2006, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) ha realizado esfuerzos por implementar una cultura de gestión para resultados, considerando el monitoreo y la evaluación como herramientas esenciales para medir y mejorar los resultados de las políticas públicas en materia social. Cada día cobra mayor relevancia conocer qué acciones de política funcionan mejor, pero sobre todo conocer qué aspectos se requiere mejorar para poder tener resultados que combatan directamente los problemas que afectan al país.

Diagnóstico del panorama de la evaluación

La evaluación en México es un tema con contexto e historia relativamente nuevos, ya que es a partir de 2000 cuando se inicia la obligatoriedad, vía una norma presupuestaria, de generar evaluaciones de los programas con reglas de operación; es decir, aquellos que otorgan subsidios y que se consideran principalmente los de lucha contra la pobreza. Sin embargo, no es sino hasta 2002 que los actores clave, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y de la Función Pública (SFP) emiten un acuerdo con los requisitos mínimos que deberán tener y cumplir todas las evaluaciones. Este esquema formal e inicial contaba con una serie de elementos favorables y, lamentablemente, generaba algunos otros desfavorables; sin embargo, fueron el primer paso para que el Coneval sentara las bases de un nuevo sistema de monitoreo y evaluación en México a partir de los Lineamientos Generales de Evaluación de 2007.

Por un lado, el esquema que operó entre 2002 y 2006 presentó aspectos desfavorables, debido a que se exponía sólo un elemento de evaluación, estaba desarticulado y el monitoreo era casi inexistente. Los componentes del esquema estaban desarticulados conceptual, metodológica y operativamente; existía un fuerte sesgo fiscalizador al haber una percepción incorrecta del uso de los indicadores y las evaluaciones, entendida meramente en términos de asignación de recursos fiscales, y no como mejora de la gestión; el énfasis se centraba en lo que las dependencias hacían y no en los resultados que debían generar, se daba prioridad a indicadores de gestión, de productos, financieros, sin claridad ni alineación con objetivos estratégicos y sin un diagnóstico claro de la problemática a resolver. El esquema generó evaluaciones anuales con un costo aproximado a un millón de pesos por programa en promedio; sin embargo, su efecto fue limitado por el bajo uso de los resultados, un seguimiento casi inexistente y la falta de coordinación de los actores involucrados.

Por otro lado, el esquema sembró elementos favorables, como el impulso de una cultura de evaluación, de medición y de rendición de cuentas. La existencia de algunas evaluaciones ejemplares, cuyo caso más citado es la evaluación del Programa Oportunidades,[2] dejó

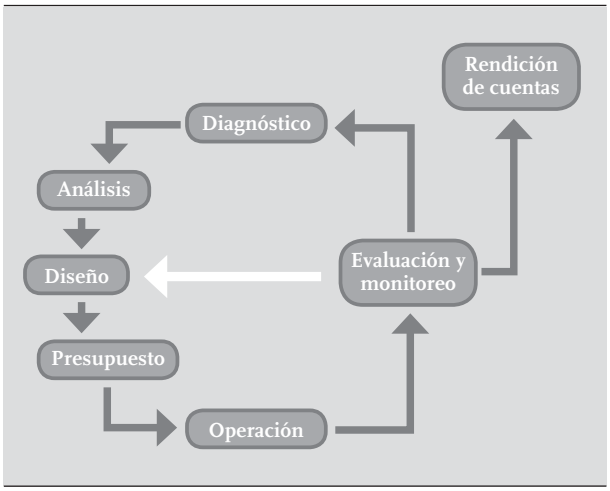
* Edgard Martínez Mendoza es Director General Adjunto, Coneval, y Diego Vázquez Pimentel es Analista de la misma institución.
1. Los autores agradecen la colaboración del área de la Dirección General Adjunta de Coordinación, la cual contribuyó a la elaboración de este texto, y destacan especialmente el apoyo de Nereida Hernández Reyes, quien aportó orientación y valiosos comentarios al documento.
2. El caso más paradigmático ha sido el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades que desde 1999 (cuando se denominaba Progresa) cuenta con evaluaciones de resultados, efectuadas por organismos como el Centro de Investigación y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS), el Instituto Internacional de Investigación de Políticas Alimentarias, y el Centro de Investigación y Docencia Económicas, entre otros.

certeza sobre el buen manejo de los resultados de una evaluación externa, la dinámica por tener indicadores en las dependencias y programas de la Administración Pública Federal (APF), y dio inicio a los elementos de monitoreo. Asimismo, el marco legal de reciente creación que regulaba en materia de evaluación y monitoreo, la Ley General de Desarrollo Social —que dio origen al Coneval—, la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y el Presupuesto de Egresos de la Federación empezaron a tener elementos comunes que apuntan a una gestión para resultados. Además de estos factores, existían dentro de la APF y del Poder Legislativo actores políticos relevantes con voluntad de impulsar la evaluación, que fueron elementos clave.

Para aprovechar dichos elementos positivos y sortear los retos, a inicios de 2007 el Coneval diseñó una estrategia que incluía dos grandes ejes de intervención: planificación (con fuertes elementos de monitoreo) y evaluación. Dichos elementos son el reflejo de lo plasmado en los Lineamientos Generales de Evaluación de los Programas Federales emitidos en 2007 en coordinación con la SHCP y la SFP, dado que era de suma importancia sumar esfuerzos con los actores globalizadores que no sólo tenían atribuciones en la misma materia de evaluación sino que eran usuarios activos de la información que se estaría generando.

Los ejes rectores del nuevo sistema de monitoreo y evaluación actúan de manera paralela para que haya coherencia entre lo que se pretende evaluar, así como también en el diseño y la racionalidad de los programas. Con ello, el Coneval trata de incidir en aspectos relevantes del ciclo de la política pública: en los diagnósticos del problema a resolver, en el análisis de las posibles intervenciones, en el diseño, presupuestación y operación de la acción pública, y en una fase importante, pero a veces no considerada, que es la evaluación y el monitoreo, los que por una parte van a permitir retroalimentar la operación del programa y muchas veces también retroceder hasta el diseño del programa, ya que es posible que el diseño de nuestra intervención no nos permita resolver el problema. Por otra parte, el monitoreo y la evaluación nos permiten contribuir a la rendición de cuentas que cada día más exige la ciudadanía. Este esquema de retroalimentación puede observarse en el gráfico 9.

Gráfico 9. Esquema de retroalimentación



Planificación y monitoreo

En materia de monitoreo, el Coneval tiene diversas atribuciones,[3] como aprobar los indicadores de resultados, productos y/o servicios, y de gestión de los programas sociales; ser el vínculo principal con las dependencias y entidades federales para el establecimiento y la consolidación de un sistema de evaluación y monitoreo, y brindar asesoría y asistencia técnica a las entidades federativas que así lo demanden, entre otras.[4]

A nivel federal, se han llevado a cabo diversas acciones para mejorar el diseño y la gestión de los programas: se estableció una coordinación interinstitucional entre el Coneval, la SHCP, la SFP y la Oficina de la Presidencia de la República para generar criterios homogéneos en materia de los indicadores de programas sociales; se

3. Dichas atribuciones se encuentran en el Título Quinto de la Ley General de Desarrollo Social, en el Estatuto Orgánico y en el Decreto de creación del CONEVAL. Los tres documentos están disponibles en la página electrónica del Coneval: www.coneval.gob.mx.
4. Desde 2007 se han dado diversos talleres de capacitación y convenios de colaboración técnica entre el Coneval y las entidades federativas.

retomó la metodología del marco lógico en coordinación con ILPES-CEPAL, para mejorar la claridad y el diseño de los objetivos de los programas de las dependencias federales, pero sobre todo para impulsar la creación de indicadores de resultados; se brindó capacitación, asistencia técnica y asesoría en materia de planificación e indicadores; se vincularon los programas sectoriales para enlazar la planificación nacional con los objetivos de los programas; se reforzó el uso de diagnósticos para definir las problemáticas a atender por los programas, y recientemente se inició un esquema de aprobación de indicadores.

Adicionalmente, dichos esfuerzos también se han impulsado en las entidades federativas, aunque a menor escala y de forma más gradual, con un enfoque en las siguientes actividades:

- Asesoría para implementar esquemas de evaluación y monitoreo.
- Asesoría para mejorar el diseño de estrategias o programas sectoriales de desarrollo social y tener herramientas que permitan monitorear su desempeño.
- Asesoría en el desarrollo de análisis relacionados con el desarrollo social.

Al paso de los primeros tres años del inicio del sistema, se han tenido avances importantes en materia de monitoreo. Actualmente, alrededor de 500 programas presupuestarios cuentan ya con una matriz de marco lógico, lo que otorga mayor claridad a los objetivos a seguir y ordena los indicadores para su medición; muchos no sólo apuntan a tener objetivos de resultados sino que también plasman los elementos de medición (30% de esos indicadores buscan medir resultados); de estos 500 programas, el Coneval presta mayor atención a los sujetos a reglas de operación y otras transferencias (desde el punto de vista presupuestario, se les conoce bajo las modalidades S y U), que suman entre todos 130 programas con 1.773 indicadores (cerca del 26% de estos últimos son de resultados). Adicionalmente, y como ejemplo en el uso de la información, la SHCP seleccionó 234 indicadores para darle seguimiento al presupuesto (indicadores que se envían al Congreso y que se reportan en los informes oficiales), el 62% de los cuales corresponde a indicadores de resultados. El número de indicadores por nivel se muestra en el cuadro 4.

Cuadro 4. Indicadores contenidos en las MIR 2010

Nivel del indicador	Indicadores en el PASH (sistema informático de la SHCP)		Indicadores Programas S y U	
	Total	Porcentaje	Total	Porcentaje
Total	4.419	100	1.773	100
Fin	558	12,6	179	10,1
Propósito	752	17,0	285	16,1
Componentes	1.415	32,0	620	35,0
Actividades	1.684	38,3	689	38,9

Fuente: Elaboración propia con información del Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda (PASH).

Asimismo, se han tomado medidas interinstitucionales para integrar los esfuerzos en los tres niveles de gobierno; se han diseñado matrices en cascada para integrar los programas que operan a través de las entidades federativas; las dependencias de la APF han buscado ligar los resultados obtenidos a nivel sectorial, y con el Plan Nacional de Desarrollo, para lo cual se han reforzado los registros administrativos y las mediciones de resultados, lo que proveerá de información relevante para la toma de decisiones.

En lo que se refiere a la implementación de esquemas de evaluación y monitoreo a nivel de entidad

federativa, el trabajo se ha centrado en la generación de matrices de indicadores para programas estatales y, posteriormente, la reproducción de este esquema para el resto de los programas del Estado. Este es el caso de los estados de Chiapas, Puebla, Jalisco y Guerrero. Sin embargo, se han presentado casos en donde el ejercicio de planificación se ha iniciado desde los planes estatales o estrategias de política, integrando indicadores de resultados y posteriormente alineando los programas estatales que brindarán soporte a dicha planificación.

Evaluación

La Ley General de Desarrollo Social le otorga facultades al Coneval para normar y coordinar las evaluaciones de los programas sociales que operan las dependencias federales. A fin de cumplir con este cometido, el Coneval, en coordinación con la SHCP y la SFP, emite normativas para regular dichas funciones, como los Lineamientos Generales de Evaluación, el Programa Anual de Evaluación, términos de referencia para los diversos tipos de evaluaciones y lineamientos para el seguimiento de recomendaciones derivadas de las evaluaciones.

Entre las principales acciones emprendidas en materia de evaluación se encuentra la realización durante 2007-08 de 106 evaluaciones de consistencia y resultados, que analizaron los programas de manera integral en aspectos como diseño, planificación, cobertura, focalización, operación, percepción de los beneficiarios y resultados. Las 131 evaluaciones específicas de desempeño, elaboradas en 2008-09, surgieron para monitorear el avance en el cumplimiento de metas y objetivos y como un instrumento sintético —que integre toda la información que hay en el Sistema de Evaluación del Desempeño de la SHCP, en donde tienen lugar, entre otros, las evaluaciones, los indicadores, las metas y el avance físico-financiero— para la toma de decisiones. Otras evaluaciones relevantes fueron las 13 de diseño efectuadas durante 2007-08 a fin de revisar la consistencia y atención del diagnóstico del programa; las ocho de procesos, realizadas durante 2008, que revisan la operación en campo de los programas, y las cinco de impacto, implementadas para medir la contribución real del programa en las condiciones de vida de los beneficiarios.

Adicionalmente, el Coneval ha llevado a cabo la coordinación de dos evaluaciones de políticas en materia de nutrición y abasto, y para el ramo 33, durante el período 2009-10. El producto más relevante, por su capacidad de síntesis de las actividades del Consejo y su importancia para la toma de decisiones, ha sido el Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, que es un análisis macro de variables sociales, de la evolución de la pobreza, y de los resultados de los programas sociales federales, de donde se derivan recomendaciones para mejorar la gestión gubernamental, tanto para el Poder Legislativo, como para el Poder Ejecutivo, ante los retos que vive el país en materia de desarrollo social.

Además de lo anteriormente expuesto, se cuenta con diferentes avances y resultados concretos a destacar, que muestran un compromiso del Coneval y de los programas federales con la rendición de cuentas y la mejora de los resultados. El 78% de los programas cuentan con aspectos susceptibles de mejora definidos y un programa de trabajo para atenderlos. Se tienen diagnósticos completos para más de 100 programas en materia de diseño, planificación, cobertura, focalización, operación, percepción y resultados.

El Coneval, en su compromiso con la transparencia y rendición de cuentas a la ciudadanía, ha contribuido a que el 100% de los programas que han sido evaluados presenten en su página de Internet los datos completos de la evaluación realizada, así como también los datos del proceso de contratación, insumos que han sido retomados por organizaciones de la sociedad civil para el seguimiento independiente de las acciones del gobierno.

Además de las recomendaciones a los programas federales, se han emitido recomendaciones a diferentes actores relevantes: a la Comisión Nacional de Desarrollo

Social, a la Comisión Intersecretarial de Desarrollo Social, a la Presidencia de la República, a la SHCP, a la SFP, a las propias dependencias federales y los titulares de sus programas, al Poder Legislativo y a las entidades federativas; se ha proporcionado información estratégica a la SHCP, la Presidencia de la República y el Congreso para mejorar la toma de decisiones, ejemplo de lo cual son las consideraciones para el proceso presupuestario, por programa y nivel de política.

Existen casos en los cuales, gracias al uso de las evaluaciones, se ha incidido de manera importante en la política pública para alcanzar resultados:

- ***Programa de Desarrollo Humano Oportunidades***: se estimó el impacto de dicha intervención en términos de mejora de las condiciones de nutrición, salud y matriculación escolar. Derivado de las recomendaciones, el programa modificó la fórmula del suplemento alimenticio del componente nutricional y se amplió la cobertura a zonas urbanas y en su vertiente educativa a preparatoria.
- ***Programa Alimentario***: se pudieron monitorear resultados en crecimiento, calidad de la dieta y consumo del hogar en la población beneficiaria. Con las recomendaciones se pudo mejorar la canasta alimentaria e impulsar las transferencias monetarias en zonas marginadas.
- ***Programa de Abasto Social de Leche***: se reportaron resultados en la incidencia de anemia en niños de 0 a 2 años, con una reducción del 25%. A raíz de los resultados de este programa, se ha promovido dicho elemento en otros programas.
- ***Programa Piso Firme***: el programa ha mostrado avances en diferentes áreas, y —gracias al monitoreo de resultados— se ha calculado una disminución en enfermedades relacionadas con parásitos, anemia y diarrea en los hogares, además de un aumento en la capacidad cognitiva de los niños. En función de estos resultados, el gobierno federal y el gobierno local han canalizado mayores recursos a este tipo de programas.

Medición de la pobreza

La Ley General de Desarrollo Social (LGDS) otorga atribuciones al Coneval para la medición de la pobreza a nivel nacional, estatal y municipal. Además, señala la tarea de generar una medición que incluya diversos indicadores, para darle un carácter multidimensional.[5] El Consejo es el encargado de establecer lineamientos para la definición, identificación y medición de la pobreza con base en esta normativa. Durante los últimos años se ha trabajado para tener mediciones de carácter multidimensional; sin embargo, el Coneval ha generado información relevante en materia de medición de la pobreza por ingresos para el período 1992-2008, en un esfuerzo por seguir proveyendo de información relevante a los encargados de la toma de decisiones.

Entre las acciones más importantes realizadas en estos tres años, se encuentran las mediciones de pobreza por ingresos, que consideran los tres tipos de incidencia (alimentaria, de capacidades y patrimonial) y son a su vez desagregadas en zonas urbanas y rurales. Este insumo ha sido de gran relevancia, no solo por contribuir al diagnóstico del desarrollo social en el país, sino por operar como un mecanismo de transparencia y rendición de cuentas hacia la sociedad. En algunos casos, estas mediciones también se han realizado para algunas entidades federativas que contaron con representatividad en la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares para diversos años.

Además de estas cifras, el Coneval publicó los mapas de pobreza por entidad federativa de 2000 y 2005;[6] allí, con ayuda de la información censal, se han calculado las incidencias de pobreza por ingreso para las 32 entidades federativas y sus municipios. Con ello, se posee un instrumento más fino y específico que permitirá tomar decisiones de política pública en los tres niveles de gobierno.

Para poder contar con información complementaria de la pobreza por ingresos, se calculó el índice de rezago social como herramienta complementaria para tener un

5. La Ley proporciona dichas atribuciones al Coneval en sus artículos 36 y 37.
6. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, 2008.

diagnóstico multifactorial de la pobreza. Las variables que este índice retoma son las carencias en educación, salud, servicios públicos básicos, calidad y espacios de la vivienda y activos del hogar. Además, se cuenta con una desagregación mayor, al tener los datos de rezago social a nivel estatal, municipal y por localidad.

En materia de proyectos en desarrollo, se iniciaron las labores de medición multidimensional de la pobreza, que retoman las ocho variables establecidas en la LGDS: ingreso corriente per cápita, rezago educativo promedio en el hogar, acceso a los servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, acceso a los servicios básicos en la vivienda, acceso a la alimentación, y grado de cohesión social. En este proyecto, se ha trabajado con el respaldo de instituciones especializadas en el tema, expertos académicos y con apego a la normativa vigente. Otro proyecto en desarrollo es la generación de una nueva canasta básica que refleja de mejor manera la dinámica social actual.

Entre los principales resultados de las acciones emprendidas en medición de la pobreza, se identifica que la información calculada ha incidido para mejorar la gestión y decisión de los programas sociales. Gracias a los niveles de desagregación existentes, se han podido focalizar de mejor manera los programas federales y estatales. La Estrategia 100x100 ha retomado las mediciones de rezago social para establecer su cobertura. Las Zonas de Atención Prioritaria (ZAP) se definen tomando en consideración los niveles de pobreza y rezago social del país. Con el conocimiento del número y de la incidencia de personas en situación de pobreza, se ha retomado el tema de la pobreza como prioritario para el país. Gracias a que los programas han retomado las cifras de Coneval para medir sus resultados, se han podido reforzar programas como Oportunidades desde el punto de vista presupuestario.

Finalmente, con la publicación de la medición multidimensional de la pobreza en diciembre de 2009, se mejorará la información existente, lo cual incidirá en mejores estrategias gubernamentales para atacar los factores más vulnerables y relevantes que inciden en la pobreza.

Retos a mediano plazo

Partiendo del panorama existente en 2006, muchas de las acciones del Coneval han contribuido a superar algunos de los problemas existentes, especialmente en la homogeneización y sistematización de la información y los métodos existentes, y en términos de fortalecer un marco institucional que cuenta hasta el día de hoy con mecanismos para poder incidir en la gestión pública, y reorientarla hacia una gestión por resultados. Sin embargo, persisten retos para poder transitar de manera completa hacia esa clase de gestión, especialmente en términos de una mayor vinculación entre el proceso de evaluación y el proceso de presupuestación y operación del programa. Hoy en día, se tiene información más completa sobre diversos indicadores que influyen en el desarrollo social, pero se requiere que dicha información sea usada para mejorar los programas y la política social.

Asimismo, se precisan mejores indicadores de resultados, lo cual conlleva una optimización en los registros administrativos de los programas y en el uso de instrumentos nuevos para recolectar datos relevantes, especialmente sobre la población beneficiaria. También es necesaria una mayor coordinación entre los tres niveles de gobierno, y una evaluación no sólo de programas, sino de políticas o de programas en conjunto, especialmente de la política de desarrollo social.

En términos de síntesis de la información, hay que integrar de manera más estrecha la información acerca de la pobreza con las acciones de evaluación y monitoreo, para lograr una integridad entre las diversas atribuciones con las que cuenta el Coneval.

Además de influir en el aspecto administrativo, estos retos planteados a mediano plazo buscan generar información que despierte un mayor interés en la sociedad para la rendición de cuentas y que sirva como insumo para que la ciudadanía mexicana tenga a mano elementos informativos de calidad y transparentes en la deliberación pública de los temas más apremiantes para el país.

Bibliografía

Coneval (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social). 2008a. Informe de evaluación de la política de desarrollo social. México, DF: Coneval.

—. 2008b. *Informe de seguimiento a los aspectos susceptibles de mejora de programas federales 2008*. México, D.F.: Coneval.

—. 2009a. *Evaluación de consistencia y resultados 2007-2008*. México, DF: Coneval. Disponible en: http://www.coneval.gob.mx/coneval2/htmls/evaluacion_monitoreo/HomeEvalMonitoreo.jsp?categorias=EVAL_MON,EVAL_MON-consist_result.

—. 2009b. *Evaluación y monitoreo de programas*. México, DF: Coneval. Disponible en: http://www.coneval.gob.mx/coneval2/htmls/evaluacion_monitoreo/HomeEvalMonitoreo.jsp.

Desafíos para la toma de decisiones basadas en la evidencia: la experiencia chilena

Principales características de su diseño, implementación y uso de la información

Marcela Guzmán S.*

Introducción

Este documento tiene por objetivo presentar algunos desafíos que ha enfrentado el desarrollo del monitoreo y de la evaluación en operación en Chile. La forma en que estos se han resuelto ha determinado las principales características de su diseño, implementación y uso de la información. El estudio se centra en el instrumento de evaluaciones de programas e instituciones en consideración al importante rol que estas han cumplido en apoyar procesos de toma de decisiones. En la primera sección se ofrece una breve descripción de las definiciones adoptadas con el objeto de disponer de información de desempeño de programas e instituciones públicas. En la segunda sección se presentan las alternativas metodológicas en uso, y sus principales características y focos. La tercera sección se centra en las funciones que desarrollan las instituciones evaluadas, mientras que la cuarta sección presenta la característica de evaluación externa y el proceso a través del cual las evaluaciones se realizan y se usan; además, en dicha sección se detallan las diferencias respecto del período de inicio en los años 1997-99. La quinta sección describe las formas de uso de la información que entregan las evaluaciones en diferentes procesos de toma de decisiones, y quiénes participan. Finalmente, la sexta sección expone consideraciones y lecciones para tener en cuenta a fin de empezar a construir un sistema de evaluación de programas y asegurar su funcionamiento y desarrollo en el tiempo.

Definiciones adoptadas para disponer de información de desempeño de programas e instituciones públicas

Principales características

Chile no ha sido una excepción respecto de las preocupaciones que se observan en muchos países por mejorar la calidad del gasto público. Desde los inicios de los años noventa surgieron en el Ministerio de Hacienda las primeras iniciativas de lo que a partir del año 2000 se ha denominado Sistema de Control de Gestión y Presupuestos por Resultados, uno de cuyos componentes centrales es el monitoreo y la evaluación (MyE) de programas e instituciones públicas.

El MyE que se ha desarrollado en Chile ha implicado un conjunto de definiciones con el objeto de disponer de información de desempeño de programas e instituciones, dando lugar a las características que es posible observar y que se señalan brevemente a continuación:

- *Existencia de diferentes instrumentos*. El MyE comprende dos instrumentos principales: indicadores de desempeño, y evaluaciones según diversas metodologías. Esta definición se basa en la experiencia, la cual demostró que un único instrumento o una única metodología son insuficientes para obtener la información necesaria que permita conocer el funcionamiento y los resultados de muchas de las acciones públicas.
- *Combinación de instrumentos*. Los instrumentos se basan en metodologías y formatos de diferentes grados de complejidad, alcance temático, y requerimientos, lo que exige diferentes competencias técnicas, genera diferentes tipos de información

* Economista, Jefa de la División de Control de Gestión de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda de Chile en el período 2000-06; actualmente socia y consultora de la firma Politeia - Soluciones Públicas.

de desempeño, con diferentes costos y tiempos de aplicación, y posibilita también diferentes usos.

- *La instalación del MyE ha utilizado el proceso presupuestario como base y motivación*. Su desarrollo ha tomado en consideración la oportunidad que ofrece la gestión presupuestaria, principalmente derivada de su ciclo anual, donde la existencia de etapas bien definidas, normadas y repetitivas, ha permitido integrar instrumentos y procesos, vincularlos con hitos concretos de trabajo y generar así aprendizajes acumulativos.
- *Modalidad de uso no mecánica ni directa de la información de desempeño que genera el MyE en las decisiones presupuestarias*. El uso de la información de desempeño en los procesos de toma de decisiones de asignación de recursos considera también otras categorías de información, tales como las prioridades político-programáticas y las restricciones que impone la política fiscal. Es decir, el vínculo entre la información de desempeño y las decisiones de asignación de recursos tiene por objeto que la información sea integrada a un proceso de toma decisiones que es técnico-político.
- *Voluntad política de las instituciones que lideran el proceso*. Si bien es cierto que la iniciativa de desarrollar los instrumentos del MyE surgió en los años noventa promovida por niveles técnicos de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda, de un segundo nivel de autoridad, y no desde órganos centrales como la Presidencia o el Congreso como en el caso de otras experiencias, durante su desarrollo y funcionamiento ha tenido un soporte básico por parte de la autoridad presupuestaria y fiscal.
- *Información pública*. Desde la instalación de los primeros instrumentos se estableció que la información que generaran sería pública. Este principio se ha concretado principalmente a través del envío de informes con datos pertinentes al Congreso y su exposición en el sitio Web de la Dirección de Presupuestos.[1]
- *Desarrollo gradual*. Los instrumentos que conforman el MyE se introdujeron gradualmente desde el año 1993. Pese a que en la primera etapa sus procesos y efectos experimentaron una lenta evolución, y en algunos aspectos incluso un retroceso, la incorporación gradual de metodologías ha permitido aprender, corregir, perfeccionar, socializar y generar una masa crítica base para una mayor sostenibilidad del sistema.
- *Diseño de institucionalidad y operativo, y conducción desde la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda*. El MyE cuenta con una identificación de actores institucionales y de funciones y atribuciones para ellos. Esto se concreta en la asignación de responsables en las instituciones o servicios públicos cubiertos por los instrumentos; la existencia de un comité interministerial responsable de la toma de decisiones en aspectos centrales referidos a la aplicación de evaluaciones, formado por los ministerios de Planificación y de Hacienda, y la Secretaría General de la Presidencia y Hacienda, representado por la Dirección de Presupuestos, y la definición de la conducción técnica, operativa y de financiamiento por parte de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda.

Oferta de instrumentos de MyE: la importancia de la evaluación

El MyE está conformado por los instrumentos indicadores de desempeño y evaluaciones. Los indicadores son un instrumento de medición y como tal utiliza fórmulas que deben contener las variables necesarias. Por ejemplo, un indicador de cobertura de un programa de alimentación escolar deberá utilizar información de las variables población escolar atendida por el programa e información de población elegible para recibir el beneficio, es decir: la población potencialmente beneficiaria.[2] La relación entre ambas variables entregará la medición de cobertura del programa.

1. Véase el sitio www.dipres.cl.
2. El indicador cuya unidad de medida corresponde a un porcentaje debe expresarse de acuerdo con la siguiente fórmula: (N° de alumnos atendidos por el programa/ N° de alumnos elegibles para recibir el beneficio) *100.

No obstante la importancia de los indicadores para efectuar mediciones, estos no explican las razones por las que se obtiene o no un determinado nivel de desempeño. Esto limita su uso en los procesos de toma de decisiones y hace necesario complementar la información con otros datos, de carácter parcial, cualitativo, o provenientes de otros instrumentos de recolección de información de desempeño. Respecto de esto último, en el caso chileno las evaluaciones han mostrado ser valiosas para complementar las insuficiencias señaladas, con lo cual se genera una relación virtuosa entre ambos instrumentos, que se apoyan mutuamente.

En efecto, con el objeto de obtener información más completa de los niveles de desempeño experimentados por las acciones públicas y entender mejor las razones o causas de esos niveles, a partir de 1997 el gobierno ha implementado diferentes líneas de evaluación de programas.[3] Inicialmente se incorporó la evaluación de programas públicos a través de la línea de evaluaciones rápidas o de escritorio denominada Evaluación de Programas Gubernamentales (EPG); con posterioridad se incorporó la línea de Evaluación de Impacto (EI), más tarde la evaluación institucional denominada Evaluación Comprehensiva del Gasto (ECG), y recientemente la línea de Diseño de Evaluación de Programas Nuevos.

Con la aplicación de las diferentes líneas de evaluación mencionadas, este instrumento ha pasado a ser una de las piezas más importantes del MyE. En efecto, dados los diferentes tipos de información que genera, ha permitido un uso más intensivo en los procesos de toma de decisiones, ha facilitado la actividad de informar a actores externos y ha entregado una base para efectuar el seguimiento de los cambios que los programas e instituciones han necesitado introducir de acuerdo con los hallazgos y recomendaciones de las evaluaciones. Adicionalmente, el proceso de evaluación ha sido también un espacio de aprendizaje para las unidades organizacionales evaluadas y la propia Dirección de Presupuestos, que también ha contribuido al desarrollo de competencias.

Tan importante ha sido el rol de la evaluación en el caso chileno que no es posible concebir el componente de MyE de su modelo de presupuesto por resultados sin esta herramienta de recolección y ordenamiento de la información de desempeño.

A continuación se describen brevemente las diferentes líneas de evaluación que conforman la actual oferta metodológica.

Evaluaciones rápidas o de escritorio

Las Evaluaciones de Programas Gubernamentales (EPG) corresponden a evaluaciones rápidas o de escritorio. Estas se han basado en los conceptos básicos de la matriz de marco lógico, complementado con la revisión de un conjunto de tópicos. La evaluación utiliza fundamentalmente información disponible,[4] datos o antecedentes existentes y posibles de sistematizar en un corto plazo para transformarlos en información relevante, entrevistas a actores clave y en algunos casos la aplicación de otros métodos cualitativos simples.[5]

La duración de las evaluaciones es de entre 4 y 6 meses. Cada una se desarrolla por 3 consultores que constituyen un panel de expertos coordinado por uno de ellos. La selección de los consultores considera la necesidad de disponer de un experto en evaluación, un experto en el sector o área programática a evaluar y un experto en gestión y administración de programas públicos.

La evaluación se inicia con la elaboración de la matriz de ordenamiento del programa utilizando la matriz de marco lógico,[6] que comprende los diferentes niveles de objetivos del programa a través de la identificación de su fin y propósito (objetivo general), los objetivos específicos de cada uno de sus componentes, sus principales actividades y sus correspondientes indicadores de desempeño, como se presenta en el cuadro 5.

3. Se entiende por programa un conjunto de actividades ordenadas en componentes o líneas de trabajo para proveer bienes o servicios, y que persiguen un objetivo común.
4. Información legal, documentos oficiales, instrucciones administrativas, estudios previos, indicadores, información financiera, estadísticas, datos varios, etc.
5. Principalmente encuestas simples.
6. La matriz que se utiliza se ha basado en la metodología de marco lógico del BID, pero ha sido adaptada en virtud de la experiencia recogida de su aplicación en el caso de Chile.

Cuadro 5. Matriz de marco lógico (EPG)

Descripción del objetivo	Indicadores / información	Medios de verificación
Fin:		
Propósito:		
Componentes:		
Actividades:		

Una vez construida, actualizada o perfeccionada la matriz, y teniéndola como base, se inicia el desarrollo de la evaluación centrada en obtener información de los siguientes tópicos:

- *Justificación*. Esta es la etapa en la que se analiza el diagnóstico o problema que dio origen al programa y que este espera resolver (o contribuir a solucionar).
- *Diseño*. La evaluación del diseño consiste en el análisis del ordenamiento y de la consistencia del programa, considerando sus definiciones de fin y propósito (objetivos), y componentes y actividades para responder a ellos. Lo anterior toma en cuenta la justificación inicial del programa y la forma en que estos elementos de diagnóstico pueden haber evolucionado. Utiliza la matriz de marco lógico, específicamente el análisis de lógica vertical.
- *Organización y gestión*. La evaluación de la organización y gestión es el análisis de los principales aspectos institucionales dentro de los cuales opera el programa,[7] y de los principales procesos de trabajo, instancias de coordinación dentro de la institución y entre instituciones si corresponde, e instrumentos o mecanismos de que se dispone para desarrollar sus actividades y cumplir su propósito.
- *Resultados*. La evaluación de resultados o desempeño se centra fundamentalmente en la evaluación de la eficacia, eficiencia y economía del programa, con atención a sus procesos, productos y resultados intermedios y finales, según corresponda al programa y sea posible en consideración a la información disponible. La evaluación de los resultados o desempeño se efectúa aplicando la lógica horizontal de la matriz.
- *Sostenibilidad/continuidad*. Sobre la base del análisis del diseño, de la organización y de la gestión, y de los resultados o del desempeño del programa, la evaluación incorpora juicios respecto de la sostenibilidad del mismo en términos de capacidades institucionales, así como también de la necesidad o no de su continuidad, considerando la evolución del diagnóstico inicial y los resultados alcanzados.

Finalmente, la evaluación debe presentar conclusiones y recomendaciones, identificando las debilidades e insuficiencias que afectan el desempeño del programa y, consistentemente sugiriendo acciones para mejorar su desempeño, tanto en aspectos institucionales-organizacionales, programáticos y/o de gestión (operativos).

Evaluaciones de Impacto

Como ya se señaló, la metodología de las evaluaciones rápidas o de escritorio se basa principalmente en la información disponible. Debido a esto, la información que entregan en algunos casos es incompleta, y la mayoría de las veces no es precisa respecto de los resultados finales de los programas, lo que motivó que, a partir de 2001, se incorporara la línea de Evaluaciones de Impacto (EI).

7. Se trata de las características de la unidad organizacional responsable del programa, considerando principalmente sus funciones, su ubicación en la estructura de la organización, su propia estructura de subunidades en los niveles central y subnacionales, y la asignación de responsabilidades a cada uno, y su dotación de personal.

Esta línea metodológica tiene por objeto medir los resultados finales o efectos netos de un programa en los beneficiarios, es decir: medir la eficacia en la etapa final de la cadena de valor. Para ello, utiliza diferencias respecto de líneas base (diagnóstico inicial), compara estas diferencias respecto de grupos de control para aislar efectos externos, y utiliza además otras técnicas cuantitativas a fin de obtener precisión en las mediciones. Las EI requieren alta competencia técnica y de trabajo en terreno, son más caras, tienen una duración de entre 12 y 18 meses, y son efectuadas por empresas consultoras o universidades.

La aplicación de EI ha enfrentado también limitaciones debido a insuficiencias de información, situación que se aborda en la sexta sección de este trabajo.

Pese a que lo central en la línea de EI es la medición de los efectos finales de los programas, en la experiencia chilena se ha completado este foco con la revisión y evaluación de tópicos específicos y complementarios, que proveen otras categorías de información que ayudan a comprender los resultados observados. En efecto, de acuerdo con las necesidades de información, se agregan tópicos de entre los siguientes (ya descritos anteriormente): justificación, evaluación del diseño, evaluación de la organización y gestión, evaluación de la sostenibilidad/continuidad, y evaluación de la eficiencia y economía (uso y administración de los recursos).

Finalmente, al igual que en la línea de evaluaciones rápidas, se deben presentar las conclusiones de la evaluación y las recomendaciones.

Evaluación Comprehensiva del Gasto

La línea de Evaluación Comprehensiva del Gasto (ECG) se inicia en 2002 y corresponde a una evaluación de la totalidad de una organización o agencia; utiliza principalmente información disponible,[8] datos o antecedentes existentes que sea posible sistematizar en el período de duración de la evaluación para transformarlos en información relevante, entrevistas a actores clave, y la aplicación de estudios cualitativos simples.

La ECG tiene por objeto evaluar el conjunto de políticas, programas y procedimientos que administra, ordenados en los siguientes tópicos o categorías de información:

- *Diseño institucional*. Considera evaluar la consistencia entre las prioridades gubernamentales, la misión, los objetivos estratégicos, los productos estratégicos y sus beneficiarios. De igual modo, sobre la base de lo anterior se evalúa la coherencia de la estructura institucional y la distribución de funciones entre las unidades de trabajo que componen el organismo o la agencia pública.
- *Gestión institucional*. Los aspectos evaluados en este ámbito corresponden a la capacidad institucional (profesional, tecnológica, organizacional, etc.) y a los mecanismos o procedimientos de gestión aplicables y relevantes a la organización tales como: mecanismos de coordinación y asignación de responsabilidades; mecanismos de asignación, transferencias de recursos y modalidades de pago; mecanismos de auditoría, rendición de cuentas y transparencia en el uso de recursos; actividades e instrumentos de monitoreo y evaluación, y criterios de focalización y/o selección de beneficiarios.
- *Desempeño y uso de recursos*. Este tópico consiste en la evaluación del desempeño de productos y subproductos estratégicos,[9] vinculando esta información con la de los recursos asignados para su provisión.

Finalmente, al igual que en la línea de evaluaciones rápidas, se deben presentar las conclusiones de la evaluación y las recomendaciones.

Las ECG duran aproximadamente 14 meses y, considerando las variadas actividades que deben llevarse a cabo, se ha determinado que sean efectuadas por empresas consultoras o universidades seleccionadas en procesos de concursos públicos.

8. Información legal, definiciones estratégicas y programáticas, memorias y balances institucionales, estudios previos, documentos oficiales, información financiera, indicadores, datos varios, etc.
9. Estos pueden corresponder a programas o conjuntos de programas o de acciones con una unidad y un propósito común.

Evaluación de Programas Nuevos

La línea de Evaluación de Programas Nuevos (EPN) se introdujo en 2009, y consiste en desarrollar el diseño de la evaluación de nuevos programas públicos en su momento inicial o ex ante, con el objeto de disponer desde ese punto cero de los elementos y la información básica que permita medir los efectos finales con la máxima rigurosidad una vez que el programa se encuentre en ejecución. El diseño de la evaluación considera la identificación de la línea base respecto de las variables que se pretende afectar con la intervención y la construcción del grupo de control, utilizando en este último caso las mejores metodologías posibles de aplicar a cada programa.

El diseño de las evaluaciones ex ante es realizado por un organismo externo experimentado en técnicas cuantitativas y recolección y manejo de datos. El desarrollo de esta línea de evaluación ha considerado disponer del apoyo técnico de un panel asesor internacional creado con este fin, y que la integren académicos de gran experiencia en el área de las evaluaciones de impacto. Este panel se reúne anualmente en Chile, efectúa una revisión de los avances de los diseños y concluye con un informe detallado de comentarios y recomendaciones.[10]

Principales características del diseño operativo

El carácter externo de las evaluaciones

En Chile se ha optado por que el proceso de evaluación sea externo a la unidad organizacional responsable del programa o de la institución evaluada, y también externo al ministerio al cual pertenecen. En efecto, las evaluaciones son coordinadas desde el Ministerio de Hacienda a través de la Dirección de Presupuestos, y son ejecutadas a través de consultores externos organizados en paneles de expertos, universidades o consultoras privadas. En todos los casos la selección se efectúa a través de concursos públicos.

Las definiciones anteriores no significan que las instituciones evaluadas no participen del proceso sino más bien que se ha buscado que la forma de esta participación permita reunir todos los antecedentes e información disponible, pero resguardando la objetividad del proceso. Es decir: las instituciones proveen información, participan en reuniones técnicas y comentan los informes, pero no desempeñan el rol de contraparte técnica ni administrativa.

El proceso operativo y los actores

Por otra parte, las evaluaciones se efectúan según un diseño operativo que ordena las diferentes etapas de trabajo del ciclo de evaluación e incorpora también el uso de la información. El cuadro 6 muestra estas diferentes etapas, en orden secuencial, y los actores involucrados en cada una de ellas.

La primera fase de la experiencia chilena no consideraba todas las etapas que caracterizan al proceso actual, ni estas se desarrollaban con la suficiente calidad técnica, lo cual afectaba la calidad de la información que entregaban y su uso. No obstante, los aprendizajes de este primer período (1993-2002) permitieron incorporar en 2000 un conjunto de cambios que significaron un salto cualitativo importante en su desarrollo técnico y operativo, y más importante aún en el uso de las evaluaciones. Adicionalmente, durante esta última década el proceso operativo ha estado en un camino de mejoramiento continuo.[11]

10. Este informe, en forma de acta, se presenta al Congreso. Véase Dirección de Presupuestos (2009a), páginas 155-161.
11. A este mejoramiento continuo han contribuido autoevaluaciones efectuadas periódicamente por la propia Dirección de Presupuestos y la EI realizada por el Banco Mundial en 2004-05. Véase Banco Mundial (2005).

Cuadro 6. Diseño operativo de la evaluación de programas e instituciones (ex post), 2000-09

Etapa	Actores
i) Selección de programas o instituciones. El proceso de evaluación se inicia con la selección de los programas u organizaciones (o agencias), considerando si la evaluación será de programas o comprehensiva del gasto.	La selección se efectúa con la participación del Congreso Nacional, sobre la base de una propuesta presentada por la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda, en cuya elaboración participan el Ministerio de Planificación y la Secretaría de la Presidencia.
ii) Selección de consultores o empresas. Una vez efectuada la selección de los programas e instituciones se realiza la selección de consultores o empresas consultoras (incluye universidades), a través de concursos públicos.	La selección de consultores o empresas se efectúa en procesos de concurso público por la Dirección de Presupuestos con el apoyo de comités de selección integrados también por representantes del Ministerio de Planificación y la Secretaría de la Presidencia.
iii) Preparación de información base. Paralelamente a la selección de los evaluadores, se informa del inicio del proceso de evaluación a los ministerios y unidades organizacionales objeto de evaluación, y se les solicita la preparación de la información base para efectuar la evaluación.	La preparación de antecedentes es efectuada por las unidades organizacionales objeto de evaluación, coordinadas por la Dirección de Presupuestos.
iv) Transmisión de aspectos críticos del objeto a evaluar. Se comentan con los evaluadores aquellas áreas críticas de los programas o instituciones, con el objeto de que sean revisadas con atención en el proceso de evaluación.	Se efectúan una o más reuniones en las que participan los evaluadores, los responsables del programa o de la institución evaluada y la Dirección de Presupuestos. También se pueden efectuar reuniones con el Congreso con este mismo fin.
v) Capacitación y preparación de marcos. En el caso de las evaluaciones rápidas o de escritorio, previo a su inicio se capacita en la metodología de evaluación y en los elementos básicos de marco lógico, tanto a los evaluadores como a los profesionales que se desempeñan en las unidades responsables de los programas. En el caso de las Evaluaciones de Impacto y Comprehensiva del Gasto se socializan los elementos metodológicos básicos que utilizarán las evaluaciones y respecto de esta última se prepara el marco preliminar de evaluación.	La capacitación es realizada por la Dirección de Presupuestos, y la preparación inicial de los marcos lógicos por los evaluadores en conjunto con la unidad evaluada, bajo la coordinación de la Dirección de Presupuestos.
vi) Evaluación. Se inicia la evaluación teniendo como base los antecedentes disponibles. La etapa de ejecución de la evaluación contempla la entrega de informes de avance e informe final, los que son comentados por la institución objeto de evaluación y la Dirección de Presupuestos.	La evaluación es efectuada por los evaluadores externos. La contraparte técnica y administrativa corresponde a la Dirección de Presupuestos. Las unidades organizacionales evaluadas participan a través de la entrega de información, la presencia en reuniones de trabajo y la revisión de informes.

Etapa	Actores
vii) Análisis de las evaluaciones. Una vez terminada la evaluación, el informe final es analizado por la organización evaluada, a partir de lo cual se elabora una respuesta institucional a la evaluación. La evaluación también se revisa en la Dirección de Presupuestos, donde se identifican las orientaciones de los cambios necesarios y los efectos presupuestarios que pudieran corresponder.	La selección se efectúa con la participación del Congreso Nacional, sobre la base de una propuesta presentada por la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda, en cuya elaboración participan el Ministerio de Planificación y la Secretaría de la Presidencia.
viii) Envío al Congreso y presentación en sitio Web. Se envía oficialmente al Congreso Nacional el informe final de las evaluaciones, un informe ejecutivo preparado por la Dirección de Presupuestos en base al informe final, y los comentarios finales por parte de la institución objeto de evaluación (respuesta institucional).	El envío al Congreso de los informes de las evaluaciones es realizado por el Director de Presupuestos. La presentación de la información en el sitio Web queda en manos de la Dirección de Presupuestos.
ix) Envío al Congreso junto con el Proyecto de Presupuestos. La información agregada se incorpora en el Informe de Finanzas Públicas[1] y los resúmenes ejecutivos, en los documentos complementarios al Proyecto de Ley de Presupuestos.	El envío al Congreso del Informe de Finanzas Públicas lo efectúa el Director de Presupuestos.
x) Formalización de compromisos. Sobre la base de las recomendaciones efectuadas por los evaluadores se definen compromisos entre la institución objeto de evaluación y la Dirección de Presupuestos.	Los compromisos se establecen entre la Dirección de Presupuestos y la institución evaluada (ministerio).
xi) Seguimiento. El seguimiento de los compromisos institucionales en relación con las recomendaciones se efectúa semestralmente.	El seguimiento de compromisos de mejoramiento queda a cargo de la Dirección de Presupuestos, en base a la información enviada por los organismos evaluados.
xii) Informe de cumplimento de compromisos y análisis de la información del seguimiento. La información del seguimiento de compromisos es analizada en la Dirección de Presupuestos, en la etapa de la Evaluación de la Ejecución Presupuestaria.	El análisis de la información del seguimiento es efectuado en la Dirección de Presupuestos.
xiii) Envío al Congreso del Informe de Cumplimientos de Compromisos Institucionales. El informe se envía dos veces en el año, como parte del Informe de Finanzas Públicas y del Informe de la Evaluación de la Gestión Financiera del Sector Público,[2] donde además se actualiza la información de evaluaciones finalizadas.	El envío al Congreso del Informe de Evaluación de la Gestión Financiera del Sector Público lo efectúa el Director de Presupuestos.

Fuente: Elaboración propia.

[1] A modo de ejemplo, véase Dirección de Presupuestos (2009a), páginas 127-138.
[2] A modo de ejemplo, véase Dirección de Presupuestos (2009a y 2009b), páginas 131 y 132, y 28, respectivamente.

Proceso de selección de programas o instituciones a evaluar

La determinación de "qué evaluar" debe considerar las necesidades de información para la toma de decisiones, que constituye la demanda. En Chile, como en la mayoría de los países de la región, la necesidad de efectuar evaluaciones para conocer con mayor precisión el funcionamiento y desempeño de las acciones públicas supera los recursos disponibles con estos fines. Debido a esto, cada año se efectúa un número limitado de evaluaciones[12] y es necesario seleccionar aquellos programas e instituciones a los que se les aplicará cada una de las metodologías disponibles, y que constituyen la oferta. La selección de "qué evaluar" surge de una propuesta que elabora la Dirección de Presupuestos y que presenta al Congreso para su definición final[13] en el marco de la discusión del Proyecto de Ley de Presupuestos. Dicha propuesta, que representa la articulación entre oferta y demanda de información de desempeño, considera en su elaboración los aspectos que se describen brevemente a continuación:

- Antecedentes preliminares de desempeño de los programas o instituciones de que dispone la Dirección de Presupuestos con motivo de sus funciones, tanto presupuestarias como de control de gestión.[14]
- Situación de los programas o instituciones respecto de si ya han sido objeto de evaluación en el marco del programa de evaluación que dirige la Dirección de Presupuestos, o por otros procesos de evaluación, y su año de ocurrencia.
- Tiempo de existencia del programa y su prioridad programática.
- Sugerencias de la Secretaría General de la Presidencia (Segpres) y del Ministerio de Planificación (Mideplan), ambos miembros del Comité Interministerial del Programa de Evaluación.
- Sugerencias surgidas en la Comisión Especial Mixta de Presupuestos y las Subcomisiones de Presupuestos del Congreso durante el proceso de tramitación del Proyecto de Ley de Presupuestos en el Congreso.

Formas de uso de la información

Incorporación al ciclo presupuestario

En relación con la asignación de recursos, el uso de la información de desempeño que surge de las evaluaciones no se ha traducido en una relación mecánica e inmediata de asignar más o menos recursos de acuerdo con los resultados de la evaluación en el período, sino que más bien se ha integrado la información en procesos de análisis más completos.

Una forma de uso de las evaluaciones es la integración de la información en diferentes etapas del ciclo presupuestario, lo que se ha concretado a través de los distintos espacios o instancias de trabajo que se describen a continuación:

1) Revisión de los resultados de las evaluaciones en la Dirección de Presupuestos. A partir de esta revisión surgen los siguientes efectos:
   - Se definen orientaciones para establecer compromisos de mejoramiento de los programas o instituciones evaluados (véase más adelante), clasificando los programas en categorías según efectos o implicancias derivados de las evaluaciones.[15]
   - Se identifican efectos presupuestarios derivados de ajustes a componentes si corresponde a los hallazgos de la evaluación, o ampliaciones si estos hallazgos así lo validan, se dispone de los recursos financieros y presentan una alta prioridad (alta importancia relativa en términos de las políticas establecidas).

12. En 2009 se han realizado 20 evaluaciones rápidas o de escritorio (EPG), ocho Evaluaciones de Impacto (EI), cinco Evaluaciones Comprehensivas del Gasto (ECG) y cinco Evaluaciones de Nuevos Programas (ENP).
13. La selección final se establece en un Protocolo de Acuerdo que firman el Ministerio de Hacienda y los miembros de la Comisión Especial Mixta de Presupuestos, cada año, una vez aprobada la Ley de Presupuestos (documento disponible en www.dipres.cl).
14. El Sistema de Control de Gestión en funcionamiento incluye, además de indicadores de desempeño y evaluaciones, otros instrumentos tales como los Programas de Mejoramiento de Gestión y el Balance de Gestión Integral, que también recogen información.
15. Estas categorías son las siguientes: ajustes menores; modificaciones en el diseño y/o en los procesos de gestión interna; rediseño sustantivo, y en el caso de los programas reubicación institucional y reemplazo íntegro o finalización.

2) Incorporación de los antecedentes de las evaluaciones en las reuniones de las Comisiones Técnicas[16] durante el proceso de formulación de presupuestos, para analizar y fundamentar decisiones en el trabajo entre la Dirección de Presupuestos y los ministerios y sus instituciones.
3) Presentación de la información de las evaluaciones al Congreso junto con el Proyecto de Ley de Presupuestos, y en forma resumida en el Informe de Finanzas Públicas.
4) Presentación de la información de las evaluaciones en la Evaluación de la Ejecución Presupuestaria[17] en la Dirección de Presupuestos para su análisis en conjunto con los antecedentes de desempeño financiero, e incorporación de la información resumida en la publicación anual Evaluación de la Gestión Financiera del Sector Público.

Compromisos de mejoramiento de programas e instituciones

Una segunda forma de uso de las evaluaciones la constituyen los compromisos de mejoramiento de los programas e instituciones evaluadas. Estos se efectúan sobre la base del análisis de los hallazgos de las evaluaciones que se enunció en el punto (a) anterior. En dichos compromisos se establecen las acciones que se realizarán en los semestres siguientes, y son formalizados por parte de la Dirección de Presupuestos. Posteriormente, esta oficina efectúa un seguimiento para conocer de su cumplimiento y aspectos específicos de los cambios introducidos. Los compromisos apuntan, principalmente, a mejoramientos del diseño y de gestión, y corresponden a usos adicionales a aquellos relacionados directamente con la asignación de recursos.

El cuadro 7 muestra los diferentes usos de las evaluaciones y los actores que participan.

Principales retos

El desarrollo de evaluaciones como parte del MyE y el crecimiento de esta línea en el tiempo, como ha sido el caso de Chile, han permitido importantes aprendizajes, los que incorporados oportunamente han ayudado a otorgarle sostenibilidad al MyE. No obstante, también surgen nuevos retos, y también riesgos, algunos de los cuales incluso tienen mayor complejidad que los enfrentados en las primeras etapas. A continuación se detallan algunos:

- *Optimización del ciclo de MyE para conocer los efectos de las evaluaciones*. Avanzar en la articulación entre evaluación, seguimiento de incorporación de cambios o mejoramientos y medición ex post del desempeño o de los efectos. La evaluación tiene por fin mejorar la calidad del gasto, lo que significa logros efectivos en los propósitos de los programas y en su contribución a los fines de las políticas. Los compromisos de mejoramiento que surgen de las evaluaciones y su cumplimiento constituyen una necesidad para optimizar los resultados de los programas. Estos mejores resultados conforman el efecto buscado de la aplicación de evaluaciones. Entonces, ¿cómo conocer si estos efectos realmente han ocurrido? Un primer paso, básico, para tener una aproximación a estos efectos es observar mediciones a través de indicadores que comparan el desempeño en el tiempo. Esta línea de trabajo, aparentemente simple, constituye un gran desafío de articulación entre evaluaciones e indicadores, y nuevas- evaluaciones.
- *Integración de la función de evaluación*. Avanzar en una mejor coordinación con otros elementos de la función de evaluación, tales como la evaluación de inversiones, la evaluación de políticas o metas de gobierno, etc. Esto impone un desafío de armonización técnica,

16. Las Comisiones Técnicas son reuniones entre cada organismo público (ministerios/instituciones), cuyo presupuesto forma parte de la Ley de Presupuestos, y la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda. Se realizan cada año en el período de formulación del Proyecto de Ley de Presupuestos. En estas reuniones las autoridades de cada ministerio exponen las prioridades y los aspectos técnicos en que se fundamenta su propuesta de presupuesto para el año siguiente.
17. Corresponde a una evaluación de la ejecución financiera y de gestión, se efectúa en la Dirección de Presupuestos como un trabajo interno. En esta el Director de Presupuestos —junto con la Subdirección de Presupuestos y la División de Control de Gestión— analiza los antecedentes disponibles en relación con la gestión financiera y de desempeño de los ministerios y sus organizaciones, análisis que sirve de base para las definiciones de presupuestos exploratorios y marcos presupuestarios para la siguiente etapa de Formulación del Proyecto de Ley de Presupuestos.

Cuadro 7. Evaluaciones ex post: usos y actores involucrados

Etapa	Actores
Revisión de los resultados de las evaluaciones en la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda, con la definición de orientaciones para establecer compromisos de mejoramiento, e identificar efectos presupuestarios. *Período:* • *Evaluaciones EPG, previas al inicio de la formulación presupuestaria.* • *Evaluaciones de Impacto y Comprensiva del Gasto una vez que cada una de estas finaliza.*	Dirección de Presupuestos: • Unidad de Evaluación de la División de Control de Gestión. • Jefe de la División de Control de Gestión. • Jefe y analistas del Sector Presupuestario al que pertenece el programa o la institución evaluados. • Director de Presupuestos.
Incorporación de los antecedentes de las evaluaciones en las reuniones de Comisiones Técnicas como bases para fundamentar decisiones. *Período: proceso de formulación del Proyecto de Presupuestos.*	Dirección de Presupuestos: • Jefe del Sector Presupuestario. • Analistas sectoriales Ministerio/institución: • Subsecretario. • Jefes de servicios. • Otras jefaturas y analistas de las instituciones.
Informe resumido de evaluaciones y cumplimiento de compromisos de mejoramiento en la publicación del Informe de Finanzas Públicas y su envío al Congreso. *Período: presentación del Proyecto de Ley de Presupuestos en el Congreso.*	Dirección de Presupuestos: • División de control de gestión. • Director.
Presentación de la información de las evaluaciones al Congreso en documentos complementarios al Proyecto de Ley de Presupuestos. *Período: discusión del Proyecto de Ley de Presupuestos en el Congreso.*	Congreso: Comisiones Mixtas de Presupuestos. Dirección de Presupuestos: • Subdirector. • Jefe del Sector Presupuestario. Ministerio/institución: • Subsecretario. • Jefes de servicios. • Otras jefaturas y analistas de las instituciones.
Elaboración de compromisos de mejoramiento de programas o instituciones evaluadas. *Período: una vez finalizadas las evaluaciones y analizados sus resultados.*	Dirección de Presupuestos: • División de control de gestión. • Ministerio/institución evaluados.
Presentación resumida de los resultados de las evaluaciones y cumplimiento de compromisos en la publicación de la Evaluación de la Gestión Financiera del Sector Público, y su envío al Congreso. *Período: mayo-junio de cada año, previo al inicio de la formulación presupuestaria.*	

Fuente: Elaboración propia.

operativa y también institucional, si se considera que estas áreas tienen diferentes niveles y características en cuanto a su desarrollo, y se ubican en distintas instituciones. También se presentan riesgos, es decir que la integración de funciones y reubicaciones institucionales pueden afectar los logros actuales, en particular respecto del uso de las evaluaciones.

- *Crecimiento en número y complejidad de las evaluaciones y los cuidados respecto de su calidad, oportunidad y uso*. ¿Cuánto más crecer en la aplicación de evaluaciones sin afectar la oportunidad de disponer de la información[18] (disponibilidad de los resultados de las evaluaciones para su uso en la toma de decisiones) ni su calidad? En el caso chileno, estos últimos tres años se ha aumentado el número de evaluaciones. Esto hace necesario revisar la relación entre el crecimiento y la trilogía calidad, oportunidad y uso, antes de continuar con el incremento de las evaluaciones.
- *Difusión*. No obstante todos los esfuerzos efectuados en materia de difusión, en la forma de publicaciones y disponibilidad de información en el sitio Web, conferencias de prensa y otras líneas experimentadas, queda aún espacio y existe la necesidad de una mayor transmisión de los resultados de las evaluaciones y sus efectos. Esto vale en particular tanto para los actores involucrados en la ejecución como para los beneficiarios, entendiendo que respecto de estos últimos se requiere además una forma y un lenguaje diferente.
- *Autoevaluación, metaevaluación y mejoramiento continuo*. Si se consideran los logros ya alcanzados y el tamaño del Programa de Evaluaciones de Chile, se observa que constituye un desafío mantener la evaluación regular de dicho programa, ya sea en la forma de autoevaluaciones de proceso y usos, como de evaluaciones externas, entre ellas la metaevaluación como la efectuada por el Banco Mundial en 2004-05.

Lecciones y recomendaciones

A continuación se presentan las principales lecciones y recomendaciones en relación con el desarrollo de evaluaciones, que surgen a partir de la experiencia chilena, la experiencia de otros países en los que la autora ha tenido participación, la revisión de documentación, y la participación en talleres y seminarios internacionales en la región.

1) Objeto de la evaluación, metodología y cobertura temática. Se recomienda que el desarrollo de la evaluación considere definiciones respecto de tres aspectos centrales y que se interrelacionan:
   - el objeto de la evaluación,
   - la metodología a utilizar y
   - los focos en que se centrará cada evaluación.
2) El objeto de evaluación podrá ser un programa, un componente de un programa, un conjunto de programas con un fin común o incluso una organización. Al respecto, el caso de Chile muestra que es posible iniciar un sistema de evaluación de entre cinco y ocho programas individuales en los primeros dos años, para ir aumentando el número gradualmente, priorizando siempre las mayores necesidades de información de desempeño del país.
3) Una vez definido el objeto de evaluación corresponde decidir cuál será la metodología a través de la cual se efectuará la evaluación. En general esta selección deberá considerar los recursos disponibles para efectuar las evaluaciones, tanto organizacionales y financieros como de competencias profesionales; el tiempo de ejecución que lleva cada programa; las evaluaciones pasadas disponibles, si las hubiere, y el momento en que se requiere la información. En el caso de Chile se comenzó con evaluaciones rápidas o de escritorio, con una metodología simple que permitió el desarrollo de competencias que hicieron posible más tarde aplicar metodologías más complejas.

18. Se refiere a la disponibilidad de los resultados de las evaluaciones para su uso en la toma de decisiones, considerando la duración de los procesos de evaluación, los tiempos necesarios para los análisis y los hitos de toma de decisiones.

4) Una vez seleccionados el objeto y la metodología siempre se podrán precisar los focos más importantes que la evaluación abordará, para lo cual es conveniente recoger las opiniones de aquellos responsables de los programas y actores que deberían usar la información (profesionales técnicos, autoridades, parlamentarios).
5) Gradualidad. Se recomienda que las evaluaciones se desarrollen gradualmente respecto de la selección del objeto de evaluación, la metodología y los focos, y que sean acompañadas de los procesos operativos correspondientes. Para esto es posible comenzar con evaluaciones de programas con una metodología simple. Posteriormente, y según los avances, habrá que transitar hacia metodologías más complejas, mientras se aumenta paralelamente el número de evaluaciones a efectuar cada año, siempre en concordancia con los recursos y competencias disponibles.

Lo anterior requiere avanzar también en la construcción de los equipos de trabajo internos para disponer de contrapartes fuertes, paralelamente a la construcción de un mercado de evaluadores. En esta materia se sugiere capacitar fuertemente a un equipo de unas cinco a siete personas para que cumplan el rol de liderazgo técnico y puedan a su vez capacitar a otros profesionales o responsables (entrenamiento en cascada), preparar guías técnicas, entrenar evaluadores, constituir la contraparte técnica de las evaluaciones y recoger los aprendizajes para perfeccionar el sistema en los próximos ciclos.

6) Disponibilidad de información y limitaciones del proceso de evaluación. La disponibilidad de información es central a los procesos de evaluación. Cualquiera sea la metodología, esta debe utilizar información, y su ausencia limitará el proceso de evaluación. Así entonces, el alcance efectivo de la evaluación en términos de la aplicación de elementos metodológicos depende, además del tiempo asignado para el proceso de evaluación y competencias técnicas de los evaluadores y contrapartes, de la información disponible. Debido a lo anterior se recomienda poner especial atención en la generación y recolección de información como parte de una práctica de trabajo regular.

En muchas oportunidades la evaluación enfrentará situaciones en que las unidades responsables de programa no disponen de información completa ni confiable acerca de aspectos cruciales para evaluar el desempeño. Eso podría dificultar la identificación de la línea base del programa impidiendo dimensionar los cambios experimentados, o bien podría obstaculizar la medición de indicadores centrales para conocer el desempeño. En estos casos se sugiere centrarse en evaluar otros aspectos tales como el diseño del programa, sus procesos básicos de gestión y la eficacia a nivel del producto.

7) Mecanismo de seguimiento de las recomendaciones. El diseño de un sistema de evaluación no debe terminar con la entrega del informe final, ni tampoco una vez efectuados los análisis de sus hallazgos. En esta línea, se sugiere incorporar una fase que facilite, promueva y motive el cumplimiento del objetivo de "mejorar" a partir de una evaluación, incorporando cambios al "objeto evaluado" sobre la base de los hallazgos y recomendaciones que las evaluaciones señalen. En efecto, las recomendaciones deben ser vistas como una oportunidad para analizar y comprometer cambios por parte de las instituciones o unidades organizacionales responsables del programa evaluado. Adicionalmente, dichos compromisos de mejoramiento deben ser objeto de un seguimiento, anual o semestral, que permita verificar la incorporación de las medidas acordadas.
8) Institucionalidad y modelo operativo básico. Para que las evaluaciones cumplan su objetivo de retroalimentar procesos de toma de decisiones, se requiere considerar aspectos básicos en relación con la institucionalidad y la gestión de la implementación. En efecto, el desarrollo y uso de las evaluaciones no se logra automáticamente: se requieren nuevas prácticas y competencias que involucran a una diversidad de actores técnicos y políticos, así como también

un importante número de procesos técnicos y administrativos. Considerando estos elementos, se recomienda desarrollar una institucionalidad y organización para el desarrollo de evaluaciones y para el uso de la información que se podrá obtener de ellas. A este respecto, se sugiere: considerar la identificación de las instituciones y unidades organizaciones que cumplirán roles en la definición, asignación e información de las diferentes funciones y responsabilidades, y diseñar el proceso de operación, con sus etapas, procedimientos y calendario a lo largo del año, incluyendo en esto las fases de análisis de la información para su integración en los procesos de toma de decisiones, la elaboración de compromisos y el seguimiento de los mismos.

Bibliografía

Banco Mundial. 2005. Estudio de Evaluación de Impacto del Programa de Evaluación de Programas de Chile. Washington, D.C.: Banco Mundial.

Dirección de Presupuestos. 2009a. Informe de Finanzas Públicas. Proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público para el Año 2010, pp. 119-161. Santiago de Chile: Dirección de Presupuestos.

—. 2009b. Evaluación de la Gestión Financiera del Sector Público en 2008 y Actualización de Proyecciones para el año 2009, pp. 25-38 y 65-75. Santiago de Chile: Dirección de Presupuestos.

Guzmán, M. 2005. Control de Gestión y Presupuestos por Resultados. La Experiencia Chilena. Santiago de Chile: Dirección de Presupuestos.

—. 2007. Evaluación de Programas – Notas Técnicas. Serie de Gestión Pública, CEPAL, Naciones Unidas. Santiago de Chile: CEPAL.

—. 2008. The Chilean Experience. En: Robinson, M., *Performance Budgeting*. Washington, D.C.: Fondo Monetario Internacional.

Marcel, M. y M. Guzmán. 2008. Hacia un círculo virtuoso en la reforma presupuestaria en Chile. Serie Presupuesto y Gasto Público. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, Ministerio de Economía y Hacienda de España.

Sesión 2:
Arreglos institucionales para los sistemas de MyE a nivel internacional

Monitoreo y evaluación en el gobierno de Canadá

Lecciones aprendidas a partir de 30 años de desarrollo del MyE

Robert Lahey*

Introducción

Este trabajo proporciona una perspectiva general sobre el modelo de monitoreo y evaluación (MyE) empleado en el gobierno de Canadá y señala cómo los conceptos y lecciones aprendidas clave han evolucionado desde hace más de 30 años de experiencia en el sector público.

La evolución del MyE en Canadá

En Canadá el concepto de MyE reconoce que la evaluación tiene una identidad distinta del monitoreo. En otras partes del mundo, el MyE pueden ignorar o minimizar la evaluación.

De hecho, la evaluación en la administración del sector público precede por muchos años la noción de "resultado de monitoreo". Se remonta a 1969, con la iniciación de prácticas de evaluación formalizadas y centralizadas. Ese enfoque inicial en evaluaciones dirigidas desde el centro fue reemplazado en 1977 por la primera política de evaluación amplia del gobierno que estableció el modelo sobre el cual la práctica de la evaluación todavía funciona en el gobierno de Canadá.

El enfoque sobre la evaluación fue inspirado por la noción de "dejar a los gerentes administrar," esto es: permitirles a los viceministros de departamentos del gobierno federal asumir mayores responsabilidades en sus departamentos y programas, y ser responsables de la ejecución de esos programas y del uso prudente de fondos públicos. El modelo se basa en una fuerte junta administrativa central que supervisa y hace responsables a los viceministros. Uno de los mecanismos para hacer esto sería una evaluación del desempeño.

No obstante, en 30 años han ocurrido muchos cambios con la política, prácticas y normas de evaluación. La política, por ejemplo, ha sido actualizada en tres ocasiones: 1991, 2001 y 2009. Estos cambios ocurrieron por varias razones:

- al evolucionar o volverse más clara la necesidad de medidas de evaluación o rendimiento;
- al madurar las prácticas de MyE, y
- al ponerse énfasis en las demandas del sistema a través de la reforma del sector público en nuevas áreas como, por ejemplo, la introducción generalizada de la administración basada en resultados (RBM) en los años 1990 y 2000.

En 1990 se vio un movimiento incrementado hacia el monitoreo del desempeño y un alto nivel de información en un esfuerzo de hacer la información del rendimiento más accesible y útil a los parlamentarios y a los comités parlamentarios. Un requerimiento formal para cada departamento del gobierno de presentar un informe anual departamental de desempeño (DPR) al Parlamento puso un nuevo énfasis en gerentes de programas (y no simplemente en evaluadores) para que fuesen más responsables de medir e informar sobre el cumplimiento de sus programas. Asociado a esto, hubo un nuevo énfasis en las medidas de "producción" y "resultados" y no simplemente "aportes" (recursos gastados) cuando se informaba sobre "cumplimiento". Así como lo ha hecho con la función de evaluación, la Secretaría de la Junta del Tesoro (TBS, por sus siglas en inglés) ha jugado un papel absolutamente activo en prestar orientación y supervisión sobre el informe de cumplimiento y la producción de DPR en todo el sistema.

A diferencia de algunos de los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), que redujeron significativamente la función de la evaluación durante su reforma de la administración del sector público, Canadá mantuvo la opinión de que las dos herramientas eran complementarias, y no competían, dentro del juego de herramientas de medidas de desempeño.

* Presidente, REL Solutions Inc., Canadá.

Se vieron dos intentos de revitalizar la función de la evaluación en la década de 2000, con políticas actualizadas en 2001 y en 2009. De acuerdo con la agenda administrativa moderna del gobierno, como se articuló en los *Resultados para canadienses*, la evaluación y el monitoreo del desempeño (y la auditoría interna) son vistos como herramientas clave para ayudar a garantizar un enfoque de resultados, gastos responsables y mayor transparencia y responsabilidad en todo el gobierno.

El cuadro 8 proporciona lo más destacado de los elementos clave en la evolución del MyE en Canadá.

Cuadro 8. La evolución del MyE en el gobierno de Canadá

Características clave	Año y/o detalles de la experiencia canadiense
Inicio de prácticas de evaluación formalizadas	1969
Introducción de políticas de evaluación amplias para el gobierno	1977
Evaluación de la política revisada	1991, 2001, 2009
Conductores de monitoreo de desempeño actual e informes (fechas de introducción)	• Informes anual departamental de desempeño, DPR (1995). • Resultados basados en marcos administrativos y de responsabilidad, RMAF (2000). • Marco de Responsabilidad Administrativa, MAF (2003). • Recursos administrativos y estructura de resultados, MRRS (2006).
Conductores clave del cambio de énfasis sobre las herramientas de gobernabilidad	• Reforma del sector público. • Restricción fiscal. • Agenda administrativa del gobierno: *Resultados para canadienses*.
Énfasis actual en la capacidad de evaluación	• Funciones formalizadas dentro de cada departamento. • Administración central (orientación y supervisión) de la función (Centro de Excelencia para Evaluación, CEE).
Énfasis actual sobre herramientas de gobernabilidad	• Evaluación (programa y política). • Monitoreo del desempeño. • Auditoría interna. • Revisiones estratégicas.

Fuente: Elaboración propia.

El Sistema de MyE canadiense: una perspectiva general

Muchos usos y usuarios de información de MyE

Como se observa más arriba, la intención del MyE en el sistema canadiense es proporcionar información de "resultados" que sirvan a una variedad de necesidades y usuarios en diferentes niveles de todo el sistema.

A nivel operacional de departamentos, el MyE se espera que sirva como "herramienta de aprendizaje" para asistir en mejoras de programas y prácticas de administración sólidas.

A nivel de un departamento individual, con el jefe adjunto responsable para el buen gobierno y el desempeño del departamento, el MyE representa herramientas clave de administración y responsabilidad disponibles para el jefe adjunto y proporciona aportes importantes para revisiones estratégicas que se pueden necesitar para tomar decisiones administrativas, reprogramar prioridades y realizar posibles cambios.

A nivel amplio de gobierno, la TBS es un actor importante en la producción de información sobre MyE, y en su empleo para informar sobre decisiones de financiamiento sobre ciertos programas (donaciones y programas de contribución sujetos a renovación del financiamiento) y sobre la administración de gastos en todo el gobierno.

Por último, en un *contexto legislativo*, la información de MyE sobre programas de gobierno y operaciones se reporta directamente al Parlamento sobre una base anual a través de los DPR y de un informe de la perspectiva general del desempeño, el *Desempeño de Canadá*. Se intenta mejorar la transparencia y la responsabilidad de operaciones gubernamentales con parlamentarios y ciudadanos canadienses. Pueden ocurrir más debates detallados sobre la ejecución de programas del gobierno u operaciones en los comités parlamentarios que tienen autoridad para buscar información adicional o aclaraciones directas de los departamentos relevantes.

Funciones y responsabilidades en el sistema de MyE del Canadá

Dentro del sistema de MyE canadiense, hay dos puntos focales clave para la entrega y el uso de información sobre el M&E: los departamentos individuales del gobierno y la TBS.

La *TBS* desempeña una función fuerte y proactiva en la práctica y ejecución del monitoreo de evaluación dentro de los departamentos. El centro de evaluación de políticas, el Centro de Excelencia para Evaluación (CEE), reside dentro de la TBS. Esta unidad desempeña una variedad de funciones en apoyo a la evaluación del fortalecimiento de las capacidades y su utilización, y brinda una supervisión operacional en relación con normas y calidad de prácticas de evaluación y productos. Con la nueva política de 2009, la TBS puede ahora dirigir la conducta de los estudios de evaluación en todo el gobierno. La TBS también brinda orientación, apoyo proactivo y supervisión para el monitoreo del desempeño que tiene lugar en los departamentos. Por último, la TBS sirve de enlace de la evaluación para informar al programa de decisiones de financiamiento y a un sistema más amplio de administración de gastos.

Para los *departamentos individuales del gobierno* y agencias, se requiere que los jefes adjuntos proporcionen recursos dedicados a establecer una capacidad de evaluación apropiada para sus organizaciones. Aunque hay flexibilidad en los recursos de la función de evaluación, la TBS/CEE monitorea esto y garantiza que cada departamento ponga en su lugar la infraestructura de evaluación necesaria, esto es: un comité de evaluación de alto nivel, una planificación anual y por varios años para evaluación, una política departamental de evaluación que refleje las políticas del gobierno y los mecanismos necesarios para dar seguimiento a la entrega de productos de evaluación creíbles.

Parte de la infraestructura de evaluación en cualquier departamento es la unidad de evaluación, dirigida por el "jefe de evaluación". Esta posición garantiza que la función de la evaluación refleje los requerimientos de política del gobierno y las prioridades de los jefes adjuntos en el trabajo del departamento. La posición

por lo general informa al jefe adjunto o, por lo menos, ayuda a garantizar la "independencia" de la función del departamento de evaluación, y tiene acceso directo a los funcionarios principales en el departamento.

Los jefes adjuntos de departamentos son también responsables de establecer un marco de cumplimiento corporativo (lo que se conoce como recursos administrativos y estructura de resultados, MRRS) que enlaza todos los programas del departamento a los resultados esperados. Esto, por tanto, sirve como base para el monitoreo y la información del cumplimiento, y su desarrollo es vigilado muy de cerca por la TBS para garantizar que cumpla con la política del MRRS del gobierno. El monitoreo del cumplimiento es una responsabilidad continua de los gerentes de programas individuales, aunque el desarrollo del modelo lógico del programa subyacente y la identificación de indicadores apropiados de cumplimiento a menudo se obtienen con la asistencia de los especialistas en evaluación. En teoría, el monitoreo continuo del cumplimiento proporcionará muchos datos para la evaluación eventual de un programa, aunque en la práctica esto no siempre sucede.

La *oficina nacional de auditoría*, el Auditor General de Canadá (AG), también desempeña un papel importante brindando supervisión de la efectividad de la evaluación y de los informes de supervisión; esto es: examinando el uso de la función en todo el sistema y la "calidad" de los informes de desempeño. Como auditor independiente que reporta directamente al Parlamento, el AG realiza informes que sirven para levantar el perfil del MyE, y su empleo en el sector público. Los informes por lo general reciben atención pública y proporcionan recomendaciones constructivas a departamentos individuales así como también a la agencia central. Históricamente el AG ha sido un fuerte apoyo de la función de la agencia central, como el número uno y el facilitador de la evaluación departamental.

El otro grupo clave implicado por el MyE se representa mediante funcionarios electos. Los *parlamentarios* pueden estar expuestos a la información del MyE de varias maneras:

- a través de un cuadro anual de informes de rendimiento departamental y de informes a nivel estratégico, *Desempeño de Canadá*;
- a través de más debates que puedan tener lugar en el contexto de un comité parlamentario, o
- a través de debates entre los ministros de la TBS sobre programas que buscan la renovación del financiamiento o ejercicios de revisión de gastos de amplia base. A menudo hay una mayor exposición (a través de los medios) a los resultados que emanan de las auditorías internas y externas de las operaciones del gobierno. Claramente la agenda de la reforma del sector público del gobierno (incluidas las restricciones fiscales) ha tenido un impacto mayor durante más de 30 años en la dirección de la evaluación y del monitoreo del desempeño.

El gráfico 10 proporciona una perspectiva general del sistema de MyE canadiense.

Algunas características clave del sistema de MyE

Como se observa más arriba, el sistema de MyE ha invertido fuertemente tanto en evaluación como en monitoreo del desempeño como herramientas clave para apoyar la rendición de cuentas (*accountability*) y los resultados basados en la administración. El monitoreo del desempeño proporciona a los gerentes una evaluación continua de cómo se ejecutan los programas, mientras que la evaluación brinda un entendimiento más profundo del desempeño y determina la necesidad de algunos ajustes. Los dos sirven para recomendar a los jefes adjuntos sobre el buen funcionamiento de sus departamentos e informan a los parlamentarios sobre la ejecución de las operaciones del gobierno.

La responsabilidad del MyE en un departamento del gobierno recae tanto en los evaluadores del personal técnico como en los funcionarios no técnicos (gerentes de programas y principales) del departamento. La intención es que el MyE se integre en la toma de decisiones del departamento y sirva como un conductor clave para mover la organización hacia una cultura de "resultados."

El gráfico 11 muestra las disposiciones organizativas para el M&E dentro de un departamento del gobierno.

Gráfico 10. Perspectiva general del sistema de MyE canadiense

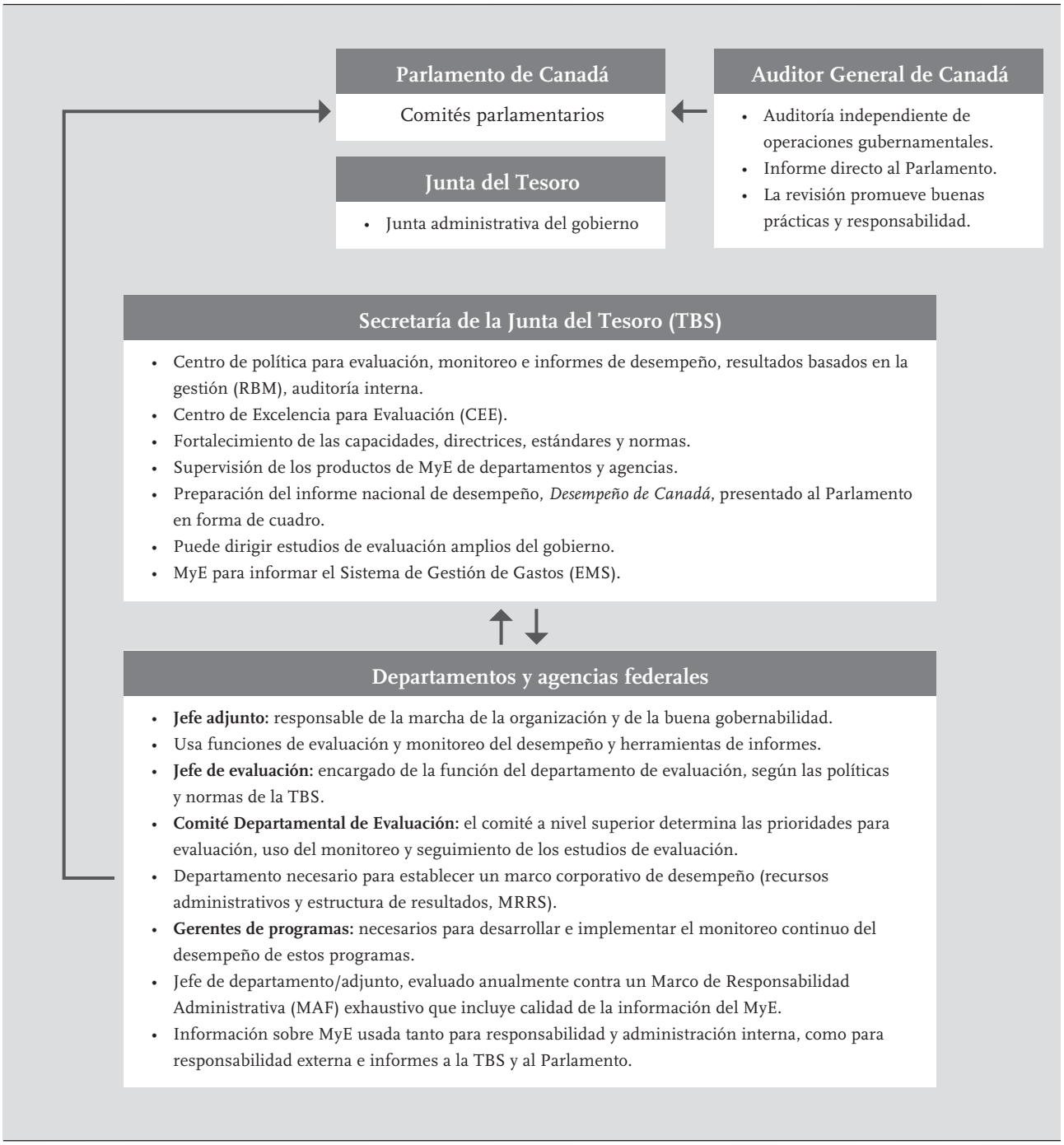
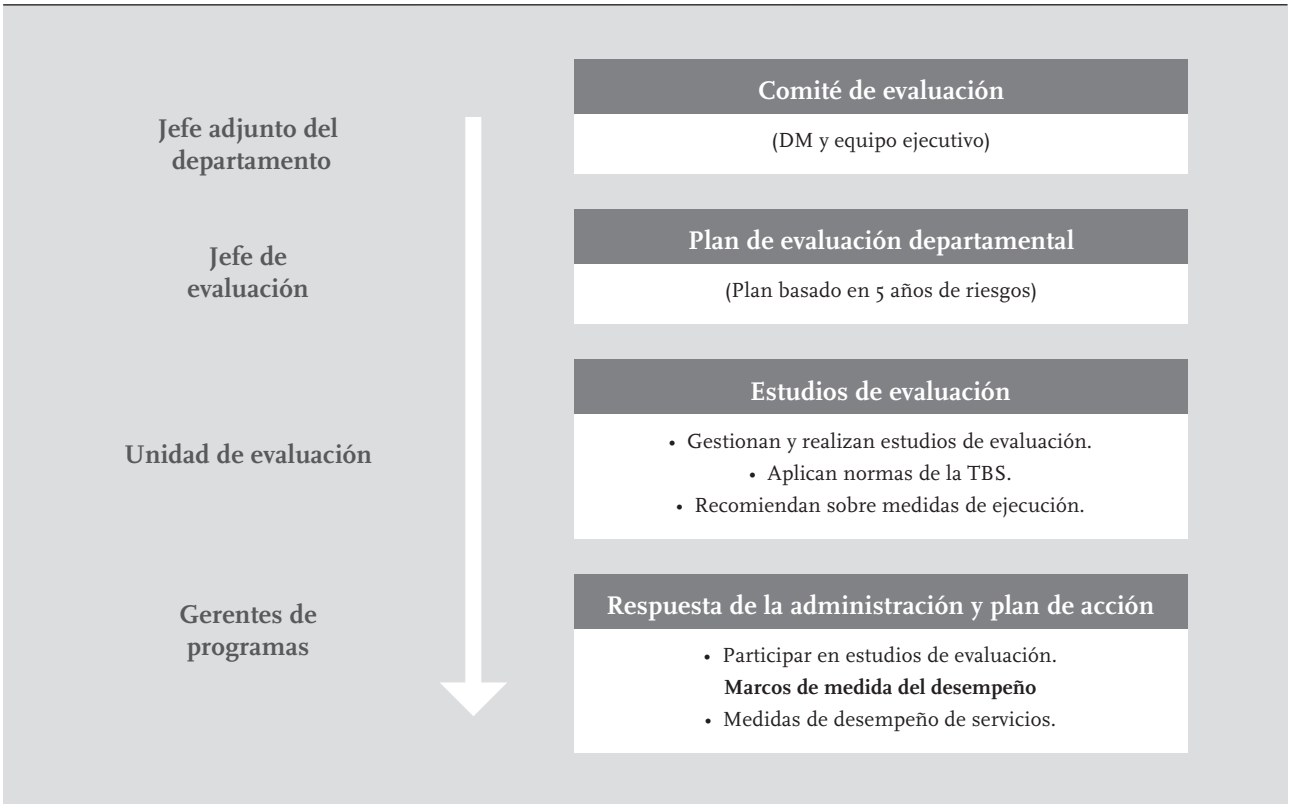


Gráfico 11. Organización e implementación del MyE en un departamento del gobierno



El estado actual del sistema de MyE ha evolucionado con el tiempo, al haber reconocido los diseñadores centrales que el desarrollo y la implementación del MyE se llevan a cabo a largo plazo y son iterativos. Esto pone énfasis en el "proceso" de implementación como un mecanismo importante en sí mismo en el desarrollo de una "evaluación", "cultura" o "resultados de cultura" en una organización y a través de todo el sistema.

La introducción de un número de políticas administrativas impulsadas centralmente que han servido de "conductores" clave "tanto para el monitoreo como para la evaluación" en los años 1990 y 2000 ha tenido lugar, por lo general, paulatinamente (a saber, dichas políticas se han "experimentado" en departamentos selectos) de manera de permitir un período de aprendizaje y ajuste antes de su implementación en todo el sistema.

La meta de la junta de invertir en un sistema de MyE ha sido generar y usar información de "resultados" que apoyen la agenda administrativa del gobierno desde la perspectiva tanto del aprendizaje como de la responsabilidad en el diseño y la entrega de políticas gubernamentales, programas y servicios, y el uso de fondos públicos. De esta manera, la información del desempeño por lo general apunta a "exponer la historia del desempeño", en vez de simplemente informar sobre un juego limitado de indicadores en el contexto de una "carta" de responsabilidad. Además, se reconoce que la evaluación sirve para informar sobre la toma de decisiones, en vez de esperar que las decisiones descansen solo en los resultados de un estudio de evaluación.

El modelo para el uso de la evaluación en el sistema canadiense cuenta con una fuerte presencia central para establecer políticas, estándares y directrices y dirigir la

evaluación. La mayoría de los estudios de evaluación se lleva a cabo por las unidades de evaluación que son internas a los departamentos, aunque las nuevas políticas de 2009 permiten evaluaciones dirigidas centralmente y en todo el gobierno. Para reforzar la "independencia" de los evaluadores, de manera que puedan "decir la verdad a la fuerza", hay en el modelo un número de elementos encaminados a garantizar la objetividad y neutralidad del proceso de evaluación y los informes sobre resultados.

En el cuadro 9 se identifican algunas de las características clave del sistema de MyE canadiense, que refuerzan la credibilidad y calidad de la práctica del monitoreo y la evaluación.

Cuadro 9. Características clave que refuerzan la credibilidad y calidad del sistema de MyE

Elemento	Descripción
¿Dónde está puesto el énfasis (en el "M'", en la "E" o en ambos)?	• Énfasis equilibrado y apoyo activo para ambos: monitoreo continuo y evaluación ad hoc. • Gerentes de programa responsables del monitoreo del desempeño; especialistas en evaluación dentro de los departamentos responsables de más sondeos de estudios de evaluación. • La política de 2009 brinda la autoridad a la TBS para dirigir las evaluaciones en todo el gobierno. • El jefe adjunto de un departamento o agencia es responsable de un alto desempeño organizativo y de la entrega sobre "resultados" esperados —para apoyar esto, utiliza tanto el M como la E (así como también las auditorías internas)—, con alguna flexibilidad en los recursos de herramientas, de manera que todo resulte apropiado para el tamaño y las necesidades de la organización.
¿Cuán formal es la base para los requerimientos del MyE?	• Los requerimientos del MyE se basan sobre políticas administrativas (permiten más flexibilidad que la legislación para modificar y mejorar la política como experiencia ganada con el tiempo). • Identifican funciones y responsabilidades para todos los actores clave y las expectativas para el sistema. • Las bases actuales confían en varias políticas y procedimientos administrados centralmente: política de evaluación, requerimiento anual para informar al Parlamento vía el DPR; política de recursos administrativos y estructura de resultados (MRRS) necesarios en cada departamento para desarrollar un marco de desempeño corporativo y una estructura de informes; política sobre transferencia de pagos (revisada en 2008); programa y marcos de desempeño a nivel estratégico (RMAF); evaluación anual de departamentos por la TBS a través del Marco de Responsabilidad Administrativa (MAF).
¿Qué esfuerzos de fortalecimiento de capacidad existen?	• Esfuerzos de fortalecimiento de capacidad para el MyE proactivo desde la agencia central. • Expectativa de que el jefe adjunto recurra al MyE para el nivel apropiado de su departamento/agencia (la agencia central proporciona tanto la orientación como el monitoreo/la supervisión). • Para la evaluación, la creación del Centro de Excelencia para Evaluación (CEE) ha previsto un "defensor" de un sistema amplio a fin de guiar varios esfuerzos de fortalecimiento de las capacidades (capacitación y talleres formalizados; una red/un foro para jefes de evaluación, etc.)

Elemento	Descripción
	• Una asociación profesional (la Sociedad Canadiense de Evaluación, CES) que dirige activamente la capacitación y el desarrollo y, recientemente, una iniciativa para identificar competencias para evaluadores. • Para el monitoreo del desempeño e informes, la TBS ha emitido y actualizado directrices durante años, trabajando inicialmente con departamentos piloto e introduciendo paulatinamente los requerimientos de informes para los departamentos, con la intención de implementarlos en los departamentos piloto, aprenderlos, ajustarlos y volver a emitir las directrices sobre bases más amplias.
¿Quién dirige los estudios de evaluación?	• Las unidades de evaluación internas dentro de los departamentos y agencias. • La Política Nueva de Evaluación (2009) reconoce restricciones de recursos para departamentos y agencias más pequeñas (hay algunas consideraciones especiales, aunque la evaluación es todavía un requerimiento). • La agencia central (TBS) puede ordenar a un departamento que emprenda una evaluación específica o iniciar una evaluación amplia del gobierno (nuevo requerimiento en 2009). • La realización de estudios individuales puede llevarse a cabo por medio de evaluadores internos, consultores del sector privado o una combinación de ambos.
¿Qué mecanismos existen de "control de calidad" y supervisión?	• El Centro de Excelencia de Evaluación (CEE) de la TBS monitorea la planificación y dirección de la evaluación en departamentos individuales, lo cual incluye la cobertura de evaluación y la calidad de las evaluaciones. • La TBS revisa anualmente los informes de desempeño (DPR) que se reciben de cada departamento/agencia antes de su presentación en el Parlamento. • A través del proceso MAF, la TBS evalúa a cada jefe de departamento/adjunto anualmente contra un número de criterios (incluido el uso de "resultados e información del desempeño"). • El Auditor General del Canadá (AG) dirige auditorías periódicas de cuán bien se está implementando la política de evaluación en todo el gobierno, y supervisa el informe del estado de resultados basado en el desempeño y los informes públicos emitidos al Parlamento sobre las conclusiones y recomendaciones. • El requerimiento formal (2009) para dirigir una evaluación de la política de evaluación del gobierno cada cinco años.
¿Cómo se mantiene la "independencia" del evaluador?	• La función de evaluación tiene "acceso directo y sin incomodidad" al jefe ajunto del departamento individual o agencia. • La "neutralidad" tanto de la función de evaluación y del evaluador ("imparcialidad en comportamiento y proceso") se recalca en la política de evaluación y así también lo hace el Centro de Política Central del Gobierno (TBS/CEE). • Cada departamento tiene en su lugar un comité de evaluación departamental de alto nivel, que desempeña una variedad de funciones en la revaluación de la planificación, la dirección y el seguimiento. • Los departamentos pueden utilizar paneles de revisión externos (expertos independientes, por ejemplo) para la planificación y dirección de estudios de evaluación individuales.

Elemento	Descripción
	• El monitoreo continuo de la función de evaluación y los estudios individuales realizados por la TBS/CEE (una revisión a nivel operacional). • La función de supervisión desempeñada por el AG, un ente independiente que informa directamente al Parlamento (revelación de información muy pública que refuerza tanto la "independencia de la función" como la "transparencia".
¿Cuán transparente es la información?	• La política de evaluación recalca la importancia de la "transparencia": el requerimiento formal de anunciar todos los informes de evaluación en el sitio Web departamental. • Los informes anuales departamentales de desempeño (DPR) son documentos públicos. • Los informes anuales del AG son muy públicos y generalmente reciben amplia atención en los medios. • El acceso a la legislación de información requiere el cumplimiento de todas las solicitudes externas (público en general, medios, etc.) para la revelación pública de documentos del gobierno (hay algunas excepciones). • Con el tiempo, los medios han ido utilizando cada vez más este acceso para publicar ciertas conclusiones de auditorías particulares o estudios de evaluación.

Fuente: Elaboración propia.

Algunas lecciones aprendidas en los 30 años de desarrollo del MyE en Canadá

Hay muchas lecciones que podrían extraerse de más de 30 años de experiencia con el MyE en Canadá. Para ayudar a conseguir amplias implicaciones, se ha organizado un juego de lecciones bajo tres encabezamientos clave más abajo:

- Impulsos para MyE.
- Implementación del sistema de MyE
- Elementos clave de fortalecimiento de las capacidades.

Impulsos para el MyE

El desarrollo del MyE en una organización o en un país requiere una inversión significativa en tiempo, recursos (humanos y financieros) y energía. Para tener éxito debe haber una verdadera necesidad de información sobre MyE. En Canadá muchas de estas necesidades han sido dirigidas mediante varios ejercicios de reforma del sector público y, más recientemente, la agenda de administración del gobierno, *Resultados para canadienses*.

Algunas veces se observa una tendencia a adoptar expectativas poco realistas al considerar qué pueden entregar la evaluación y el monitoreo del desempeño, como en el caso de satisfacer, por ejemplo, una necesidad política. Mientras que el MyE debe servir un lugar importante en la administración del sector público, por lo general las expectativas sobre cómo y cuándo se puede usar y qué puede en realidad entregar sobre la necesidad de ajustarse a la realidad permanecen modestas.

En el cuadro 10 se resumen algunas de las lecciones relacionadas con los conductores del MyE de la experiencia canadiense.

Implementación del sistema de MyE

La implementación del MyE se efectúa a largo plazo, es iterativa y no cuesta poco. Por ello, los compromisos de alto nivel y los defensores tanto a niveles principales como operacionales son elementos fundamentales para garantizar la sostenibilidad a través del largo período de desarrollo y ejecución. Con el tiempo, al aparecer una

Cuadro 10. Algunas lecciones aprendidas en relación con los impulsos del MyE

1	Fortalecer la capacidad y el uso del MyE requiere más que recursos y aptitudes técnicas: requiere una voluntad política y un compromiso sostenido, un liderazgo central y un plan que sean muy importantes.
2	Pensar en términos de años, no de meses, para conseguir un sistema maduro de MyE.
3	La información sobre el MyE no es un fin en sí mismo: necesita estar vinculada a una gestión particular y a funciones de toma de decisiones, en particular en el contexto de las reformas del sector público o de las agendas del gobierno.
4	Aclarar la distinción entre el "M" y la "E" y cómo contribuye cada uno a los resultados basados en la gestión (RBM), y cuál de ellos requiere un refuerzo de capacidad.
5	Para que sea efectiva, fortalecer una capacidad para hacer una evaluación (recopilar información de desempeño), y la capacidad de usar la información de MyE dentro de organizaciones y en todo el sistema. Un suministro de evaluaciones buenas no es suficiente para mantener una función robusta de evaluación. Debe haber también una demanda realista de evaluación.
6	La capacidad de usar la información de MyE se basa en la naturaleza de los incentivos en el sistema para que los gerentes exijan dicha información y en realidad puedan usarla como parte de sus operaciones normales. Los incentivos pueden tomar muchas formas, tanto la de sanciones por no cumplirlos, como la de reconocimientos por hacerlo.
7	Es importante gestionar las expectativas para la evaluación y no crear expectativas poco realistas sobre esta función. Mientras que la evaluación puede y debe informar en la toma de decisiones, es por lo general uno de los muchos recursos de información relevante. Las preguntas sobre el desempeño de los programas del gobierno por lo general no tienen respuestas sencillas por sí o por no. Las evaluaciones pueden y deben brindar información útil para dar lugar a debates sobre programas, su desempeño y dirección futura.

"fatiga" sobre el MyE, habrá necesidad de recordar por qué es importante el MyE.

Al final, la meta es mover el MyE más allá del punto de ser un "proyecto especial" para que se convierta en una parte normal de hacer negocios y de las prácticas de gestión de la organización. En el cuadro 11 se ofrecen algunas lecciones sobre la implementación del sistema de MyE de la experiencia canadiense.

Elementos clave de fortalecimiento de las capacidades

Un elemento crítico asociado con la sostenibilidad de un sistema de MyE se relaciona con la adecuación de los recursos humanos (RR.HH.) a la necesidad de una serie de habilidades. El desarrollo de capacidad de RR.HH. es y continúa siendo un tema actual.

El fortalecimiento de las capacidades se ayuda con la existencia de redes profesionales bien desarrolladas. En Canadá hay dos redes de evaluación:

1) dentro del gobierno, donde los jefes de evaluación en departamentos se reúnen sobre una base regular y
2) en todo el espectro profesional, con la Sociedad Canadiense de Evaluación (CES). La CES sirve como una asociación profesional muy activa, que representa a evaluadores de los sectores público, privado y sin fines de lucro, incluidos profesionales académicos. Una tercera asociación, el Intercambio de Desempeño y Planificación (PPX) reúne a evaluadores y a gerentes sobre temas de resultados basados en prácticas de administración (RBM). Mientras estas redes proporcionan parte del ambiente que posibilita

Cuadro 11. Algunas lecciones aprendidas en relación con la implementación del sistema de MyE

1	En todas las organizaciones existe la necesidad de suficiente comunicación (y de un foro para compartir información) sobre la función del MyE y cómo puede ayudarse a la administración de manera de vincular la demanda y el suministro de información sobre MyE para garantizar que lo que se produce es lo que se necesita y entregarlo de manera puntual.
2	Un documento formal de políticas constituye una base útil para aclarar funciones, responsabilidades y formalidades de actores clave (jefes adjuntos, especialistas en evaluación, gerentes de programas, funcionarios de agencias centrales).
3	El Centro de Excelencia para Evaluación (CEE), la agencia central número uno para la evaluación de la función en el gobierno, ha desempeñado una función clave en el sistema de MyE. Sirve como el centro de política para evaluación, proporciona orientación, lidera y promueve el desarrollo de capacidades, y brinda supervisión para ayudar a garantizar el control de calidad.
4	La TBS ha introducido paulatinamente un número de requerimientos bajo la filosofía general de "tratar, adaptar, aprender". Esto alarga el período de fortalecimiento del sistema de MyE, pero permite un período de aprendizaje y una facilidad de ajuste cuando se necesita, sin mayores inversiones en la reorientación del sistema global. Aceptar que se trata de un proceso a largo plazo e iterativo ayuda a manejar las expectativas.
5	Al establecer las unidades de evaluación internas en los departamentos y agencias, es importante permitir cierta flexibilidad para dar cuenta de las circunstancias únicas asociadas con cada organización. Se les da cierta flexibilidad a los jefes adjuntos en la implementación de las políticas de evaluación del gobierno, aunque todos son igualmente responsables del desempeño de sus organizaciones.
6	Es importante la supervisión que la oficina nacional de auditoría otorga a una exposición amplia y pública de lo bien que se implementa el sistema de MyE y si necesita ajustes.

el desarrollo profesional, es igualmente importante que el tiempo y los recursos sean establecidos aparte para permitir la capacitación y el desarrollo necesarios.

Por su parte, el Centro de Excelencia para Evaluación de la TBS (CEE-TBS) tiene un componente de fortalecimiento de las capacidades como parte de su mandato. Esto ha resultado en el desarrollo de herramientas, directrices y un sitio Web permanente. Además, la CEE ha patrocinado talleres de fortalecimiento de las capacidades y eventos locales y nacionales de aprendizaje, y ha encabezado programas nacionales de capacitación para nuevos evaluadores.

Recientemente la CES ha completado un ejercicio para identificar competencias para los evaluadores, como un primer paso para tratar el tema de garantizar un suministro de evaluadores profesionales capacitados y creíbles.

En el cuadro 12 se identifica un número de lecciones de la experiencia canadiense que se relaciona con tratar el fortalecimiento de las capacidades del MyE. Debe observarse que, al considerar las necesidades de capacitación, es importante también reflejar sobre la capacitación y orientación al MyE requerido por funcionarios no técnicos (los usuarios de la información sobre MyE).

Además, el fortalecimiento de la capacidad necesita tratar un área a veces ignorada: el desarrollo de datos y el establecimiento de bases de datos creíbles.

Cuadro 12. Algunas lecciones aprendidas en relación con el fortalecimiento de las capacidades del MyE

1	El fortalecimiento de una capacidad adecuada de suministro de RR.HH. es crítico para la sostenibilidad del sistema de MyE y es, por lo general, un tema actual. Se necesita reconocer que los evaluadores "que crecen" requieren mucha más capacitación y desarrollo técnicamente orientados al MyE de los que se pueden obtener a menudo con uno o dos talleres.
2	Tanto la capacitación formal como la experiencia en el trabajo son importantes en el desarrollo de evaluadores. Dos competencias para evaluadores son la capacidad cognitiva y la habilidad de comunicación.
3	Los gerentes de programas y principales son audiencias importantes para capacitación técnica sobre MyE y RBM. Necesitan tener suficiente entendimiento para confiar y usar la información sobre MyE. Este tipo de orientación/capacitación amplia es críticamente fundamental para fortalecer una cultura de resultados dentro de las organizaciones.
4	No hay arreglos rápidos para el fortalecimiento de un sistema de MyE: la inversión en capacitación y el desarrollo de sistemas son a largo plazo. Varias opciones para oportunidades de capacitación y desarrollo incluyen el sector público, el sector privado, universidades, asociaciones profesionales, asignación de trabajos, y programas de tutoría.
5	Al introducir un sistema de MyE, se necesita ser número uno y defensor para mantener el compromiso necesario por un largo período. Puede ayudar e identificar buenas prácticas y aprender de otros para evitar la fatiga que típicamente acompaña cualquier proceso de cambio, al comenzar a decaer el entusiasmo con el tiempo.
6	La evaluación de profesionales posee la serie de habilidades necesarias para desempeñar una función clave en proporcionar un asesoramiento y una orientación funcionales a los gerentes departamentales/agencias sobre el diseño y el desarrollo de sistemas de monitoreo del desempeño apropiados basados en resultados. Mientras que los gerentes deben ser responsables del monitoreo/la medida del desempeño per se, una función reconocida para los evaluadores debe ser brindar dicha asistencia y supervisión sobre resultados de medidas/monitoreo.
7	El monitoreo del desempeño continuo y la dirección de estudios de evaluación ad hoc deben posicionarse como funciones complementarias que se apoyan mutuamente. Dentro de las organizaciones, esto significaría que los planes y estrategias de medida para poner en marcha sistemas de monitoreo continuo serían implementados de manera que hubiera información suficiente sobre desempeño para apoyar efectivamente los programas de evaluación. Al hacerlo, las organizaciones harían mejor uso de los recursos limitados típicamente disponibles para sus medidas y herramientas de responsabilidad.
8	La calidad de los datos resulta crítica para la credibilidad de un sistema de MyE, pero es un área que a menudo no se trata adecuadamente. Una estrategia de desarrollo de datos (a un nivel organizacional o a nivel nacional) debería considerarse como parte de una estrategia a largo plazo para el fortalecimiento de un sistema de MyE creíble. La oficina nacional de estadísticas puede desempeñar una función importante para asistir en el desarrollo de datos.
9	La información del desempeño se requiere a menudo a diferentes niveles: sobre un programa particular, un sector, un departamento o agencia, o a nivel nacional. Es importante reconocer las varias audiencias para información sobre desempeño y sus diferentes necesidades, y adaptar el nivel y la amplitud de la información apropiada a esos distintos niveles.

Conclusiones

"Obtener lo correcto" es una meta de cada país que está comprometido en la implementación de un sistema de monitoreo y evaluación (MyE) para servir y apoyar al sector público. Mientras que cada país tiene sus propias circunstancias únicas, las "lecciones" de cualquier país pueden todavía ser instructivas a fin de ayudar a identificar el mejor enfoque y proceso apropiado para otro país.

En este sentido, emergen dos conclusiones amplias de la experiencia de Canadá con el MyE: una es que el camino para obtener lo correcto es extenso y, segundo, que el recorrido hacia esa meta es en sí importante para el aprendizaje que conlleva y que se gana a lo largo del camino.

Sistema de monitoreo y evaluación en Sri Lanka

Experiencias, desafíos y la ruta hacia el futuro

Velatuthan Sivagnanasothy*

Antecedentes

Los gobiernos se enfrentan al desafío de responder a la urgencia de las necesidades de los ciudadanos y a ser más responsables hacia estos. En todo el mundo, el público está poniendo al gobierno bajo creciente presión para que demuestre que están proporcionando buenos valores a cambio del dinero y mostrado resultados. Durante las últimas tres o cuatro décadas se han invertido considerables recursos presupuestarios y esfuerzos para acelerar el desarrollo, reducir la pobreza, asegurar la igualdad y mejorar los estándares sociales de vida y la calidad de vida de las personas. Con la rápida implementación de programas de inversión pública, el país ha logrado mantener en el 5% su tasa promedio de crecimiento anual. Sin embargo, experimentó desafíos para traducir este auge del crecimiento económico en reducción de la pobreza. En las pasadas dos décadas, el nivel de pobreza se mantuvo entre el 26% y el 22%. Esta situación condujo a la necesidad de fortalecer el Sistema de Planificación, Monitoreo y Evaluación del gobierno para concentrarse en generar resultados e impactos más allá del foco de resultados tradicionales.

Desde mediados de la década de 1990, se ha ido adoptando gradualmente el concepto de Administración para lograr Resultados de Desarrollo (MfDR, por sus siglas en inglés). Los efectos del MfDR se refieren a la administración del sector público y el concepto enfatiza fuertemente que una visión compartida, metas claras y la medición de los resultados conduciría hacia un mejor futuro. La MfDR es un cambio en el proceso administrativo que enfatiza un giro pasando del enfoque en insumos, actividades y productos a resultados e impactos. Promueve el concepto de "responsabilidad por los resultados".

El gobierno de Sri Lanka reconoce plenamente el creciente consenso internacional acerca de que la MfDR[1] es un aspecto esencial del buen gobierno para mejorar la eficiencia y la efectividad, la transparencia, la responsabilidad y la toma de decisiones fundamentadas relativas al desarrollo. En el pasado reciente, el monitoreo y la evaluación se ampliaron y diversificaron en muchos contextos con una multiplicidad de usos tales como la toma de decisiones, la capacitación organizativa, la base de conocimientos, el mejoramiento de programas, el desarrollo de políticas, la evaluación del impacto de los resultados, la optimización en la prestación de servicios, la responsabilidad, la auditoría del desempeño, el empoderamiento e incluso la transformación. Ambiciosos sistemas de gobierno con muchas necesidades de los participantes tienden a lograr la mayoría de estos usos deseados. Un buen sistema de monitoreo y evaluación (MyE) debería ir más allá de los límites institucionales para cubrir el nivel nacional, sectorial, de programas y de proyectos a fin de garantizar que el gobierno se oriente hacia la obtención de resultados.

Además, como signatario de la Declaración de París sobre Efectividad de la Ayuda en Marzo de 2005, el gobierno de Sri Lanka está comprometido a institucionalizar la MfDR en el gobierno en su conjunto. El proceso de MfDR típicamente implica varias fases tales como articular y ponerse de acuerdo sobre los objetivos, seleccionar los Indicadores Clave del Desempeño (KPI, por sus siglas en inglés), establecer metas, monitorear el desempeño y analizar e informar sobre los resultados respecto de las metas, y facilitar la administración a fin de tomar medidas correctivas oportunas. Los diferentes países considerarán la MfDR de manera distinta, ya que no es un modelo "bueno para todos". En último término, debería conducir al mejoramiento

* Director General del Departamento de Monitoreo de la Ayuda Externa y del Presupuesto del Ministerio de Implementación del Plan de Sri Lanka.

1. En la Mesa Redonda de Marrakech sobre MfDR se observaron los siguientes principios como centrales: 1) enfoque del diálogo en resultados en todas las fases del proceso de desarrollo; 2) alineación de la programación, el monitoreo y la evaluación con los resultados esperados; 3) mantenimiento sencillo de las medidas de informes; 4) gestión para, no por, resultados, y 5) uso de la información de resultados para el aprendizaje y la toma de decisiones, así como también para la información y la responsabilidad.

sostenible en los resultados de desarrollo del país. El gobierno de Sri Lanka está comprometido a promover la aplicación de los principios de la MfDR a varios niveles (nacional, sectorial, de agencias y de proyectos) y en varios estadios (específicamente: planificación, implementación y etapas posteriores a la implementación). En la etapa de planificación, el Plan Nacional de Desarrollo y los planes sectoriales del país orientados en función de los resultados están siendo armonizados con el Marco de Gastos a Mediano Plazo (MTEF, por sus siglas en inglés), y la utilización del presupuesto por desempeño —en lugar del presupuesto por partidas— se ha practicado cada vez más. Se les pide a los ministerios encargados de la ejecución que justifiquen sus presupuestos con indicadores bien definidos de producto/resultados. Lo que cuenta hoy en día no es tanto cuántas clínicas se han construido sino si la salud de los ciudadanos ha mejorado; no cuántas escuelas se han construido, sino cuántas niñas y niños han sido educados mejor.

Los planes sectoriales utilizan resultados basados en KPI para establecer metas y direcciones. El Departamento de Presupuesto Nacional y del Tesoro ha revisado sus circulares presupuestarias para concentrarse en "resultados" a fin de institucionalizar los sistemas presupuestarios basados en el desempeño. El MTEF trienal del gobierno incorpora indicadores clave de desempeño basados en resultados para justificar el gasto público y esto ayuda a asignar recursos racionalmente de una manera orientada hacia los resultados. De manera similar, las auditorías nacionales se están desplazando gradualmente hacia auditorías de desempeño o auditorías de valor por dinero (VFM) con mayor atención a la economía, la eficiencia y la efectividad.

El concepto de MfDR: un enfoque del gobierno en su conjunto

La institucionalización de la MfDR se observa como un gran cambio en el enfoque relativo a la disposición para el MyE en Sri Lanka. La MfDR incluye un ciclo de administración consistente en establecer orientación, planificación, implementación y producir resultados y revisar los resultados que luego se retroalimentan en el ciclo para mejorar la planificación futura y realizar un mejoramiento sobre la marcha. El gráfico 12 representa la versión local del proceso de MfDR en Sri Lanka.

En un contexto singalés, las organizaciones que están administrando con miras a los resultados deben:

- Tener una clara visión de lo que quieren lograr.
- Planificar su trabajo teniendo en mente la clara visión y misión.
- Entregar lo que planearon de una manera coherente con la ética, los valores y los estándares del servicio público y, al mismo tiempo, cumplir con los estándares relativos a puntualidad, calidad, cantidad y dentro de los límites de costos.
- Seguir su progreso dando seguimiento, midiendo y evaluando, y aprender del éxito y de los fracasos para mejorar continuamente.

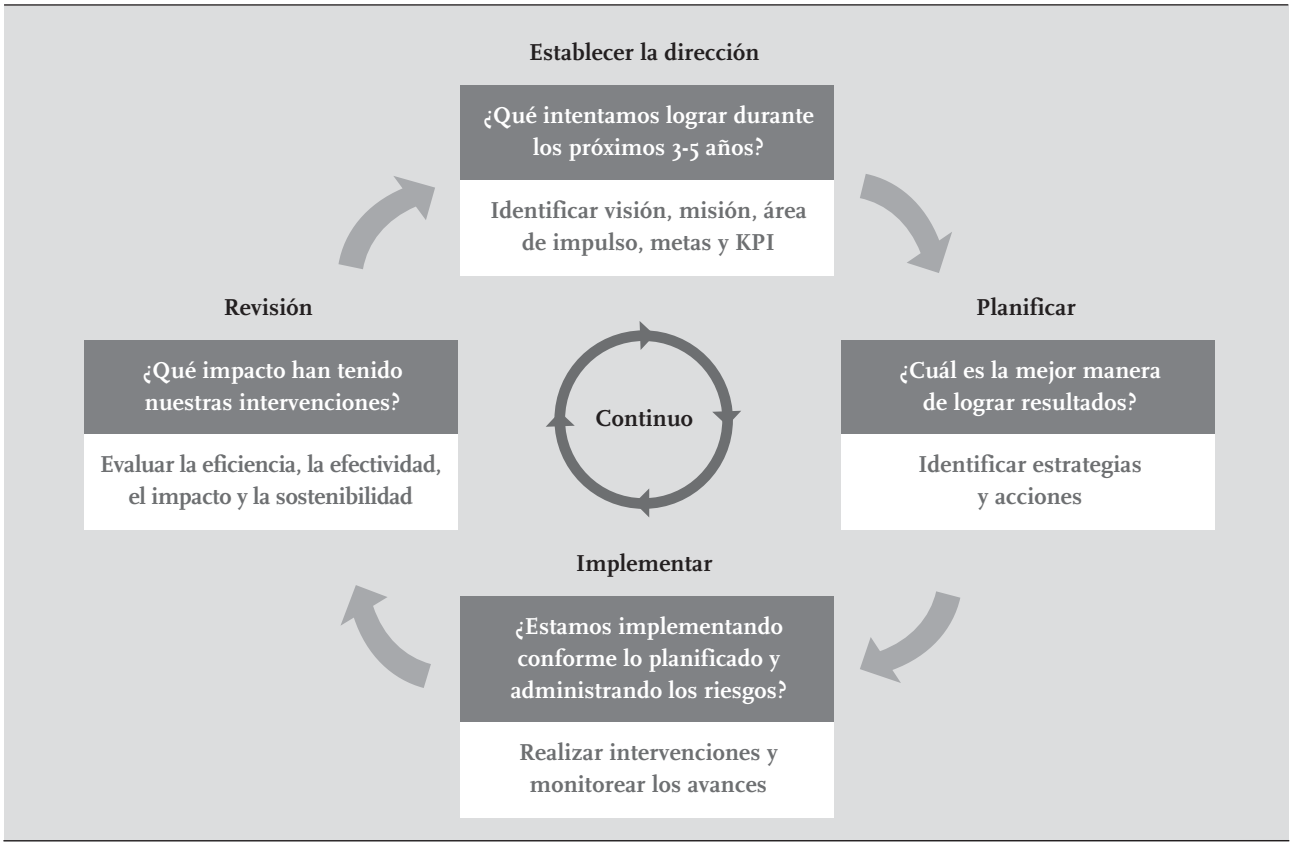
El enfoque MfDR adoptado en Sri Lanka es más un enfoque del gobierno-como-un-todo (véase el gráfico 13), que cubre el nivel nacional, sectorial, institucional y de proyecto. Los resultados se concentran en estar incorporados en una Estrategia Nacional de Desarrollo (NDS), planes sectoriales, ministerios y proyectos.

Un ambiente favorable

En Sri Lanka el MyE de proyectos, programas e iniciativas de desarrollo del gobierno no es un fenómeno nuevo. Los esfuerzos para mejorar la implementación del plan y de los proyectos ha sido una característica de los esfuerzos de desarrollo desde comienzos de la década de 1970. Una de las características especiales en Sri Lanka es el funcionamiento de un Ministerio de Implementación del Plan (MPI) separado, encargado de servir "como un punto focal nacional para el MyE de todos los proyectos y programas de desarrollo gubernamentales a fin de asegurar el logro de los resultados y la efectividad del desarrollo".

El Ministerio de Implementación del Plan está dirigido por un ministro del gabinete de muy alto rango cuyo mandato incluye la responsabilidad de monitorear y evaluar todas las políticas, programas, proyectos e

Gráfico 12. El ciclo de la MfDR



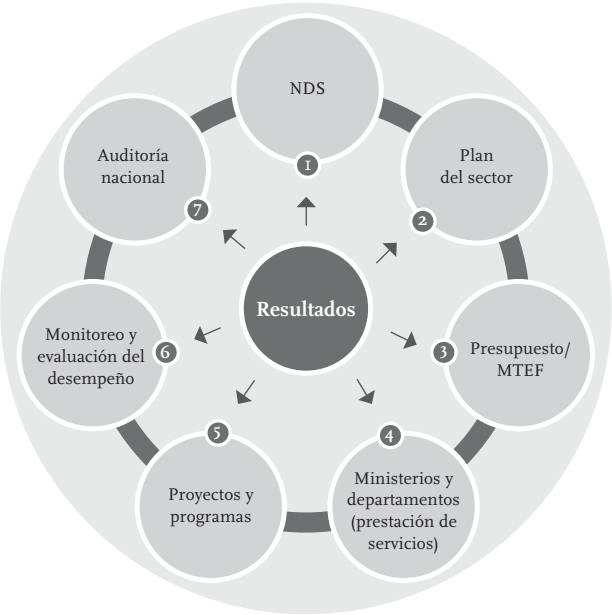
Fuente: Autor.

Nota: KPI = Indicadores Clave del Desempeño; MfDR = Administración para lograr Resultados de Desarrollo.

instituciones del gobierno. El Departamento de Ayuda Exterior y Monitoreo del Presupuesto (DFABM, por sus siglas en inglés) constituye el brazo funcional clave del MPI para realizar las funciones de MyE con habilidad y conocimiento técnico. El MPI recibe apoyo técnico del DFABM. Este eficiente organismo institucional coloca el MyE más firmemente en el contexto institucional del gobierno de Sri Lanka.

Una de las características clave de Sri Lanka es el compromiso de máximo nivel para la evaluación del monitoreo enfocado en la MfDR. En la década de 1990, con el apoyo técnico del Banco Asiático de Desarrollo, el sistema de evolución a posteriori se fortaleció en el MPI. Como resultado, el MPI realizó una gran cantidad de evaluaciones posteriores de proyectos y programas. A fines de la década de 1990, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) proporcionó apoyo técnico en gran medida para fortalecer el Sistema de Monitoreo y Evaluación Basado en Resultados (RBME) de Sri Lanka. Esto permitió a los funcionarios del gobierno a nivel nacional y subnacional comprender y reconocer la importancia del monitoreo enfocado en los resultados. Igualmente, muchos factores positivos tales como voluntad política, una política incluyente, coordinación para recoger información, flujo de información de ministerios ejecutores y proyectos hacia el MPI/DFABM, fortaleciendo el sistema administrativo de información electrónica en la sala nacional de operaciones del MPI y la demanda de información para tomar decisiones habían contribuido a dar paso a un ambiente positivo. Sin embargo,

Gráfico 13. Enfoque del gobierno-como-un-todo



Fuente: Autor.

Nota: NDS = Estrategia Nacional de Desarrollo.

preocupaciones tales como la capacidad de los organismos del gobierno, el elevado número de ministerios y los problemas de coordinación resultantes, son algunos de los desafíos que deben ser atendidos.

El MPI ha introducido la MfDR para seguir los resultados de desarrollo de los ministerios ejecutores y sus programas. El análisis de marco lógico y los resultados generales se están utilizando de manera creciente en los arreglos de planificación y de MyE dentro del gobierno. Todos estos pasos claramente indican que el concepto de MfDR establecido en la Declaración de París está siendo institucionalizado y avanzando gradualmente en Sri Lanka.

El MPI y su DFABM encabezaron la institucionalización de la MfDR en el gobierno con la convicción de que el proceso tiene potencial para asegurar resultados mediante una modificación del foco de la administración del sector público haciéndolo pasar de insumos y actividades a productos y resultados. Muchas iniciativas —tales como la institucionalización de las evaluaciones a posteriori, las evaluaciones de procesos y la evaluación de impactos, el papel dominante del Sistema de Administración de Desempeño de Proyectos (PPMS), los resultados basados en la administración, el presupuesto del desempeño y la auditoría del desempeño, la ubicación de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y los resultados obtenidos por medio de sistemas de MyE basados en el país— han ido avanzando gradualmente desde los primeros años de la década de 1990.

Existe un fuerte vínculo entre el MPI, el Ministerio de Hacienda y de Planificación (MOPF) y la oficina del presidente, que trabajan muy estrechamente entre sí elaborando una estrategia de MyE. Los ministerios ejecutores, agencias, unidades de gestión de proyectos, consejos provinciales y secretariados de distritos trabajan muy estrechamente con el MPI y suministran informes de progreso en formularios específicos sobre una base periódica. El presidente dirige las reuniones de revisión de avances que se realizan regularmente para evaluar el progreso del desarrollo de proyectos, programas, sectores, ministerios e instituciones, y este foro de alto nivel sirve para guiar y resolver problemas con un compromiso político del más alto nivel.

El gabinete de ministros tomó una decisión formal y dio orientaciones al MPI para monitorear todos los proyectos de desarrollo superiores a Rs 50 millones ejecutados por los ministerios ejecutores y enviar informes de progreso trimestrales al gabinete de ministros. El MPI ha desarrollado un plan de implementación en línea: un sistema de MyE en tiempo real con una base Web electrónica, para recopilar, analizar e informar sobre el progreso de todos los proyectos de desarrollo superiores a Rs 50 millones. El MPI realiza reuniones de revisión de los avances efectuados con las unidades de administración de proyectos y los funcionarios de los ministerios ejecutores sobre proyectos que se encuentran atrasados a fin de ocuparse de la eficiencia y de la implementación efectiva.

Los principios de la MfDR se están aplicando cada vez más en los sistemas nacionales de MyE y áreas conexas. Más adelante se abordan algunos de los mayores logros y lecciones.

Sistema de medición del desempeño a nivel de todo el gobierno y tarjetas de puntuación

El gobierno de Sri Lanka ha introducido la MfDR con el apoyo técnico del PNUD para seguir el desempeño de los ministerios e instituciones utilizando indicadores de producción y resultados. Este nuevo estilo de administración hace responsables a los ministerios/departamentos y a los funcionarios públicos de los resultados en lugar de los "esfuerzos". En una perspectiva macro, los ministerios y departamentos reciben del Parlamento una partida presupuestaria para realizar un mandato específico. Este mandato tiene que ser traducido en detalladas expectativas administrativas. El marco de resultados del ministerio o departamento establece la amplitud, la profundidad y el significado de las expectativas de gestión. Mediante la medición del desempeño frente a las expectativas gerenciales establecidas en el marco de los resultados, la institución está en mejor posición para evaluar objetivamente los logros de resultados. La MfDR traduce la visión y la misión de los organismos del sector público en la práctica de administrar mejor la organización en todos los niveles. Así, la MfDR sabe cómo la administración basada en resultados implica definir los resultados esperados, monitoreando y evaluando el progreso hacia el logro de los mismos, con la incorporación de las lecciones en las decisiones administrativas y los informes sobre su desempeño. Cuando está funcionando, la MfDR asegura una óptica que implica que todos en la organización comprenden la visión y la misión estratégica, independientemente de su nivel y posición.

En 2006/7 se ha experimentado en Sri Lanka con un amplio sistema de medición del desempeño con cuatro ministerios ejecutores clave (Educación, Salud, Agricultura, Carreteras). La selección de proyectos estuvo basada inicialmente en el interés manifestado en las reformas y en el compromiso del liderazgo de los ministerios con las iniciativas de cambio de gerencia. Se realizó toda una gama de iniciativas, que incluyeron: toma de conciencia, programas, defensa (*advocacy*) y sensibilización dirigidos a legisladores y a los programas de capacitación con el apoyo técnico del PNUD y del Banco Asiático de Desarrollo.

Actualmente, la MfDR ha sido ampliada y está funcionando en 35 ministerios ejecutores. Se ha establecido un Grupo Central de MfDR para impulsar esta iniciativa con el liderazgo del secretario del MPI. Las experiencias de los modelos norteamericanos de administración basada en resultados que funcionan en los estados de Oregón (parámetros de Oregón), Minnesota (hitos de Minnesota) y Virginia, y los modelos canadienses fueron tomados en consideración para desarrollar un modelo local. El sistema de monitoreo de desempeño en Sri Lanka se extenderá a todos los ministerios.

El MPI ha establecido una plataforma basada en la MfDR en la sala de operaciones nacional —brazo informativo del MPI— para mantener el marco de resultados por agencia y una tarjeta de puntuación/tarjeta de información para cada ministerio ejecutor. Los elementos centrales de la MfDR del gobierno son el "marco de resultados por agencia" y la "tarjeta de trayectoria de la agencia" (véase el cuadro 13). El marco de resultados por agencia establece la misión del ministerio y su tarea básica (áreas de impulso, metas, indicadores clave de desempeño) con líneas de fondo y metas a mediano plazo. Las tarjetas personalizadas aparecerán en la pantalla de la computadora para permitir la evaluación del desempeño de los ministerios ejecutores. La tarjeta de puntuación emplea un sistema de calificación rojo-amarillo-verde para monitorear el desempeño de las instituciones gubernamentales. El "tablero" sirve como una señal de "advertencia temprana" para alertar cuando hay un desfase en el logro de los resultados perseguidos expresados por los KPI.

En el cuadro 13, bajo el área de "Impulso de servicios curativos y preventivos", se pueden ver las metas y los indicadores de desempeño clave, tales como la tasa de mortalidad infantil, la tasa de mortalidad de menores de 5 años, la tasa de mortalidad materna, el porcentaje de niños con bajo peso, etc. La meta KPI a mediano plazo en el marco de resultados por agencia permite la evaluación del desempeño del Ministerio de Salud en el área relevante.

El marco no está grabado en piedra, continuará evolucionando a medida que los ministerios/departamentos vayan fortaleciendo sus prácticas gerenciales.

Cuadro 13. Instantánea del marco de resultados por agencia del Ministerio de Salud (impulso de servicios curativos y preventivos)

N°	Meta	Indicadores clave del desempeño	Línea de fondo 2006	Metas				
				2007	2008	2009	2010	Dimensión
1	Reducción de la mortalidad infantil	Tasa de mortalidad infantil	11,21 (2002)	11,0	10,8	10,6	10,4	Efectividad.
2	Reducción de la mortalidad de menores de 5 años	Mortalidad de menores de 5 años	4,4 (2003)	4,0	3,8	3,6	3,4	–
3	Reducción de la mortalidad materna	Tasa de mortalidad materna	38/100.000 (2004)	36	35	33	31	–
4	Reducción de la prevalencia de peso insuficiente (desnutrición) en niños menores de 5 años	Porcentaje de niños con peso insuficiente (peso/edad de menores de 5 años)	29,4 (2000)	25	24,5	24	23	–
5	Reducción de la incidencia de recién nacidos con peso insuficiente	Porcentaje de recién nacidos con peso insuficiente	17,6 (2005)	16,5	16	15,5	15,0	–

Fuente: Elaboración propia.

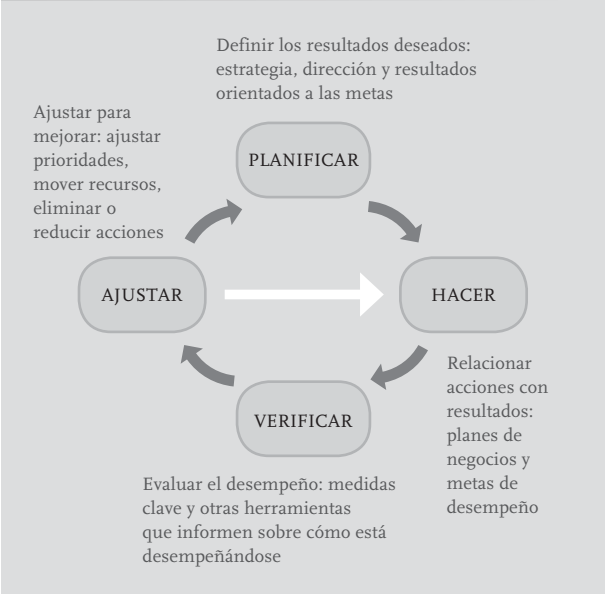
La MfDR debe utilizarse como medio para mejorar los resultados del ministerio/departamento que se reportan al gabinete y al Parlamento. Cuando algo va mal, la tarjeta de puntuación levanta una "bandera roja".

Los modelos de MfdR de Sri Lanka siguen los modelos del marco de medición del desempeño de América del Norte y además están articulados a través de un ciclo de planificar–hacer–verificar–ajustar, tal como se describe en el gráfico 14.

- En la etapa de planificación, se definen los resultados deseados. Las expectativas de desempeño son definidas para captar mediciones clave de desempeño que sean de interés para participantes importantes. El convenio de expectativas implica una visión compartida de lo que debe realizarse.
- En la etapa "hacer", la estrategia/las acciones de los ministerios están ligadas a los resultados deseados.
- En la etapa "verificar", se evalúa el desempeño utilizando las medidas clave de desempeño (KPM).
- Finalmente, se ajustan los recursos y se armonizan con las estrategias y la acción para alcanzar los resultados deseados.

Al igual que en muchos países en desarrollo, la disponibilidad de personal de MyE capacitado es una limitación clave constante en Sri Lanka. Igualmente, se necesita establecer incentivos para recompensar el éxito. Cuando esté en pleno funcionamiento, la MfDR ayudará al gobierno a fortalecer la responsabilidad por el desempeño y a mejorar la cultura de aprendizaje permanente.

Gráfico 14. Marco de medición del desempeño de una agencia



Fuente: Elaboración propia.

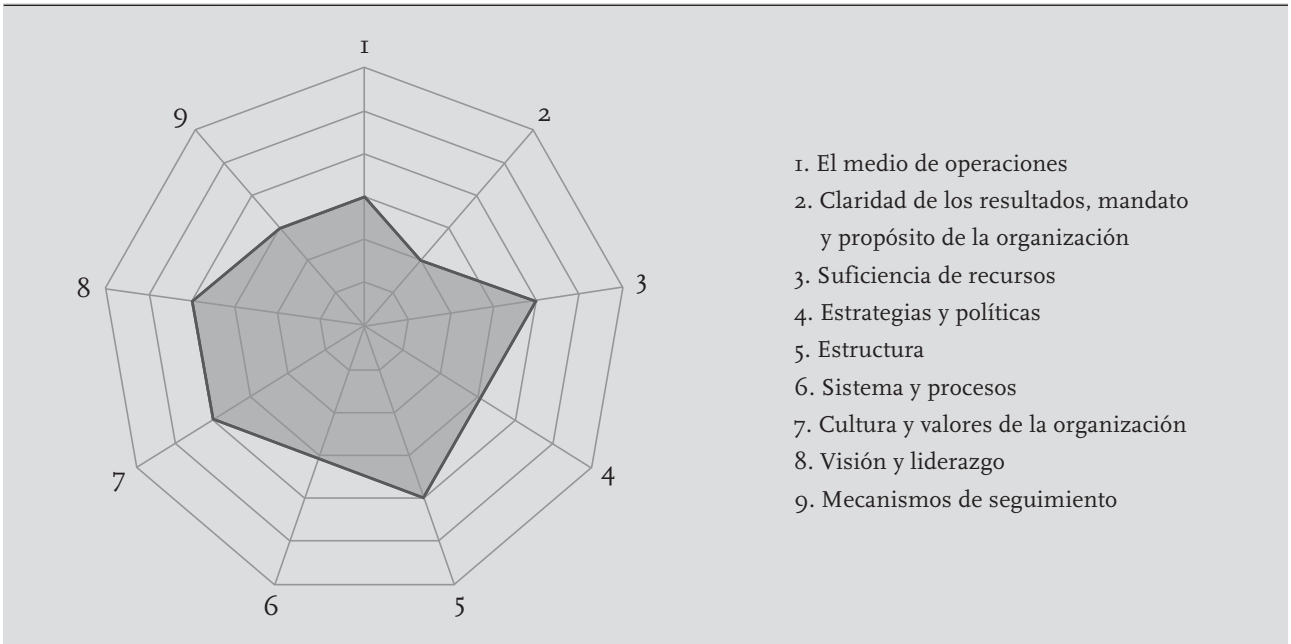
Evaluación de la preparación

Con el apoyo del Banco Asiático de Desarrollo, se realizó una evaluación de preparación de la MfDR en ministerios y organismos clave para evaluar las lagunas de capacidad. Con base en las conclusiones de la evaluación de la preparación, se ha desarrollado un Plan de Desarrollo de Capacidad para priorizar las iniciativas a fin de asegurar la preparación en las instituciones seleccionadas. El diagrama en espiral que se presenta más adelante (gráfico 15) es un ejemplo representativo que describe los resultados preliminares de la evaluación de la preparación en nueve áreas fundamentales.

El Plan de Desarrollo de Capacidad ayuda a resolver las brechas de capacidad a nivel institucional para permitir la implementación de la MfDR.

En base a la evaluación del estado de preparación, el Plan de Desarrollo Capacidad incluye iniciativas tales como el fortalecimiento del ambiente operativo, la clarificación de los resultados organizacionales, la armonización de los resultados con los sistemas y procesos, y el mejoramiento del MIS para una mejor recolección, análisis e información de los datos.

Gráfico 15. Análisis general de la evaluación de preparación para una institución modelo



Fuente: Elaboración propia.

Implementación de la MfDR en el gobierno

El MPI colocó la MfDR en el escenario político al enviar al gabinete una nota sobre la misma, delineando la importancia y los pasos necesarios para institucionalizar la MfDR a escala de todo el gobierno. A dicho ministerio se le asignaron las responsabilidades del proceso de institucionalización. Los mecanismos de apoyo técnico del DFABM fueron complementados con asesoría técnica del PNUD y del Banco Asiático de Desarrollo.

A continuación se detallan los pasos que siguió el MPI para institucionalizar la MfDR a nivel de todo el gobierno.

Lanzamiento de los procesos

El lanzamiento de los procesos implicó muchas iniciativas secuenciales clave que incluyen: el establecimiento de un grupo básico para impulsar la iniciativa, el refrendar la política del gobierno sobre la MfDR, la formulación de una estrategia a nivel de todo el gobierno, la formulación de un concepto de "agente de cambio" para establecer la pertenencia y el liderazgo en los ministerios y agencias ejecutores para llevar la iniciativa adelante, la promoción y el desarrollo de capacidad, y el apoyo a la iniciativa.

A continuación, se aborda el enfoque adoptado por el MPI en el lanzamiento de la institucionalización de la MfDR:

- *Encabezar la iniciativa*. El Ministerio de Implementación del Plan (MPI), como un ministerio superior responsable de la MyE, encabezó la institucionalización de la MfDR a nivel del gobierno en su conjunto. Se estableció un grupo básico encabezado por el secretario del MPI, que incluía a representantes del Ministerio de Finanzas y Planificación del Departamento de Planificación Nacional, del Departamento de Presupuesto Nacional, del Departamento del Auditor General, de la Oficina del Presidente, de la Oficina del Primer Ministro, del Departamento de Censo y Estadísticas, y secretarios seleccionados de los ministerios ejecutores. El grupo básico debía proporcionar orientación, dirección y liderazgo a la iniciativa de colocar la MfDR en el gobierno y funcionar como un comité asesor para formular una estrategia y un plan de acción. El concepto de grupo básico ayudó a establecer a nivel del gobierno en su conjunto compromisos y propiedad para el proceso. El grupo básico formuló el plan de acción y la estrategia para institucionalizar la MfDR con los aportes técnicos del DFABM del MPI.
- *La MfDR como política del gobierno*. El gabinete de ministros aprobó la iniciativa de la MfDR y otorgó poder al MPI como organización conductora para dirigir esta iniciativa a nivel del gobierno en su conjunto. El apoyo político de máximo nivel que se deriva del respaldo del gabinete de ministros indica la voluntad política y el compromiso político para llevar adelante la iniciativa. El MPI inició un programa planificado de promoción y sensibilización a nivel político. El Dr. Ray Rist, asesor del Banco Mundial, fue invitado para realizar un programa inicial de orientación y sensibilización que ayudó a compartir la experiencia internacional y facilitó el elevar la importancia del RBM/MfDR al nivel de política del gobierno. A nivel de política, se realizó un buen número de programas para sensibilizar a los legisladores y a los principales funcionarios del gobierno sobre la importancia de la iniciativa de la MfDR.
- *Estrategia de la MfDR y el plan de acción*. La estrategia proporcionó enfoques por fases con una fase piloto que implicaba a cuatro ministerios ejecutores y al MPI. Con base en las lecciones de la fase piloto, se expandió la institucionalización de la MfDR para cubrir 35 ministerios ejecutores. Se desarrollaron una estrategia global y un plan de acción que incluyera desarrollo de capacidad, capacitación del personal, fortalecimiento de los sistemas de información, metodología y mecanismos de información.
- *El concepto de agente de cambio, liderazgo a todos los niveles del gobierno*. El MPI proporcionó el apoyo técnico para introducir la metodología y el enfoque de la MfDR. Se estimuló a cada ministerio para que estableciera un Comité Directivo de Funcionarios Superiores de quienes se esperaba que funcionaran como "agentes de cambio" para llevar adelante esta

iniciativa de cambio gerencial. Los "agentes de cambio" funcionaron como promotores de cambio y ayudaron a facilitar la iniciativa de la MfDR a nivel de ministerios. El concepto de agentes de cambio claramente muestra la importancia del liderazgo en todos los niveles del gobierno para llevar adelante este esfuerzo.

- *Adopción de un enfoque de proceso-promoción de consenso*. Es importante observar que en cada caso el marco de resultados por agencia de cada ministerio fue desarrollado por ese ministerio mediante un proceso participativo con la orientación técnica del MPI. Cada ministerio asumió la propiedad, y el enfoque de proceso contribuyó a crear esta propiedad como algo contrario a un enfoque de producto. Se realizaron talleres en los ministerios ejecutores que involucraron a todos los actores clave, y la consulta proporcionó una base sólida para garantizar una apropiación más amplia. Esto también ayudó a beneficiarse con la pericia, las habilidades y la experiencia, por una parte, y con la confianza, el apoyo y la red, por la otra.
- *Adoptar ideas (Buy-in)*. El enfoque de proceso y la implicación de funcionarios gubernamentales superiores y de otros participantes relevantes creó una mayor apropiación que contribuyó como factor positivo en la adopción de la idea asegurando la sostenibilidad de la iniciativa. Los talleres de formulación de la MfDR a nivel de ministerio implicaron la participación activa del personal a nivel superior, intermedio e inferior de las instituciones y esto permitió la operacionalización del concepto de "visual". Además, los otros interesados fueron también consultados en este proceso. Ya que el marco de resultados por agencia del ministerio ejecutor debe estar estrechamente integrado en el presupuesto nacional para hacer de este un "presupuesto de desempeño", la iniciativa ha introducido factores de sostenibilidad. Además, el enlace con el auditor general para medir el desempeño a través de disposiciones de "auditoría de desempeño" fortalece aún más la iniciativa de la MfDR como un proceso nacional. Los resultados esperados son definidos mutuamente y establecidos de común acuerdo mediante un proceso de creación de consenso que implica a los principales participantes. Esto aumenta el sentido de propiedad del participante.
- *Comunidad de práctica a nivel de país para facilitar los diálogos entre colegas*. Los funcionarios básicos de los ministerios en los cuales se introdujo la MfDR constituyeron una comunidad de práctica y compartieron sus experiencias y sus pericias a través de un diálogo cara a cara y entre iguales. En cierta forma, esto contribuyó a establecer una conexión entre las "islas con mejores prácticas" y ayudó a aprender de los éxitos y desafíos. Además, una circular trimestral de "enfoque en los resultados" permitió felicitar y complementar el diálogo cara a cara de la comunidad de práctica.
- *Desarrollo de capacidad/evaluación de la preparación*. La creación de capacidad es fundamental para institucionalizar la MfDR en el gobierno. La Herramienta de Evaluación de la Preparación creada por el Banco Asiático de Desarrollo se ha utilizado para identificar las brechas de capacidad en los ministerios ejecutores y formular un Plan de Desarrollo de Capacidad. El apoyo del PNUD y del Banco Asiático de Desarrollo ayudó a formular el Plan de Desarrollo de Capacidad como una actividad complementaria para institucionalizar la MfDR. Se puso mucho énfasis en la creación de conciencia, la creación de capacidad del personal y la capacitación en el trabajo en metodologías, herramientas, técnicas y prácticas de la MfDR en la implementación del Plan de Desarrollo de Capacidad.

Estrategia para la acción

El enfoque de la MfDR alienta a los ministerios y departamentos a comprender la "cadena de resultados" y a establecer conexiones lógicas entre insumos planificados, actividades/rendimientos esperados y resultados perseguidos basados en la "teoría del cambio". El Ministerio de Implementación del Plan del Gobierno de Sri Lanka dio los siguientes pasos clave para operar la MfDR en los ministerios ejecutores:

- *Articular y convenir los objetivos*. Identificar objetivos (resultados) medibles ayudados por una cadena de resultados/modelo lógico. Esto, básicamente, implica la preparación de una declaración de visión, una declaración de misión, de áreas de impulso y de metas. El Marco de Desarrollo Nacional del Gobierno a 10 años, los planes sectoriales y los ODM localizados, junto con el mandato de los ministerios, se consideraron como base fundamental para articular y ponerse de acuerdo sobre los objetivos de los ministerios de línea.
- *Seleccionar los indicadores*. Para medir el progreso hacia cada objetivo, se identificaron los Indicadores Clave del Desempeño (KPI), basados en desempeño y resultado. Los KPI para cada expectativa dentro del marco tienen el propósito de transmitir el alcance y el significado de la expectativa.
- *Establecer las metas*. El principal aspecto es el reconocimiento de metas explícitas para cada indicador, a fin de suministrar directrices a mediano plazo y evaluar el desempeño.
- *Monitorear el desempeño*. Esto implica el desarrollo de un Sistema de Monitoreo del Desempeño para recoger regularmente datos sobre resultados reales.
- *Analizar e informar*. El proceso también implica revisar, analizar y reportar los resultados reales comparados con las metas.
- *Integrar la evaluación*. La evaluación es una parte integral del proceso para proporcionar análisis más profundo y proporcionar la información complementaria de desempeño no inmediatamente disponible por el Sistema de Monitoreo de Desempeño.
- *Informe de desempeño y retroalimentación*. Utilizar la información de desempeño para la atribución de responsabilidad de la administración interna, el proceso de aprendizaje y toma de decisiones, y para la información sobre desempeño para los involucrados.

Los primeros tres pasos generalmente se refieren a un enfoque de planificación orientado a los resultados, algunas veces denominado "planificación estratégica". Los primeros cinco pasos juntos están generalmente incluidos en el concepto de medición del desempeño. Todos los siete pasos combinados son esenciales para un "sistema efectivo de administración basado en resultados".

La sala de operaciones nacionales es la plataforma de información del MPI para respaldar las decisiones basadas en la evidencia. La plataforma Web de la MfDR se estableció en la sala de operaciones nacionales para facilitar y dar seguimiento a los resultados y al desempeño de los ministerios ejecutores.

En el pasado, el monitoreo del progreso de los ministerios estaba enfocado fuertemente en el progreso financiero (utilización del presupuesto) y en el progreso físico (monitoreo de actividades) con muy poco énfasis en el logro de rendimientos, resultados y objetivos políticos. Sin embargo, los asuntos relativos a la implementación y los relativos a la correlación entre agencias eran atendidos a través de reuniones de monitoreo de alto nivel convocadas por el presidente. El MPI somete, trimestralmente, al gabinete de ministros el progreso sobre el presupuesto financiero de todos los ministerios ejecutores y proyectos de desarrollo superiores a Rs 50 millones. En el pasado reciente, se puso mayor énfasis en la "información tipo síntesis" que en la forma tradicional de traducir un enorme volumen de informes, lo que se vio reflejado en un "exceso de información". La iniciativa de institucionalización de la MfDR es un cambio importante de enfoque en el sistema de la MyE en el gobierno.

La iniciativa de la MfDR debe ser complementada por acuerdos de desempeño para asegurar que los ministerios y las instituciones manejen las prioridades estableciendo fuertes nexos entre los planes de las agencias y el desempeño de los empleados. Aunque el MPI está introduciendo la MfDR en los ministerios y departamentos, el Departamento de Empresas Públicas del MOFP ha introducido la MfDR como parte de su iniciativa de plan corporativo para las empresas propiedad del Estado y los organismos estatutarios. Los esfuerzos de promoción y de toma de conciencia sobre la MfDR están en marcha. El gastar el dinero ya no era suficiente evidencia de resultados. Se les pide a los ministerios y a las agencias que demuestren cómo sus programas y estrategias fueron efectivos para producir

los resultados propuestos. Como lo expresa Osborne y Gaebler en *Reinventando el gobierno*: "Un proceso ejecutado perfectamente es un desperdicio de tiempo y dinero si no logra los resultados deseados. La administración de desempeño reorienta nuestros esfuerzos distanciándolos de la 'ocupación' y orientándolos hacia la 'efectividad'. Estar ocupado no equivale a producir resultados".

El Sistema Electrónico de Monitoreo de Proyectos (e-PMS): una característica distintiva en Sri Lanka

Uno de los aspectos más significativos y dignos de destacarse es que en el Departamento de Ayuda Exterior y de Monitoreo del Presupuesto del MPI se ha establecido un Sistema Electrónico de Monitoreo de Proyectos (e-PMS) en línea, basado en la Web, creado en el país, fácil para el usuario y de alcance nacional, para seguir de cerca el progreso (financiero/físico) de implementación y los resultados de todos los proyectos y programas de desarrollo. El PMS nacional es un sistema proactivo de monitoreo de proyectos, basado en la red, que ayuda a verificar si los proyectos y programas de desarrollo son implementados de acuerdo con el plan de trabajo convenido en función de los resultados. El sistema proporciona acceso a la información sobre proyectos desde una perspectiva del donante, del sector y del ministerio.

El sistema utiliza señales de alerta temprana (semáforos) que permiten que los "proyectos en problemas sean separados de los demás". El sistema ayuda a identificar cuellos de botella, atrasos, dificultades y obstáculos en la implementación de los proyectos y cualquier necesidad adicional de la agencia ejecutora. Incluye un monitoreo de los resultados utilizando el análisis de marco lógico, y supervisa el cumplimiento de las cláusulas de préstamos, vigilando el flujo de efectivo, los reclamos reembolsables de ayuda exterior, el progreso de abastecimiento y otros temas principales con una prueba gráfica. Los informes relámpago sobre proyectos problemáticos ayudan en el ejercicio de la solución de problemas, y se someten también al gabinete de ministros trimestralmente para cumplir con los requisitos de información. El e-PMS también capta retroalimentación de los beneficiarios y ciudadanos. Las características destacadas del sistema son las siguientes:

- Permite seguir electrónicamente el progreso de los proyectos de desarrollo cubriendo el progreso financiero y físico.
- Existe armonización alrededor de los resultados, con información mediante el uso de marcos de resultados. El e-PMS nacional es un sistema autóctono propiedad del país y dirigido por este, que proporciona al sector público capacidad de monitoreo sin necesidad de papeles.
- Facilita una prueba gráfica para demostrar progresos y resultados a nivel del terreno.
- Los datos son captados en la fuente, reduciendo los costos de transacción.
- Proporciona alarmas y alertas tempranas sobre errores y lagunas, incluido el exceso de tiempo y de costos. Proporciona alertas rojas sobre proyectos con problemas y proyectos atrasados.
- Eleva hasta las autoridades superiores los problemas, temas y obstáculos enfrentados en la implementación de proyectos de desarrollo, y facilita la ayuda para resolver las dificultades de los proyectos que presentan complicaciones y de los proyectos atrasados.

Una misión de evaluación de los donantes realizada recientemente clasificó el e-PMS como una historia exitosa en términos de su amplia cobertura, actualización periódica y el uso de la información para resolver dificultades. Sin embargo, el bajo nivel de utilización del sistema por los ministerios del sector indica que se trata de una oportunidad poco explotada. Esto se está atendiendo. El Ministerio de Finanzas y Planificación está utilizando el sistema como parte de sus esfuerzos para fortalecer las capacidades de administración de proyectos. El MPI utiliza el sistema para resolver problemas. Igualmente, es necesario fortalecer la "captación de datos en la fuente". El sistema permite una mejor coordinación general y ayuda a resolver problemas de ejecución.

El e-PMS nacional estaba basado en el modelo de la sala de operaciones nacionales de Malasia utilizado por el Dr. Mahathir Mohamed, entonces Primer Ministro de Malasia, para darle monitoreo al progreso de la implementación de todos los programas de desarrollo. El e-PMS de Sri Lanka es un modelo autóctono con dispositivos fáciles para el usuario para dar monitoreo al progreso de los proyectos. No está destinado a utilizarse con una "función de vigilancia" sino como un sistema que ayuda a identificar proyectos que se encuentran atrasados o proyectos con problemas. El sistema describe proyectos que están al día, atrasados y con problemas utilizando el código de colores de los semáforos por clasificación de proyectos según sector y ministerio, y facilita su solución. Actualmente hay más de 120 proyectos grandes y muy grandes en el e-PMS nacional.

Elementos clave

El e-PMS nacional capta muchos elementos clave que son fundamentales para monitorear el progreso de los proyectos de desarrollo. Los elementos clave son los siguientes:

- Perfil del proyecto: suministra la información básica del proyecto, su nombre, fuente de financiamiento, disposiciones de implementación, objetivos, propósitos y resultados, ubicación, costo, plazos y funcionario responsable, incluida otra información básica.
- Progreso financiero: permite monitorear el progreso financiero acumulativo así como el progreso financiero mensual con respecto al total de fondos disponibles y a las metas presupuestarias anuales. También permite el control sobre una amplia base de los desembolsos reales comparados con los desembolsos programados por proyecto.
- Monitoreo de actividades: los resultados de los proyectos son desglosados en componentes, subcomponentes, actividades y subactividades utilizando Estructuras para Desglose de Trabajo (WBS, por sus siglas en inglés). Todas las actividades tienen tiempos y metas planificados, y se monitorean los avances comparándolos con dichos lineamientos cronológicos.
- Análisis de marco lógico: el marco de resultado de los proyectos muestra la "teoría de los programas" con la cadena de resultados y el sistema de medición, incluidos los KPI y los riesgos. El sistema ayuda a dar seguimiento a los resultados y a los principales riesgos.
- Monitoreo del cumplimiento de los acuerdos de préstamos: esto ayuda a darle monitoreo al cumplimiento de los convenios de préstamos de todos los proyectos financiados por los donantes.
- Monitoreo de adquisiciones: La administración de los proyectos incluye principalmente la administración de los acuerdos. De allí que la administración de las adquisiciones sea un aspecto importante. El monitoreo de las adquisiciones ayuda a controlar los avances de las adquisiciones, un área básica en todos los proyectos de desarrollo.
- Monitoreo de los problemas principales: la siguiente área básica del e-PMS es la que corresponde a los problemas principales. El sistema ayuda a dar monitoreo a los problemas principales que afectan la implementación de los proyectos y a la medida adoptada para superar dichos problemas. Esto facilita encontrarles solución.

Hay nueve áreas de administración del conocimiento identificadas por el Instituto Internacional de Administración de Proyectos. Estas son: administración del objetivo, administración del tiempo, administración del costo, administración de la calidad, administración de los recursos humanos, administración de adquisiciones, administración de riesgos, administración de comunicación y administración de integración. El actual e-PMS nacional del MPI integra en el sistema todas las áreas de la administración del conocimiento.

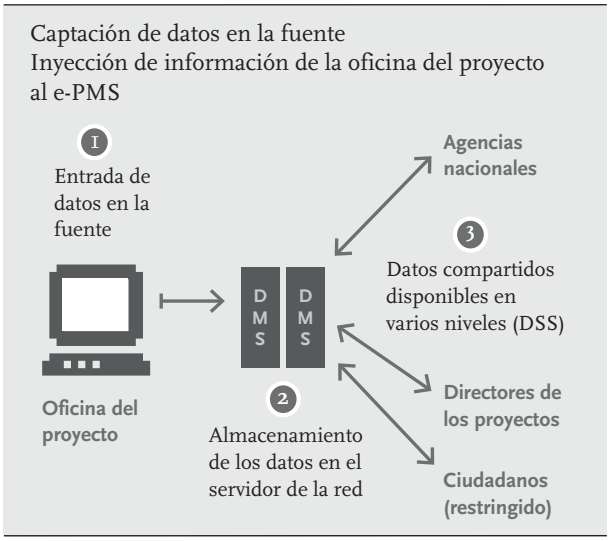
Las principales funciones del e-PMS son:

- Sirve como una fuente de información ejecutiva para las agencias centrales tales como: las oficinas del presidente, el MPI, el Ministerio de Hacienda y Planificación, y otros ministerios ejecutores.
- Suministra información a los gerentes de proyectos para administrar efectivamente los proyectos. Por

consiguiente, el e-PMS constituye un apoyo para las funciones gerenciales.

- Asegura el acceso de información a los ciudadanos y contribuye a crear transparencia y responsabilidad. Por lo tanto, el e-PMS contribuye a apoyar las funciones de gobierno.

Gráfico 16. Sistema Electrónico de Monitoreo de Proyectos: captación de datos en la fuente



Fuente: Elaboración propia.

El diagrama del gráfico 16 describe el flujo de captación de datos desde su fuente hasta su uso final. La información sobre proyectos se capta en la fuente tomándose de la oficina del proyecto, se almacena en los servidores de la Web y finalmente se comparte con usuarios potenciales a diferentes niveles. Por consiguiente, el sistema sirve como un Sistema de Apoyo para las Decisiones (DSS) y como un Sistema Ejecutivo de Información (EIS).

El e-PMS tiene dispositivos especiales que generan informes. Esto incluye:

- Informe relámpago: se trata de un informe de alto nivel para los principales legisladores políticos sobre el progreso financiero de conjunto, el progreso físico, la situación de los proyectos, los principales problemas y las medidas adoptadas en la implementación de los proyectos.
- Informes resumidos: a los informes resumidos sobre la utilización de la ayuda y el progreso presupuestario pueden acceder los ministerios, los sectores, los donantes y el proyecto por las diferentes autoridades supervisoras.
- Informes a la medida: pueden generarse informes a la medida utilizando un dispositivo para el "informe cristal".

El e-PMS nacional tiene muchas características destacadas. Ayuda a generar información en línea en cualquier lugar y en cualquier momento, y permite que la información sea proyectada en una pantalla grande y se utilice para discusiones en reuniones.

Los usuarios del sistema incluyen: agencias principales tales como la oficina del presidente, el secretariado presidencial, el MPI, y el Ministerio de Hacienda y Planificación, ministerios ejecutores, directores de proyectos, ciudadanos (restringido).

Se puede acceder al e-PMS nacional de monitoreo de proyectos basado en la Web a través de: http://www.fabm.gov.lk/.

Desempeño económico nacional basado en los resultados

Según el sistema nacional tradicional de información sobre el desempeño económico, el elevado crecimiento económico, la baja inflación y el desempleo eran considerados como indicadores de un clima económico saludable y se consideraba que eso se traducía en prosperidad para los ciudadanos. Sin embargo, los ciudadanos están cada vez más preocupados por la calidad de su vida medida en términos de calidad en la educación, asistencia médica, seguridad frente a los crímenes, medio ambiente limpio (agua potable segura y salubridad), etc. Por lo tanto, los sistemas tradicionales de medición basados en la economía no atendían los temas y resultados relativos a la calidad de la vida. El gobierno de Sri Lanka ha establecido un sistema localizado de informes de resultados de ODM, para el cual el Departamento de Censos y Estadísticas se encarga del apoyo para la recolección de datos, y que se está

utilizando ampliamente dentro del gobierno. Además, el Banco de Sri Lanka ha desarrollado el índice de prosperidad para captar aspectos más amplios de desarrollo.

Monitoreo de la pobreza y de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)

El MPI también supervisa el progreso de las metas nacionales de desarrollo. Los ODM son los compromisos globales mejor conocidos y ambiciosos para obtener resultados basados en la administración del desarrollo. Las metas, objetivos e indicadores de los ODM convenidos proporcionan la base para medir el progreso. El MPI recoge indicadores de desempeño para medir el logro delos ODM localizados y de pobreza, enfocándose en el panorama general, con el apoyo de estadísticas y encuestas nacionales, entre ellas: la Encuesta sobre Ingresos y Gastos de los Hogares (HIES) y la Encuesta sobre Salud Demográfica (DHS) del Departamento de Censos y Estadísticas. El gobierno prepara anualmente el Informe delos ODM, identificando las brechas, bolsones de pobreza y desigualdades regionales. La información de MyE ayuda al gobierno a asignar recursos presupuestarios para zonas necesitadas.

Disposiciones de la evaluación nacional: evaluación continua, ex post y de impacto

El DFABM del MPI realiza una evaluación continua, a posteriori y de impactos de megaproyectos y disemina las conclusiones de evaluación entre los participantes a quienes corresponda. La función de evaluación del MPI fue fortalecida a través de un apoyo de asistencia técnica del Banco Asiático de Desarrollo.

Al emprender la evaluación, se presta la debida consideración a los criterios de evaluación de la OCDE/DAC, entre ellos: la relevancia de la estrategia, la eficiencia de la implementación, la efectividad, el impacto y la sostenibilidad. Para mantener la calidad de las evaluaciones se consideran también los Estándares de Evaluación de Calidad de la OCDE/DAC. A invitación de los donantes, el DFABM del MPI participa en evaluaciones conjuntas con los donantes que ayudan a crear apropiación nacional y a construir capacidad local en evaluación.

El Departamento también emprende la evaluación rápida de diagnóstico mediante visitas en el terreno de los proyectos con problemas y remite informes relámpago al secretario del MPI para facilitar la superación de problemas de los proyectos atrasados. Considerando la limitación de recursos humanos en el MPI, se decidió buscar afuera la evaluación de los megaproyectos prioritarios. El MPI, en estrecha consulta con el ministerio ejecutor correspondiente, decide las áreas que deben cubrirse en los términos de referencia para la evaluación. También el MPI identifica las necesidades del presidente, del gabinete y de otros interesados al designar los términos de referencia. Las conclusiones de dichas evaluaciones son distribuidas a los ministerios ejecutores y a las oficinas de los proyectos para el necesario seguimiento.

Un problema clave en muchos países ha sido la incapacidad de tener acceso a la información de evaluación disponible sobre varios proyectos y programas de desarrollo, sea que hayan sido completados o que estén siendo actualmente implementados por el gobierno. Dichas lecciones y conclusiones de las evaluaciones son importantes y útiles para evaluar la calidad de los nuevos proyectos y programas, especialmente porque ayudan a evitar los errores anteriores y construir sobre las mejores prácticas en la formulación y diseños de nuevos proyectos.

Sistemas de información de la evaluación

Habiendo reconocido la importancia de un uso sistemático de la evaluación y la retroalimentación, el MPI ha tomado medidas para establecer un Sistema de Información de la Evaluación (EIS, por sus siglas en inglés) basado en la red, para garantizar la diseminación efectiva de las conclusiones de la evaluación, de las lecciones aprendidas y de la síntesis de dichas conclusiones. Dicha información sobre evaluación proporcionará una síntesis por sector para asegurar una retroalimentación más efectiva y ayudar en la

integración de las conclusiones de evaluación en el proceso de planificación, presupuestación y adopción de políticas. También se espera que la disponibilidad para el público de los informes de evaluación por medio del EIS mejore la responsabilidad y transparencia pública.

Cabe plantearse si la evaluación contesta a las preguntas: ¿qué es lo que funciona?, ¿qué es lo que no funciona?, ¿por qué? y ¿en qué contexto funciona? Las respuestas son importantes para planificar y programar, y contribuyen a la efectividad del desarrollo. El EIS permite a los expertos en desarrollo tener acceso a la información valorativa en cualquier lugar y en cualquier momento, lo que les permite tomar decisiones sobre desarrollo basadas en la evidencia. Se considera que el establecimiento de un EIS es un hito crítico en la iniciativa de la MfDR en Sri Lanka, ya que se espera que no solamente mejore la efectividad de la ayuda sino también que promueva una cultura de aprendizaje. El PNUD proporcionó el apoyo para el desarrollo del EIS.

Evaluación de la implementación de la Declaración de París sobre Efectividad de la Ayuda

El MPI y el DFABM emprendieron una evaluación de la implementación de la Declaración de París sobre la Efectividad de la Ayuda. El gobierno de Sri Lanka está firmemente convencido de que los cinco principios de la Declaración de París sobre la Efectividad de la Ayuda (propiedad nacional, alineamiento, armonización, gerencia para resultados de desarrollo y rendición mutua de cuentas) son fundamentales para mejorar la "efectividad de la ayuda" y la efectividad del desarrollo (gráfico 17).

De allí que, con el apoyo del PNUD, el MPI emprendiera una evaluación independiente para evaluar el progreso de la implementación y los resultados de los compromisos de la Declaración de París. Se integró un "grupo de referencia" de evaluación para asesorar, mientras que el "grupo de gerencia" coordinó la evaluación. Esta evaluación ha identificado los impedimentos para la implementación del PD y ayudó al gobierno de Sri Lanka a tomar la acción apropiada para asegurar la implementación efectiva de los principios de la Declaración de París. Además, las conclusiones de la evaluación fueron introducidas en el proceso de evaluación global, permitiendo a la Red de Evaluación del Desarrollo de la OCDE/DAC emprender una síntesis de la evaluación de la Declaración de París en ocho países y 11 donantes. Estas conclusiones fueron útiles para la formulación de la Agenda de Accra para la Acción (AAA) en el Foro de Alto Nivel sobre la Efectividad de la Ayuda realizado en septiembre del 2008 en Ghana.

El Foro de Alto Nivel de Accra respaldó la necesidad de la previsibilidad de la ayuda, del uso por parte de los donantes de sistemas por país, de la liberación de la ayuda y condiciones concertadas mutuamente en lugar de condiciones impuestas como acción fundamental requerida para acelerar la efectividad de la ayuda. Esto implica que la efectividad de la ayuda requiere un cambio radical en el comportamiento de los donantes y de los socios en el desarrollo. La implementación de los Principios de la Declaración de París y de la Agenda de Accra para la Acción son fundamentales para el proceso administrativo de cambio y para mejorar la efectividad del desarrollo.

Gráfico 17. Declaración de París sobre la Efectividad de la Ayuda

Fuente: Elaboración propia.

Asociación de Evaluación de Sri Lanka (Sleva)

La Asociación de Evaluación de Sri Lanka (Sleva), como una sociedad civil, también desempeña un papel catalizador en la promoción, toma de conciencia, capacitación y ayuda para desarrollar estándares, ética, metodologías y las mejores prácticas destinadas a mejorar la cultura de evaluación. Entre sus integrantes se cuentan miembros de la comunidad académica, investigadores, consultores del sector privado, funcionarios gubernamentales y representantes de ONG interesados en la evaluación. La Sleva colabora estrechamente con el MPI impulsando la capacidad y la cultura de la MyE. La Sleva trabaja juntamente con el MPI en áreas como la capacitación para la evaluación, el compartir prácticas óptimas de evaluación, el apoyar la organización de foros de evaluación para discutir tópicos de evaluación, el llevar a cabo conferencias nacionales e internacionales sobre evaluación y la promoción de la comunidad de expertos en evaluación del país.

Estrategias para fortalecer el Sistema Nacional de Evaluación

Se han identificado las siguientes estrategias para fortalecer el Sistema Nacional de MyE del MPI. Actualmente el proyecto del PNUD TA presta asistencia en respaldo a estrategias clave seleccionadas.

Compromiso y apoyo de políticas

- Promover y sensibilizar a nivel político y de políticas sobre la importancia del monitoreo y la evaluación basados en resultados, y asegurar su aceptación y la introducción del MyE en centros clave de toma de decisiones del gobierno para crear demanda local para MyE.
- Garantizar que las instituciones de MyE estén ligadas a las funciones de planificación, presupuesto, asignación de recursos y funciones de políticas del gobierno y que los conceptos de la MfDR sean integrados en todas las áreas del ciclo de desarrollo.

Apoyo legal y presupuestario

- Desarrollar una fundación legal para hacer obligatoria las MyE y la MfDR. Utilizar la ley, decretos, decisiones del gabinete u otros pronunciamientos de alto nivel para legitimar los conceptos de la MfDR y los sistemas de la MyE basados en resultados.
- Proporcionar suficientes partidas financieras para fortalecer la MfDR y la MyE en los ministerios ejecutores.
- Garantizar que exista un equilibrio correcto entre “monitoreo” y “evaluación”. Separar, preferiblemente, la evaluación del monitoreo para garantizar la asignación equilibrada de recursos para la evaluación.

Sana disposición institucional

- Fortalecer las disposiciones institucionales para colocar a la MyE y a la MfDR en un contexto estratégico.
- Establecer nexos entre el ejercicio de evaluación y el ejercicio de auditoría del desempeño estimulando la asociación entre instituciones de evaluación e instituciones de auditoria del desempeño (por ejemplo, el Departamento del Auditor General), con respecto a las evaluaciones orientadas hacia la responsabilidad.

Estándares, ética y directrices (calidad de las evaluaciones)

- Desarrollar estándares, directrices y una ética de la evaluación para asegurar evaluaciones de buena calidad. Asegurar la realización de sesiones de análisis para clarificar interrogantes acerca de la evaluación, y certificar que las necesidades de los usuarios potenciales sean tomadas en consideración y que el momento de la evaluación sea apropiado.
- Estimular a la Asociación Nacional de Evaluación para que promueva activamente una cultura de la evaluación y los conceptos de la MfDR.
- Desarrollar estándares y criterios para una buena evaluación en colaboración con organizaciones de la sociedad civil, como la Sleva, y emprender

metaevaluaciones para garantizar evaluaciones de calidad.

Fortalecer las directrices y los sistemas de evaluación

- Fortalecer pautas localizadas para evaluaciones sistemáticas.

Fortalecer metodologías y prácticas

- Hacer la evaluación como un proceso dentro de la política de desarrollo y del ciclo del proyecto. Ampliar la evaluación para cubrir proyectos, programas, sectores, políticas e instituciones. Estimular las síntesis de evaluaciones de proyectos para proporcionar aprendizaje a nivel del sector. Promover métodos rentables de evaluación rápida en función de las restricciones de tiempo, presupuesto y recursos. Así mismo, son esenciales una metodología y una terminología de evaluación coherente y localizada.
- Volver a examinar los enfoques y herramientas para evaluar las múltiples dimensiones del desarrollo. Estimular el uso de métodos diversos o múltiples, así como también de métodos participativos en evaluaciones orientadas a lecciones aprendidas.
- Estimular más evaluaciones conjuntas en lugar de evaluaciones impulsadas por los donantes.

Desarrollo de la capacidad de evaluación

- Fortalecer la capacidad de evaluación profesional dentro del gobierno mediante la capacitación continua del personal.
- Promover programas de evaluación del desarrollo en el país de miembros del profesorado del Instituto de Administración del Desarrollo de Sri Lanka (SLIDA), el brazo del gobierno para capacitación, y en otras universidades a nivel de grado y posgrado.
- Fortalecer el centro de documentación sobre evaluaciones, promover el intercambio de experiencias y de acceso a las mejores prácticas y compartir las bases de datos.

Fortalecer los mecanismos de retroalimentación

- Mejorar la diseminación de informes de evaluación mediante talleres/seminarios internos, informes a la medida, informes de evaluación resumidos, notas de prensa, y el Sistema de Información Post–Evaluación (PEIS).
- Establecer fuertes mecanismos de retroalimentación entre las funciones de evaluación, planificación, toma de decisiones, formulación de políticas, evaluación de proyectos, administración de programas, presupuesto y asignación de recursos.
- Garantizar que se tomen medidas basadas en las recomendaciones de los informes de evaluación. Una diseminación más amplia de información sobre la evaluación debería preferiblemente incluir al Comité Parlamentario de Cuentas Públicas (PAC), a la biblioteca del Parlamento y a los medios parlamentarios. Se debería hacer circular ampliamente una síntesis de la evaluación o informes resumidos de fácil acceso para los usuarios.
- Estimular los temas de evaluación en el diálogo sobre el desarrollo y el programa sectorial de asistencia del país. Las unidades de MyE deben implicarse activamente en la planificación de los nuevos programas.
- Incorporar lecciones de evaluación en los documentos conceptuales de nuevos proyectos o formularios para la presentación de proyectos a fin de no repetir errores del pasado. Revisar los formularios de presentación de proyectos para incorporar las lecciones de evaluación de proyectos anteriores.

El máximo éxito de la evaluación depende de lo bien que los planificadores y legisladores utilicen las valiosas conclusiones y lecciones de MyE para mejorar programas, proyectos, políticas e instituciones del futuro.

Factores de éxito

Los sistemas y prácticas de la MfDR y de MyE de Sri Lanka han sido reconocidos internacionalmente como enfoques de práctica óptima que merecen

destacarse. Altos funcionarios gubernamentales de Yemen, India, Afganistán, Uganda, la Comunidad de Asia–Pacífico de Práctica en Administración para Resultados de Desarrollo y el Programa Internacional para la Capacitación en la Evaluación del Desarrollo (patrocinado por el Banco Mundial en asociación con la Universidad de Carlton de Canadá) visitaron Sri Lanka para estudiar las buenas prácticas emergentes de las iniciativas de la MfDR y de MyE.

El Libro de Referencia de la OCDE (2008, tercera edición) sobre buenas prácticas en la MfDR destaca el estudio de caso de Sri Lanka en la MfDR. La Comunidad de Práctica sobre la MfDR de Asia–Pacífico ha identificado los siguientes factores para la institucionalización exitosa de la MfDR en Sri Lanka:

- Un fuerte respaldo de las autoridades superiores y un liderazgo robusto y sostenido para las reformas orientadas a resultados, y una política de compras del gobierno relativa a la MfDR refrendada por el gabinete de ministros y agentes de cambio a nivel nacional en los diferentes niveles del gobierno para impulsar la iniciativa han sido decisivos para llevar adelante este cambio.
- El enfoque de MfDR adoptado en Sri Lanka es un enfoque que incluye a todo el gobierno cubriendo el nivel nacional, sectorial, institucional y de proyectos. No se considera únicamente como una herramienta técnica sino como una forma integral de pensamiento para lograr resultados e impacto.
- Un enfoque en cascada que combina una mezcla de enfoques descendentes y ascendentes y un enfoque en secuencia comenzando con proyectos piloto y luego ampliado e integrado en el gobierno es una estrategia más pragmática.
- Las reformas de la MfDR como complementarias de la agenda general existente de iniciativas, estrategias y reformas es parte del sistema del país. Pero lo "perfecto" no debería convertirse en enemigo de lo "bueno" del área de la MfDR, ya que la mayoría de los países desarrollados está luchando todavía para lograr una solución satisfactoria.

Problemas y desafíos

En muchos países, incluido Sri Lanka, la mayor diseminación de las conclusiones de la MyE sigue siendo un problema. Las instituciones de MyE y las instituciones de planificación parecen funcionar aisladamente y no tienen un mecanismo efectivo de retroalimentación formalizada para integrar lecciones en la planificación y el diseño de los nuevos proyectos. Estas brechas institucionales derrotan el propósito mismo del MyE. Por lo tanto, es necesario establecer fuertes lazos entre este último, por una parte, las funciones de formulación de políticas, reformas, planificación, presupuestación y asignación de recursos, por otra. El gobierno de Sri Lanka ha identificado la necesidad de establecer un fuerte mecanismo de retroalimentación. La retroalimentación es el eslabón más débil del ciclo del proyecto. Si uno toma el ciclo del proyecto como una cadena de resultados, "una cadena es únicamente tan fuerte como su eslabón más débil". En la actualidad, este problema se está atendiendo seriamente.

En muchos casos, los países donantes y asociados siguen orientados hacia el desembolso. Además, los donantes tienden a utilizar sus propios sistemas de donantes en lugar de los sistemas de cada país para mantener la visibilidad y la atribución. La falta de demanda de MfDR, la escasez de profesionales, los marcos de resultados múltiples, demasiados indicadores, la falta de previsibilidad de la ayuda y la débil capacidad para realizar estadísticas han sido identificados como limitantes en muchos países en desarrollo. Así mismo, es necesario tener en mente que la MfDR, como un proceso de cambio gerencial, toma su tiempo.

Aunque se reconozca el lado de la demanda de la ecuación para crear una demanda local de evaluación con un foco en la utilización, el lado del suministro de la ecuación que incluye habilidades, procedimientos, metodología, sistemas de datos, manuales, etc., tiene también que atenderse. La necesidad de enfocarse en el desarrollo de la capacidad de evaluación nacional es igualmente importante. Sin embargo, poner a disposición la información de MyE no necesariamente

significa su utilización efectiva. Es difícil justificar la existencia de un sistema de MyE que no sea utilizado en forma efectiva. Sin embargo, el gobierno de Sri Lanka logró atender algunos de estos problemas con el apoyo TA del PNUD y del Banco Asiático de Desarrollo.

La atribución es un desafío para medir el desempeño en ministerios y departamentos. En la elección de los indicadores de desempeño debe prestarse atención a los problemas relativos a la atribución. A diferencia del sector privado, el sector público no tiene una sola "línea de fondo". Muchas áreas de las actividades del gobierno se caracterizan por múltiples participantes con intereses divergentes. El propio establecimiento de metas es un proceso desafiante. Es difícil conseguir un consenso sobre metas/valores y difícil ponerse de acuerdo sobre KPI. Tampoco es fácil especificar y ponerse de acuerdo sobre los resultados esperados. La cadena de resultados no es siempre tan lógica como se espera. Se carece de indicadores para algunas áreas de resultados. No se cuenta con las metas y líneas de fondo, y el establecimiento de metas alcanzables no es posible en ausencia de la línea de fondo.

El mayor problema asociado con la administración de desempeño se centra en las expectativas poco realistas. Además, el exceso de información es también un problema. Los legisladores fueron incapaces de absorber la enorme cantidad de información que les fue suministrada. Los rendimientos pueden ser administrables para las instituciones, pero los resultados son producidos por esfuerzos de colaboración con otras instituciones. Las agencias pueden más fácilmente ser consideradas responsables de metas de rendimiento pero no necesariamente de metas de resultados.

En algunos países, los sistemas de MfDR no lograron plenamente su expectativa, ya que hay "garrotes" pero no "zanahorias". Igualmente, el nivel de desempeño se redujo en parte a la falta de recursos y a expectativas poco realistas como, por ejemplo, "no olvidar nada". Para garantizar el funcionamiento exitoso de sistemas de RBM debería haber "incentivos" para los logros y alguna forma de "penalización" (castigos) por el deslizamiento. Asimismo, un eslabón débil entre el "desempeño de la agencia" y el "desempeño individual" es una preocupación. Los sistemas de MfDR crean con frecuencia "exceso de información" que los legisladores consideran difícil de absorber. Es también necesario comprender quién necesita cuál información, con qué propósito y cuándo. No debería haber información excesiva del lado del abastecimiento. Además, en algunos casos, la MfDR crea el temor de haber sido tenida por responsable del desempeño cuando la cooperación y la existencia externa a la organización son necesarias para el éxito.

Es preciso examinar el equilibrio entre aprender y ser responsable. Aunque la evaluación independiente es importante para garantizar la objetividad, demasiado énfasis en una función de evaluación independiente impulsada por el donante enfocada en la responsabilidad puede ser una limitación potencial para el aprendizaje de lecciones y para la retroalimentación. Por lo tanto, en el Sistema de Evaluación del gobierno de Sri Lanka se ha reconocido la importancia de aprender lecciones y la pertenencia.

Durante demasiado tiempo, muchos países no han respondido adecuadamente a las críticas de que las evaluaciones a posteriori se hacen tarde y son consideradas como ejercicios "post mortem" que no contribuyen mucho a la toma de decisiones estratégicas. Es necesario reconocer la importancia de aprender lecciones y de la responsabilidad por el desempeño. Cada vez más, se estimula la realización de evaluaciones simultáneas para realizar correcciones a medio camino. Así mismo, el gobierno de Sri Lanka estimula a los donantes a emprender más evaluaciones conjuntas para asegurar la apropiación, el aprendizaje de lecciones y la creación de capacidades nacionales.

A pesar de los enormes desafíos metodológicos y técnicos tales como los problemas de atribución, se reconoce que la institucionalización de la evaluación es la forma de avanzar para asegurar la orientación hacia los resultados en el trabajo de desarrollo. Además, la política y la ayuda para el desarrollo tienden a cambiar de un enfoque de proyectos y programas a un enfoque de todo el sector, en tanto que el enfoque de MyE necesita

cubrir políticas, sectores y áreas temáticas a nivel de todo el país. Las evaluaciones de políticas, las evaluaciones por sectores y las evaluaciones temáticas se están volviendo igualmente importantes y el gobierno de Sri Lanka ha puesto mucho énfasis en ellas.

Ha habido una tendencia general a supervisar más bien que a evaluar. Es necesario dar igual importancia a las evaluaciones y encontrar un equilibrio correcto entre las dos actividades. El gobierno de Sri Lanka es consciente de estos aspectos y el MyE es considerado como un contexto más amplio basado en el país.

Conclusiones

La institucionalización de la MfDR ha sido decisiva para crear un cambio de enfoque en los sistemas y prácticas de MyE, ampliando el foco del "resultado" en el desarrollo.

Las ambiciosas institucionalizaciones gubernamentales de la MfDR en Sri Lanka han establecido el fundamento para el surgimiento de resultados prósperos focalizados de la comunidad de MyE del gobierno de ese país. Aunque hay mucho trecho por recorrer antes de que la MfDR sea totalmente asimilada en la cultura del sector público, las iniciativas lograron un progreso significativo en cuanto a un cambio a nivel del conjunto del gobierno hacia resultados en las prácticas de MyE.

Arreglos institucionales para los sistemas de MyE a nivel internacional

María Luisa Carcedo Roces*

La acción política y el trabajo de las administraciones públicas en tanto que garantes del interés general y del bienestar de los ciudadanos han adquirido una fuerza renovada acorde a la nueva realidad financiera, económica y social.

En particular, la acción evaluadora, como mecanismo de retroalimentación a la acción pública y de rendición de cuentas a la ciudadanía, está llamada ocupar un lugar destacado en la agenda política para la transformación de la administración pública.

Para contribuir a este debate, articularé mi exposición en cinco apartados. En el primero, se aborda el compromiso adquirido por el gobierno de España al institucionalizar la evaluación y consecuentemente crear la Agencia Estatal de Evaluación de Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios. En segundo lugar, expondré los resultados de la acción de la Agencia y los principios básicos que la sustentan. La realidad española de un Estado descentralizado y su vinculación con la evaluación es objeto de reflexión en el apartado tercero. En cuarto lugar, me referiré a la labor que adquiere la evaluación de las políticas y programas públicos en la respuesta de la acción política al impacto de la crisis económica y financiera sobre el conjunto de la ciudadanía. Por último, concluyo mi exposición con algunas ideas que, a mi juicio, asientan la institucionalización de la acción de evaluar las políticas y programas públicos.

La institucionalización de la evaluación de políticas públicas en España: la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios

La Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios es el resultado del compromiso que incluía el programa electoral con el que el Partido Socialista Obrero Español se presentó a las elecciones generales de 2004. En el capítulo dedicado a una administración pública garantizadora de los servicios públicos esenciales, se señalaba como proyecto prioritario "la creación de una Agencia Estatal de Evaluación". Este compromiso se renueva en el programa de 2008, en la idea de fortalecer la Agencia de Evaluación y Calidad.

La creación de la nueva institución formaba parte de un programa de reformas que integraba un conjunto de medidas de gran calado al servicio de la innovación y modernización de la actividad pública, entre las que se encuentran la Ley de Agencias Estatales, el Estatuto Básico del Empleado Público y la Ley de Acceso de los Ciudadanos a la Administración Electrónica.

La institucionalización de la evaluación, a través de la creación de la Agencia, fue precedida de un profundo y extenso análisis realizado por una Comisión de Expertos[1] a la que se le encomendó la tarea de hacer las propuestas metodológicas e institucionales más aconsejables para la puesta en funcionamiento de la Agencia a partir de la revisión de las experiencias internacionales y del diagnóstico de situación de la evaluación en España.

El diagnóstico[2] realizado puso de manifiesto, en primer lugar, la ausencia de la cultura de la evaluación en la práctica administrativa de las instituciones públicas y, por tanto, la falta de disponibilidad de los instrumentos necesarios para llevar a término las evaluaciones de las políticas públicas. Como consecuencia de ello se constató, en segundo lugar, un déficit notable de lo que podríamos denominar la concepción o el "enfoque evaluador" de las políticas públicas. En tercer lugar, se evidenció que no se estaban llevando a cabo, de forma institucionalizada y sistemática, evaluaciones de las políticas públicas. Y, por último, la consecuencia que se

* Presidenta de la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (España).

1. Orden Ministerial, APU/1463/2004, del 19 de mayo (BOE, 25 de mayo).

2. El informe completo de la Comisión de Expertos puede descargarse en la siguiente dirección: http://www.aeval.es/comun/pdf/Informe_comision_expertos_esp.pdf.

extraía de los puntos anteriores era que la rendición de cuentas y la transparencia de los recursos públicos no eran visibles para la ciudadanía, o lo que es lo mismo, que los ciudadanos no disponían de este instrumento orientado a la rendición de cuentas en la administración de recursos y bienes públicos.

El consenso establecido entre el compromiso político, expresado en el programa de gobierno, y las directrices académicas derivadas de la Comisión de Expertos, se vio reforzado por el Poder Legislativo que, a través de la disposición adicional primera de la Ley 28/2006 del 18 de julio de agencias estatales para la mejora de la gestión de los servicios públicos,[3] autoriza al gobierno a la creación de la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios.

Consecuentemente, el nacimiento de la Agencia responde a un triple refrendo —político, académico y legislativo— y se explica por el propósito del gobierno de poner la administración al servicio de los ciudadanos haciéndola más transparente, tanto para que pueda tener lugar una completa y cabal rendición de cuentas de los gobernantes y gestores públicos, como para que sea posible una fundamentada y eficaz participación ciudadana en los asuntos públicos, propósito gubernamental este que se encuentra en sintonía con los principios de eficiencia, participación y responsabilidad que fundamentan el buen gobierno.

La realización de evaluaciones de políticas y programas públicos de la Administración General del Estado y el impulso a la mejora de la calidad en la gestión de las organizaciones públicas constituyen los dos pilares básicos de la actividad de la Agencia. En ambos casos se busca la mejora de la calidad de las actuaciones llevadas a cabo por la administración pública y, por consiguiente, del servicio que esta presta a sus ciudadanos.

Así pues, la acción de la Agencia responde a una doble finalidad: política y socioeconómica. Por un lado, la finalidad política hace referencia a la rendición de cuentas, a la transparencia y a la calidad democrática, mientras que la finalidad socioeconómica alude a la búsqueda de la eficiencia, a la racionalización de los recursos, a la toma de decisiones basadas en la evidencia y a la evaluación de los resultados de las políticas en la sociedad.

Actualmente la Agencia está adscrita a la Vicepresidenta Primera del Gobierno y Ministra de la Presidencia, y consecuentemente ocupa una posición estratégica en el organigrama del gobierno, al quedar encuadrada en el ministerio en el que se articulan las relaciones del Poder Ejecutivo y el Legislativo. Esta ubicación de la Agencia en el Ejecutivo confirma la relevancia adquirida por la evaluación y la toma de conciencia del gobierno acerca de la doble utilidad de la misma. Se trata del reconocimiento del valor que aporta la evaluación tanto en la fase de formulación de las políticas, es decir, en su vertiente puramente legislativa, como en la fase de diseño e implementación de las mismas, tarea que corresponde al Ejecutivo.

La evaluación de políticas públicas: su alcance y práctica

Las actividades de evaluación y de promoción de la calidad desempeñadas por la Agencia vienen en gran parte determinadas por mandatos parlamentarios y gubernamentales específicos. Esta característica da fuerza a la legitimidad de los trabajos de la institución. Así, la Agencia debe:

1) evaluar los programas y las políticas públicas que anualmente le encargue el Consejo de Ministros,
2) evaluar el grado de aplicación y de éxito de las principales medidas del Programa Nacional de Reformas (PNR),
3) evaluar la Estrategia Española de Desarrollo Sostenible en colaboración con el Observatorio de la Sostenibilidad de España (OSE),
4) realizar un informe anual para el Congreso de los Diputados sobre la actividad desarrollada por las agencias estatales y sus compromisos para mejorar la calidad de los servicios prestados a los ciudadanos, y

3. El texto completo de la disposición puede descargarse en la siguiente dirección: http://www.aeval.es/comun/pdf/ley_de_agencias.pdf.

5) realizar un informe anual del Observatorio de la Calidad de los Servicios Públicos que incluya la percepción del ciudadano sobre la calidad de dichos servicios.

Desde su inicio, la Agencia ha elaborado un total de 15 evaluaciones, que responden, en la mayoría de los casos, al compromiso de evaluación contraído por el gobierno con las políticas del PNR. Asimismo, en 2009 se estuvo realizando la evaluación de ocho políticas, cinco de ellas correspondientes al PNR.

Las evaluaciones han versado sobre cuestiones diversas. No obstante, destacan las evaluaciones de políticas de temática social (evaluación de las bonificaciones y reducciones de cuotas a la seguridad social, del sistema general de becas educativas o de la participación de la Administración General del Estado en el Sistema para la Autonomía y la Atención a la Dependencia) y de fomento de la actividad económica (entre las que cabe mencionar la evaluación de las medidas de racionalización del gasto farmacéutico, de trámites administrativos para la creación de empresas o de las líneas de financiación para el fomento de la actividad emprendedora). Asimismo, han sido objeto de evaluación determinadas políticas del medio ambiente (tales como la evaluación del registro nacional de derechos de emisión de gases de efecto invernadero o de las acciones financiadas con cargo a los Presupuestos Generales del Estado en las áreas de influencia socioeconómica de la Red de Parques Nacionales). También la evaluación de la política tecnológica e innovadora ha ocupado un espacio relevante en la agenda de la evaluación; así, se han evaluado los programas de fomento de las actividades de investigación, desarrollo e innovación Ingenio 2010, o la política de mejora del sistema de transferencia de tecnología a las empresas, en sintonía con el interés mostrado por el gobierno.

Quisiera, a continuación, referirme a los principios rectores que sustentan la actuación de la Agencia, ya que su estricto cumplimiento confiere el máximo de rigor, sistematicidad y transparencia en la acción de la evaluación de las políticas públicas. Al amparo de estos principios se articulan valores tales como:

- *independencia de criterio*, dictamen y juicio en la realización de sus trabajos sobre la base de valores de responsabilidad pública y competencia profesional,
- *transparencia* de modo que se rindan cuentas a los ciudadanos,
- *autonomía* en la gestión y responsabilidad en la consecución de los resultados alcanzados,
- *calidad y mejora continua*, para prestar sus servicios de forma innovadora, y
- principio de *ética profesional y responsabilidad pública*, entendido como el compromiso del personal de la Agencia, y especialmente de sus directivos, de observar en su actuación los valores contenidos en el código de ética profesional del personal de la Agencia, y en las normas de conducta aplicables a los empleados públicos de la Administración General del Estado.

La difusión de los resultados de las evaluaciones, la publicación de los informes de actividad, la aprobación del código ético, la programación de la acción formativa del personal de la Agencia o la elaboración metodológica son exponentes de la materialización habitual del ejercicio de estos principios.

La evaluación de políticas públicas en un Estado descentralizado: la cooperación con otros niveles de gobierno

La evaluación de las políticas públicas, como se ha indicado, es una herramienta de la política y de la gestión que permite al gobierno revisar los diseños de las políticas y programas que está implementando la administración en cada momento, cuando no la propia necesidad social de esas políticas. Esta reflexión gubernamental es aún más necesaria, si cabe, en un Estado tan descentralizado como el que tiene España, en el que en ocasiones las políticas bien se diseñan por un ente político y se ejecutan por otro diferente; bien se diseñan con la participación de entes distintos, para luego ser implementadas por uno de ellos o un tercero, y todo ello con modalidades de financiamiento complejas.

A partir de las premisas anteriores, la acción de la Agencia debe ser configurada como un elemento articulador básico de un Sistema Público de Evaluación estructurado bajo un diseño cooperativo, en el que el valor añadido de la Agencia se asocia a los principios de complementariedad y de subsidiaridad, y en el que la propia Agencia tenga su espacio específico.

También cabe realizar una cooperación bilateral con los otros niveles de gobierno, autonómico y local. En ese sentido, el estatuto de la Agencia no solamente prevé la posibilidad de realizar una cooperación técnica y de esfuerzo conjunto con las comunidades autónomas, sino que abre la participación de estas entidades en la alta dirección de la institución mediante su representación en el consejo rector.

Por tanto, evaluar los resultados de las intervenciones públicas, la calidad de los servicios prestados y los rendimientos de las organizaciones, se revelan como aspectos clave para poder valorar las pautas de gobernanza o buen gobierno.

El valor de la evaluación en la acción pública

El sistema económico basado en el mercado se muestra incapaz de dar respuesta a las necesidades sociales, derivadas de los principios de redistribución, equidad y justicia social. Además, esta incapacidad se ha hecho patente en diversos momentos históricos y se ha visto agravada en situaciones de crisis en las cuales se evidencia claramente que el mercado no sirve por sí solo para dar respuesta ante situaciones acuciantes de crisis más allá del concepto de redistribución, y se requiere una intervención pública de ordenación y regulación. La necesidad de la intervención pública es, por tanto, una manifestación más de la imperfección del mercado. De ahí que se haya renovado la necesidad del papel de la política y de la acción de las administraciones públicas como garantes del interés general y la articulación de una estrategia política diseñada acorde a la nueva realidad financiera, económica y social.

En nuestro caso, se ha materializado en los últimos tiempos en un compromiso del gobierno de España[4] basado en renovar el modelo de crecimiento de la economía española, con el objetivo estratégico de lograr su sostenibilidad en tres dimensiones clave:

- Sostenible económicamente a mediano y largo plazo. Se trata de desarrollar un modelo de crecimiento basado en la economía del conocimiento y la innovación que permita elevar los niveles de competitividad de la economía española y afrontar con éxito el fenómeno de la globalización.
- Sostenible socialmente. Este objetivo pretende favorecer la estabilidad en el empleo, la igualdad de oportunidades y la cohesión social.
- Sostenible en lo que atañe al medio ambiente, con el fin de cumplir con los objetivos europeos en materia de energía y cambio climático.

Paralelamente ha de desarrollarse un modelo de gestión acorde a esta estrategia política, centrado en revitalizar los espacios de acción propios de las administraciones públicas, con un papel proactivo en este diseño, de modo que se contribuya de forma eficaz y ágil al fomento de la actividad y competitividad del modelo productivo, y —por otra parte— se ejercite de forma satisfactoria para los ciudadanos la función de administradores públicos y gestores de los servicios.

Este nuevo modelo debe gravitar sobre la evaluación como eje central de la nueva administración pública. La evaluación, como concepto clave del nuevo marco de descentralización y modernización administrativa, pretende abarcar todos los ámbitos y alcanzar a las personas, a los procesos organizacionales y a los resultados de la intervención.

Por consiguiente, podemos decir que la evaluación tiene cuatro objetivos prioritarios:

- La asunción de responsabilidades entre los gestores de las políticas, programas y proyectos públicos.
- La consideración de los actores que intervienen en la política.
- La gestión eficaz y eficiente de los recursos públicos.
- El análisis del impacto de las intervenciones públicas.

4. Se trata del Plan E: Plan español para el estímulo de la economía y el empleo. El texto completo puede descargarse en la siguiente dirección: www.plane.gob.es.

Así, es posible identificar el carácter instrumental de la evaluación en una doble vertiente: política y de gestión. Por un lado, posibilita el control social y político, dirigido al cumplimiento de los objetivos propuestos (eficacia), y por otro, propicia la mejora de la gestión mediante el aprendizaje continuo (predominantemente eficiencia).

Por consiguiente, la observancia de los principios de eficacia y eficiencia adquiere mayor relevancia en el actual contexto donde la evaluación adopta un papel esencial en el diseño y la implementación de las políticas públicas. La contribución de la evaluación en el contexto actual se desarrolla y concreta fundamentalmente en dos vertientes:

- Mejora de la eficacia en la prestación de servicios prioritarios y en el cumplimiento de objetivos estratégicos, lo que —como sabemos— recoge medidas dirigidas a las familias, a las empresas o al fomento del empleo.
- Apreciación del cumplimiento del principio de eficiencia en el gasto, que redundará en una mayor racionalidad en su distribución. Necesariamente este requisito ha de ligarse con el principio de transparencia y responsabilidad pública.

Estos dos criterios no debemos plantearlos de manera independiente, ya que, en el caso de la evaluación, eficacia y eficiencia no se entienden de manera aislada sino que la una precisa de la otra para completarse. De tal forma que "solo una vez alcanzada la eficacia puede observarse la eficiencia, ya que de otro modo puede establecerse una economía de medios pero sin cumplir los objetivos y fines propuestos en el diseño de la política" (Bañón, 2003).

Sostenibilidad de los sistemas de evaluación

Para concluir, quisiera hacer una reflexión sobre la sostenibilidad de los sistemas de evaluación, e insistir en algunas ideas que se pueden derivar de lo ya comentado, pero que me gustaría remarcar.

- En primer lugar, la práctica de la evaluación contribuye a la transparencia en la gestión pública, y en esto las agencias de evaluación —y la española en particular— son a la vez un resultado directo de esa intención y un catalizador para seguir trabajando en esa dirección.
- En segundo lugar, la evaluación de las políticas y programas públicos se asienta en la idea de construir una organización del Estado que legitime su acción por los rendimientos que genera en la provisión de los resultados tangibles que ofrecen a los ciudadanos.
- En tercer lugar, la independencia de criterio en la acción evaluadora tiene su correlato en el rigor metodológico, más allá del lugar (ejecutivo o legislativo) donde esté ubicada la institución evaluadora.
- Por último, la evaluación no es un fin en sí mismo, sino que adquiere valor en la medida en que prevalece su carácter instrumental para la toma de decisiones, ya sea para realimentar el inicio del propio ciclo de gestión, o la elaboración de los programas presupuestarios y el diseño de las políticas públicas. Por ello, es importante articular procedimientos que permitan incorporar las mejoras lo antes posible en el proceso y hacerlo de la manera más eficaz y eficiente posible. De otra forma, la propia evaluación no haría sino engrosar el gasto que implican las políticas, sin que se pudiera asegurar la eficacia y eficiencia de la misma.

Y todo esto no puede darse de forma real sin el concurso de dos elementos igualmente relevantes: uno, la firme voluntad del gobierno por hacer políticas eficaces y eficientes, y otro, un apoyo técnico institucional que, en el caso español lo ofrece la Agencia Estatal de Evaluación de Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios, la cual da forma a tal decisión política y la convierte en realidad.

Disposiciones institucionales para sistemas de MyE: experiencias internacionales

La institucionalización del MyE por la Comisión de Servicios Públicos de Sudáfrica: un viaje continuo

Indran A. Naidoo*

Antecedentes

El establecimiento del MyE en Sudáfrica ha sido un proceso que ha marchado paralelamente con la proclamación de la democracia en 1994. La democracia también trajo consigo la modernización y la transformación del Estado y del gobierno. Antes de 1994, no había un MyE significativo en el gobierno, como actualmente se entiende, dado que las condiciones previas para el MyE no existían en un Estado autocrático, hermético, racista y partidista. Los temas de transparencia y responsabilidad y el compromiso público sobre el desempeño del gobierno estaban ausentes en buena parte. El régimen del *apartheid* solo era capaz de perpetuarse en un ambiente político y social donde la responsabilidad y la transparencia estaban ausentes. A la luz de esto, el MyE en Sudáfrica no tenía que ver solo con mejorar el desempeño, sino que era también una estrategia crítica y una herramienta para afianzar la democracia.

A través de diferentes puntos de presión y corrientes de información de desempeño que fueron puestos en marcha en el dominio público y en la administración y en el ambiente de toma de decisiones políticas, se ha respaldado el marco de responsabilidad del gobierno. La información sobre MyE ha garantizado que el enfoque se haya puesto sobre el desempeño actual frente a los planes, las promesas frente a la realidad. A la luz de la prominencia y del valor atribuido al MyE, por las razones mencionadas arriba, las instituciones de MyE ejercen particularmente una influencia importante en la sociedad sudafricana. Es contra estos antecedentes que se trata la cuestión de la institucionalización. Este trabajo parte de la premisa de que, para una cultura sostenida de MyE, las instituciones centrales de MyE deben por necesidad comprometerse con todos los sectores que tienen un interés común en la buena gobernabilidad, que debería incluir esos sectores que pueden ser críticos para el gobierno. Dicho enfoque proporcionará un camino más amplio para tratar la miríada de temas de desempeño en un contexto de transformación.

La Comisión de Servicios Públicos (PSC) de Sudáfrica

La Comisión de Servicios Públicos original, establecida en 1912, fue creada bajo la Comisión de la Administración Pública Británica. Su función principal era prevenir el favoritismo en el nombramiento de funcionarios estatales. Floreció en 1980 en un vasto y poderoso ente legal, que ostensiblemente era apolítico, pero en realidad desempeñó un papel en perpetuar el régimen del *apartheid*. Con la nueva Constitución, la PSC fue restablecida como una de las instituciones para apoyar la democracia constitucional. Ha multiplicado los mandatos y, entre 1994 y 1996, cambió de una entidad ejecutiva de toma decisiones e implementación a una enfocada exclusivamente en investigación, monitoreo y evaluación de la administración pública. Con este nuevo mandato, se convirtió en el actor central de MyE en el país y también dio apoyo y liderazgo para el desarrollo de un MyE a nivel regional y continental. Hoy es diferente de todas sus contrapartes en la mayoría de las partes del mundo donde el enfoque permanece sobre temas administrativos; la PSC de Sudáfrica ha comprendido y desarrollado su mandato para convertirse en un actor clave en MyE.

Dados los recursos limitados disponibles contra una responsabilidad onerosa, la PSC ha desarrollado un enfoque diferenciado para institucionalizar el MyE. Esto supone forjar compactos sociales, asociarse con la comunidad de MyE a nivel de país y continental, comprometer a los sectores académicos y de investigación

* Director General Adjunto de MyE de la Oficina de la Comisión de Servicios Públicos de Sudáfrica.

sobre sus productos y, generalmente, desempeñar una función defensora fuerte para diferentes áreas focalizadas a fin de llevar el cambio al país. De este modo, la PSC no solo ha desarrollado la pericia técnica y empresarial en MyE, sino que se ha comprometido políticamente y con varias circunscripciones para maximizar su influencia de manera a ser el "custodio de la buena gobernabilidad", siendo este su lema. Al tomar esta senda, se ha beneficiado desde el apoyo y el compromiso con esas instituciones cuyo propósito principal es garantizar una forma de buena gobernabilidad, ya sea financiera (el auditor general), en lo atinente a la transparencia (Transparencia Internacional), en cuanto a las iniciativas para el buen gobierno del continente (Mecanismo de Revisión de los Colegas Africanos), o de carácter (la Asociación de la Comunidad Británica de Naciones para la Administración Pública, CAPAM), para mencionar sólo algunas. Su trabajo respaldará los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), y unificará las redes alrededor del mundo que buscan medir y hacer público el desempeño del gobierno, el propósito expreso del cual es garantizar la transparencia y la responsabilidad.

Este trabajo explica brevemente la estrategia usada por la PSC para las instituciones de MyE en el país. Como se mencionó, está establecido explícitamente el uso de enfoques que son democráticamente enriquecedores y forman asociaciones para apoyar el empuje de la buena gobernabilidad como una estrategia clave. Al usar este enfoque, se ha logrado explotar a potenciales participantes y actores en el país, que comprenden bien y tienen pericia que pueden aprovechar para ayudar a mejorar el gobierno. Y lo que es más importante: dicho enfoque ha dado también a la institución mayor credibilidad y respecto, elementos que resultan fundamentales cuando se producen y se presentan las conclusiones de la evaluación.

A la defensa de cambios para consolidar la buena gobernabilidad

La PSC ha utilizado efectivamente su mandado constitucional para trabajar un programa de MyE que trate todas las áreas que influencian la buena gobernabilidad y la entrega de servicios. Ha reconocido que el período de transición democrática (1994-2000) fue difícil, al haber surgido nuevos liderazgos políticos y administrativos, y haberse desarrollado e implementado nuevas políticas. El enfoque de la PSC durante este período fue en buena parte uno de defensa y apoyo, con el que se produjeron directrices y manuales para respaldar al nuevo gobierno. También elevó el perfil del MyE al comprometerse con la comunidad de MyE a nivel de país y regional; el compromiso más notable tuvo lugar en 2004 cuando fue el coanfitrión de la muy exitosa Tercera Conferencia de la Asociación de Evaluación Africana (AFREA) celebrada en Ciudad del Cabo, Sudáfrica. Se trató de un evento importante dado que ayudó a disipar la noción de que no había cultura de desempeño y democracia en el continente y muchos prominentes oradores clave hablaron sobre cómo la MyE podía ayudar a cambiar los estereotipos del continente y de la región que tendían a ser negativos. El evento también juntó a una comunidad de práctica y los documentos entregados en todos los sectores de desarrollo probaron que en realidad había en el continente capacidades para, como en el caso de Sudáfrica, usar el MyE para mejorar el desempeño del gobierno y apoyar el compromiso democrático. Lo más destacado del evento de AFREA en Ciudad del Cabo fue el hecho de que se apoyó desde muchos sectores sociales y académicos el MyE de los gobiernos de África.

Eventos como estos pueden considerarse como "momentos de institucionalización" que ayudan a impulsar la disciplina hacia el futuro. Otros eventos del mismo tipo, donde la PSC se comprometió con la defensa de la fase de MyE, fueron las conferencias posteriores de la AFREA, cada una de las cuales ayudó a consolidar la comunidad de prácticas que existen ahora en el continente y que han incrementado el diálogo intrafricano sobre MyE.

En el país la PSC ha ayudado a formar la conferencia de la Asociación de Monitoreo y Evaluación de Sudáfrica (SAMEA) y desde entonces ha sido coanfitriona de dos conferencias (2007 y 2009). También ha firmado un memorándum de entendimiento con SAMEA para garantizar una relación a más largo plazo, que se cree es importante para ayudar a profesionalizar la disciplina en el país.

El elemento de defensa del MyE ha sido necesario y sumamente valioso, dados los factores históricos y contextuales del país, lo que significa que la buena gobernabilidad, con su apoyo, con su transparencia y responsabilidades imperativas, no pueden considerarse como dadas. El mero acto del MyE puede algunas veces ser percibido como amenazador a los gobiernos, ya que el MyE habla de la verdad al poder. Es por esta razón que la responsabilidad total del MyE no puede concederse a una o dos instituciones centralizadas; debe ser una responsabilidad compartida en toda la sociedad y sus instituciones, de manera que se puedan proporcionar diferentes perspectivas de desempeño y diferentes puntos de presión usados para mejorar el desempeño del gobierno. Solo cuando el MyE tenga amplias bases, estarán los ciudadanos empoderados para hacer responsable al gobierno y profundizar la democracia. La contribución del MyE al empoderamiento de los ciudadanos ha sido una consideración importante en el diseño del programa de MyE en la PSC, y esto es particularmente significativo en un país donde hay alienación política y social para señalar donde la mayoría de los ciudadanos desprecia al gobierno. Para revertir esta situación, había que desarrollar un componente centrado en el MyE de los ciudadanos, por el cual estos serían capacitados con el fin de producir y usar el MyE de manera útil para ellos.

Las conexiones que fueron forjadas con el sector académico y de investigación tienen lugar en eventos en los cuales la PSC presenta sus informes del estado de los servicios públicos para debatir en mesas redondas de una sección representativa de los estratos sociales. Estos eventos han probado ser útiles en el sentido de que ofrecen una crítica de la metodología y de la perspectiva y demuestran una vez más por qué el MyE debe incluir por necesidad el trabajo tan diverso de grupos de personas e instituciones como sea posible.

Otros eventos/estrategias que son importantes para forjar asociaciones sociales incluyen:[1]

- Procesos públicos sobre incapacidad, donde representantes de organizaciones asisten y presentan las experiencias vividas de sus desafíos.
- Asociación con trabajadores organizados en conferencias que tratan de temas clave sobre relaciones laborales.
- El desarrollo y el mantenimiento del liderazgo de las comisiones de la Asociación Africana de Servicios Públicos (AAPSCOMS), un ente aglutinador para la PSC y las comisiones del servicio público en África.
- Investigación en colaboración con el sector de investigación formal, es decir: la evaluación de proyectos del gobierno sobre propiedad.
- Participación en programas de capacitación a nivel de país, continental e internacional, a saber: conferencias para invitados sobre MyE para programas de graduados, apoyo en los seminarios de evaluación de desarrollo y docencia en el Programa Internacional para la Capacitación de Evaluación de Desarrollo (IPDET), etc.
- Presentación de documentos en seminarios, conferencias y sesiones especiales y relevantes.

Se deduce de lo expuesto que la década pasada sirvió para sentar nuevas bases y buscar apoyo para el mandato del MyE de los sectores representativos. Esto ha ayudado a que estos sectores entiendan la función de la PSC y también ha ayudado a la PSC a desarrollar su propio pensamiento y sus propias metodologías sobre cómo dirigir su trabajo de una manera más efectiva. La situación actual muestra que la PSC es altamente respetada en todos estos sectores y es vista como una comisión independiente, que realiza su trabajo de una manera transparente y creíble, y sin miedo, favores o perjuicios. No es vista como una extensión del Ejecutivo, como lo era hace una década, sino como un líder en MyE en el país.

1. Se trata de informes que han sido presentados por los delegados; véase el sitio Web www.psc.gov.za.

MyE: desde el proceso hasta los productos

Los puntos anteriores, en gran medida, son para los procesos que se siguen de manera de garantizar el apoyo de otros sectores clave para reforzar la capacidad del MyE en el país. Esta sección trata de algunos de los procesos que se han seguido para garantizar que los productos de la PSC reflejen resultados.

Línea Nacional Directa contra la Corrupción (NACH)

Dada la alta prioridad que se otorga a la lucha contra la corrupción y las confabulaciones en el país, la PSC ha establecido una Línea Nacional Directa contra la Corrupción (NACH); se trata de un mecanismo gratuito que opera las 24 horas en 11 idiomas oficiales y que recibe las quejas del público sobre corrupción y entrega de servicios. El mecanismo ha probado ser popular, con más de 7.000 quejas presentadas hasta la fecha y dirigidas a los departamentos para su investigación. Su accesibilidad significa que hay ahora control y equilibrio dentro de la sociedad, para garantizar que la corrupción deje de reportarse. La NACH ha tenido sus retos, y el principal de ellos ha sido la falta de capacidad de investigación dentro de los departamentos para dar seguimiento sobre los casos que se les refiere. Esto es un reto y está siendo tratado a través de una mejor colaboración con las agencias de cumplimiento de las leyes, pero permanece como factor clave un tímido tratamiento de casos de corrupción que es un elemento clave disuasivo.

Hasta hoy se ha destituido a varios funcionarios debido a las quejas presentadas, y se han recuperado más de 100 millones de rands como resultado de este mecanismo.

Investigaciones

La PSC también dirige investigaciones de su propia iniciativa, o al recibir solicitudes o quejas. Se han efectuado varias investigaciones que han recibido una alta cobertura en los medios y que ayudan a restaurar la confianza pública en las instituciones de la democracia. Asimismo, cabe destacar que se han presentado resultados tangibles de las investigaciones.

Implementación del sistema transversal en el servicio público del MyE

La PSC ha diseñado sistemas de MyE para la buena gobernabilidad que evalúan el desempeño departamental de los nueve valores y principios constitucionales de la administración pública. El sistema, implementado desde 2001, ha evaluado hasta ahora más de 100 departamentos. Para cada uno de los principios y valores, se han escogido ciertos indicadores, y la evaluación tiene lugar según estándares verificables. Se conceden puntuaciones y se hacen y rastrean recomendaciones. El proceso para la implementación incluye una sesión informativa con la administración de los departamentos y un compromiso continuo con el departamento durante los tres meses del período de evaluación. Tras su terminación se presentan a la administración el informe preliminar y los resultados con los que se comprometen. A partir de entonces, se le conceden al departamento 10 días para hacer las presentaciones por escrito a la PSC, que puede ser consideradas al revisar la puntuación preliminar. Una vez que se termina el informe, se le dan al departamento seis meses para implementar las recomendaciones, y la implementación se informa a las estructuras administrativas y políticas relevantes.

Este sistema es bien conocido y ha dado resultado reforzando otro trabajo de MyE; así mismo, utiliza las evaluaciones existentes, tales como la del auditor general. A través de un proceso de refuerzo mutuo, se consolida la cuestión del desempeño de la administración.

La PSC ha observado que se ha mejorado lentamente el nivel global de resultados con el tiempo, en términos de cumplimiento. No obstante, el diseño no ha sido uniforme y la respuesta al juego inicial de recomendaciones ha sido en muchos casos pobre, resultando en evaluaciones burdas repetidas para varios departamentos. Dado que el sistema no ha cambiado significativamente con el tiempo, es preocupante que

los departamentos continúen con puntuaciones bajas en algunas áreas críticas de buena gobernabilidad, tales como una participación pública pobre y un proceso de toma de decisiones inadecuado, para mencionar algunas. También puede ser que la renovación del liderazgo a nivel de administración contribuya a las mejoras limitadas que se han observado.

MyE de ciudadanos

La PSC, a través de inspecciones anunciadas y no anunciadas, ha probado hasta qué punto el servicio público se brinda según las normas del Batho Pele (primero la gente). Estas son ocho normas que estipulan cómo operan los departamentos del gobierno y qué pueden esperar los ciudadanos de ellas. Se han conducido varias encuestas y resultados de investigaciones específicas, obteniéndose informes que han sido presentados al liderazgo político para la acción. En 2008 el enfoque se centró en las estaciones de la policía, y 2009 en las clínicas. Estos informes proporcionan una evaluación rápida y objetiva de los mecanismos y —a través del rastreo de la implementación de las recomendaciones y con la repetición de visitas a las instalaciones— uno puede observar si esta forma de MyE está entregando los resultados esperados.

Evaluación de los jefes de departamento

La PSC gestiona la secretaría para la evaluación de los jefes de departamento. Este es un proceso que ve cómo evalúa a dichos jefes un panel que consta de personas clave del sector relevante del departamento, un colega y otros que conocen y entienden el departamento. Una ventaja del proceso es que obliga a la reflexión sobre el desempeño de los jefes mencionados y del departamento mediante un comité bien constituido, y proporciona una retroalimentación valiosa al ministro y a los jefes de departamento. Mientras el proceso es útil desde una perspectiva de transparencia y responsabilidad, se necesita un mayor desarrollo de manera que el desempeño individual esté alineado con el desempeño de la organización. El impacto de este proceso de evaluación sobre la aceleración y mejora de la gestión del desempeño dentro de los mismos departamentos no se conoce. Las cuestiones que están siendo tratadas ahora son las disposiciones para evaluaciones futuras de los jefes de departamento, que están relacionadas con temas más amplios de contraer el cumplimiento.

Dar a conocer los resultados de los informes que tienen importancia nacional

La PSC da a conocer anualmente los resultados de algunos de sus sistemas que tienen importancia nacional. Estos se han convertido en puntos clave para la deliberación en el país. Lo más importante de estas publicaciones anuales sobre cumplimiento abarca:

- La declaración financiera del Servicio de Administración Superior (SMS). Las declaraciones financieras, por las cuales se espera que los 6.000 miembros del SMS declaren su situación financiera e intereses, han sido medidas para prevenir conflictos de intereses, dado que los legisladores pueden abusar de sus cargos tomando decisiones para ganancias personales. Estas medidas están relacionadas con la lucha contra la corrupción y la intención de hacer que el servicio público sea resistente a la corrupción.
- Los informes sobre mala conducta financiera. Todos los departamentos están obligados a informar anualmente sobre sus casos de mala conducta financiera. Esto da pruebas de una posición sobre cuál es la situación y ayuda para cuantificar la corrupción.

¿Contestando el informe?

Sobre la base de lo anterior, esta sección trata de reunir algunos de los argumentos hechos para contestar el informe de este trabajo.

Vínculos del MyE con el proceso de reforma y modernización

El MyE hace una contribución importante al proceso de reforma y modernización del gobierno en Sudáfrica. Aparte de su destacada contribución a la democracia, por la cual brinda información del desempeño del gobierno, antes desconocida por los ciudadanos, y su ayuda para incrementar los niveles de transparencia y responsabilidad del Estado democrático, también cabe destacar otros aportes clave del MyE:

- Ha mejorado la receptividad del gobierno para ser mesurado, lo que significa que tiene que revisar cómo trabaja y, como tal, ha inculcado los valores y las actitudes del desempeño en los departamentos. Las directrices del Tesoro nacional, el auditor general y el Departamento de Servicios Públicos y Administración, en particular con relación a planificación e informes, han cuantificado por primera vez lo que se necesita hacer y con qué recursos. También se han reportado resultados.
- Hay ahora una mayor orientación basada en los resultados, lo que no era el caso antes, cuando informes tales como los informes anuales de los departamentos estaban en gran medida relacionados con actividades. El formato actual de los informes anuales es un documento de MyE que permite al público comprometerse con el desempeño, frente a los planes, a través de los informes de supervisión general.
- El proceso utilizado por las entidades y agencias de supervisión o MyE, que incluyen el Parlamento y sus comités, ha sido comunicado a través de informes de MyE y otros datos. Esto permite un compromiso más directo y objetivo cuando las estructuras de responsabilidad piden cuentas a los departamentos.
- Los usuarios clave del MyE en el país han sido la sociedad civil y los medios. Esto es evidente por la participación que han tenido en los eventos de la PSC, que son diversos e indican el interés de amplia base que mantiene el gobierno en el desempeño.

Ubicación de la función del MyE

La PSC, como una entidad constitucional, está fuera del Poder Ejecutivo. Esto ha sido una ventaja, ya que le ha permitido comprometerse más ampliamente, y se percibe como independiente e imparcial. El reto es que hace recomendaciones y espera para que sean implementadas por el Ejecutivo. La tasa de implementación ha mejorado, pero no es satisfactoria. Pronto recibirá poderes para emitir directrices. Una manera en que la PSC ha tratado la disyunción entre producir resultados y comprenderlos es mediante la producción de informes donde se hacen públicas todas sus recomendaciones y se comunica la acción de las mismas. Esto indica dónde están los problemas, al hacerse la traducción de los resultados, y dónde se encuentran dichos resultados.

Las disposiciones actuales son por lo tanto apropiadas, al existir la distancia necesaria, pero también las avenidas se abren para el compromiso del Ejecutivo que está deseando recibir los resultados de la PSC. Ha logrado obtener audiencia con los funcionarios más elevados y, como tal, su ubicación no ha sido un factor inhibidor.

Diseño institucional e impacto en el proceso de toma de decisiones del MyE

La PSC está estructurada de manera que tiene una junta (comisarios nombrados por el presidente del país, nueve de los cuales tienen su base en nueve provincias, y pueden servir un máximo de dos períodos renovables de cinco años cada uno) apoyada por una oficina (funcionarios nombrados en términos de la Ley del Servicio Público). Esto significa que hay capacidad adecuada dentro de la organización para comprometerse con las varias legislaturas, y también capacidad y habilidad adecuadas para producir el tipo necesario de redes con los participantes mencionados. En términos de toma de decisiones, la PSC actúa como una y, mientras haya espacio para la investigación específica a nivel provincial, las decisiones de la PSC son las de una institución unificada.

El diseño institucional no ha impedido la celeridad del trabajo y, al tener comisarios con base en las provincias, existe la habilidad de desbloquear problemas a ese nivel. La cuestión de cómo se presentan los resultados, después de que hayan sido captados y producidos por la PSC y cumplidos, se trata sobre una base continua de enfoques según los requisitos que buscan conseguir la mayor influencia en el período más corto de tiempo.

El impacto del diseño institucional y la toma de decisiones

El diseño de tener una junta apoyada por una oficina (o secretaría) no ha afectado adversamente la toma de decisiones, así como en la década pasada los pasos administrativos fueron institucionalizados para tratar el alcance más amplio del trabajo emprendido, de manera que no se viera comprometida su calidad.

La PSC ha encargado una evaluación de su propio trabajo (véase el informe en www.psc.gov.za), y los temas abordados allí se han incorporado para seguir adelante en la organización.

Enlace del MyE de la PSC al sistema de sectores

El enlace tiene lugar más por acuerdo y convención que sobre una base más formal. En términos del trabajado emprendido, la PSC aumenta su investigación con la del Tesoro y del auditor general. Así, sus informes del estado de los servicios públicos tienen fuertes referencias con el trabajo de esas instituciones. También recurre a la investigación realizada sobre aspectos de unidades de investigación en el país y en el extranjero y trata de evitar la duplicación de esfuerzos. Participa en iniciativas dirigidas por la presidencia del Ministerio para MyE, y trabaja con todos los que participan en MyE en el país. A través de un memorándum de entendimiento con SAMEA, y como seguimiento a la conferencia de SAMEA de 2009, se comprometerá más directamente con las ONG y el sector de investigación, tal vez resultando en un programa de evaluación que vea la armonización del MyE y maximice la capacidad de evaluación existente. Esto queda como un trabajo en marcha.

No hay competencia abierta del trabajo de la PSC con los sectores de MyE en el país, y esto puede deberse a la relación de cooperación que se ha establecido.

Sostenibilidad del sistema

La PSC se mueve ahora a una fase donde apoyará más directamente el desarrollo de las iniciativas de MyE en el país. Esto tomará forma para producir y presentar las guías del MyE y, en general, prestará el apoyo necesario a profesionales emergentes de la materia y a quienes han sido nombrados en muchos departamentos. La PSC busca hacer esto en un programa de colaboración con SAMEA.

La comisión también cree que celebrar más eventos en el sector y en provincias específicas sobre MyE será una manera de desarrollar la capacidad de MyE en las provincias. El MyE se concentra en la actualidad a nivel nacional, lo que es una anomalía, dado que la mayoría de los departamentos y de la población no están en ese nivel. A través de una sinergia más efectiva entre la SAMEA y las oficinas de la PSC, donde las comunidades de práctica florecen a nivel provincial y distrital, puede ocurrir este cambio necesario.

¿Incentivos para la evaluación?

Esta cuestión es difícil y es necesario hacer más. Ahora se piensa en enlazar los resultados departamentales con alguna forma de reconocimiento. Actualmente, los informes de la PSC sí califican a los departamentos en contra de sus compañeros, pero esto no ha tomado la forma de reconocimientos por buen desempeño, excepto citas en los mismos informes. La cuestión de las mesas de asociaciones anuales para el desempeño en toda una gama de criterios de cumplimiento se está considerando para traer el elemento incentivo más directamente.

Traducir el proceso en resultados

Esto ha sido mencionado y permanece un reto continuo. Es importante que en un país donde hay muy pocas consideraciones de procesos anteriores, ese proceso no sea considerado como un tema leve y evitado. La eficacia de un sistema de MyE depende de comparar y entender y, por tanto, debe haber un elemento defensor y debe haber compromiso. La PSC ha encontrado que cuando trajo a los legisladores a bordo del proceso de evaluación, recibió mayor cooperación. Lo que todavía falta por alcanzar totalmente es la propiedad de los resultados de evaluación, un proceso que ocurrirá cuando se hayan percibido los beneficios del MyE y los evaluados vean el beneficio directo que el proceso tiene para sus propias operaciones.

El reto permanecerá siempre entre hacer lo que es considerado necesario desde arriba y lo que se considera importante desde abajo. Un enfoque de un sistema de MyE flexible, que se encargue de todo esto, es una manera de institucionalizar el MyE.

Sesión 3:
Arreglos institucionales para los sistemas de MyE en América Latina

Desafíos y oportunidades para la institucionalización de los sistemas regionales

Arreglos institucionales para los sistemas de MyE en América Latina: la experiencia de Costa Rica

Carla Morales Rojas*

En sistemas democráticos la modernización del Estado no sólo es central en sus preocupaciones, sino que es una acción permanente que busca no sólo el fortalecimiento de la gestión pública sino también lograr que los sistemas de planificación, presupuestación y evaluación funcionen adecuadamente y permitan medir el impacto de las políticas públicas que se impulsan para la mejora de la calidad de vida de la ciudadanía.

En Costa Rica al Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplan) le corresponde la labor de planificación estratégica, monitoreo y evaluación de las acciones estratégicas de la gestión pública y asesoramiento al más alto nivel, para que se establezcan las medidas correctivas necesarias que permitan a los diversos sectores alcanzar las metas propuestas en cada administración.

Esta función está plasmada en el marco jurídico a través de la Ley 5525 (1974) de creación del ministerio y que a su vez crea el Sistema Nacional de Planificación. En el decreto que crea al Sistema Nacional de Evaluación, que data de 1994, y la Ley 8131 (2001) de Administración Financiera y Presupuestos Públicos y su reglamento, normativa que junto con la creación de las unidades de planificación institucional, las contralorías de servicio y las auditorías internas, permite contar con un marco institucional que fortalece la acción del ministerio de Planeación, Monitoreo y Evaluación.

Sistema Nacional de Planificación

Este sistema es dirigido por el Mideplan y está conformado por las unidades de planificación institucional y sectorial (según corresponda) de los ministerios y demás instituciones públicas, y los mecanismos de coordinación y asesoría existentes, tales como los consejos asesores, comités interinstitucionales, comisiones consultivas y otros.

Además de mantener un diagnóstico actualizado y prospectivo del desarrollo nacional, que permita evaluar tanto los acontecimientos internos y externos que pueden afectar ese desarrollo como las distintas propuestas de política que se quieran promover o ejecutar desde el gobierno, al sistema le corresponde la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo de cada administración a través de un proceso participativo donde los sectores, jerarcas y nuevas autoridades presentan sus propuestas de desarrollo estratégico para cada área temática o sector.

El Plan Nacional de Desarrollo (PND), por tanto, orienta los objetivos de las acciones del gobierno de la República para promover el desarrollo del país. Establece de manera vinculante para las entidades públicas, los ministerios y demás órganos, las políticas y objetivos a nivel sectorial y regional. El Plan vigente 2006-10 contiene ocho metas nacionales[1] que tienen que ver con el crecimiento de la economía, el empleo y la pobreza entre otros temas; 84 metas sectoriales, 141 acciones estratégicas y 492 metas asociadas a nivel de 16 sectores[2], y 95 instituciones públicas con 730 metas vinculadas.

* Viceministra, Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.

1. Metas nacionales: 1) combatir la corrupción en todo el ámbito de la acción del sector público; 2) reducir la pobreza y la desigualdad; 3) incrementar el crecimiento de la economía y el empleo; 4) mejorar la calidad y ampliar la cobertura del sistema educativo; 5) detener las tasas de crecimiento de la criminalidad, el tráfico de drogas y la drogadicción, y revertir la sensación de creciente inseguridad por parte de todos los ciudadanos; 6) fortalecer las instituciones públicas y ordenar las prioridades del Estado; 7) recuperar y ampliar la infraestructura de transporte del país; 8) ennoblecer la política exterior y recuperar el papel protagónico de Costa Rica en el mundo.

2. Sectores: social y lucha contra la pobreza, educativo, salud, seguridad ciudadana y prevención del delito, cultural, financiero, productivo, comercio exterior, turismo, infraestructura y transportes, ciencia y tecnología, trabajo y seguridad social, supervisión financiera y política monetaria, ambiente, energía y telecomunicaciones, coordinación gubernamental y política exterior.

Además se cuenta con un instrumento llamado Contrato con la Ciudadanía, que se constituye con el compromiso de los jerarcas por cumplir las metas establecidas.

El PND se constituye en el marco orientador de los planes anuales operativos y el presupuesto anual de las instituciones, y tiene el propósito de sustentar el mandato constitucional que corresponde al presidente de la República en cuanto a dirigir, planificar, coordinar, organizar, controlar y evaluar los objetivos, políticas, programas y proyectos estratégicos para el desarrollo integral del país. Para lograr lo anterior, el Mideplan diseñó una Matriz Anual de Programación, Seguimiento y Evaluación Sectorial e Institucional (MAPSESI), la cual —como su nombre lo indica— es el instrumento con el que cuentan las instituciones y las rectorías sectoriales para programar y evaluar el avance de la gestión pública en cumplimiento de las metas establecidas en el PND.

Ahora bien, la planificación estratégica del Estado es solo una parte del engranaje que permite definir las metas y los medios para alcanzarlas, y esto determina el accionar institucional. La otra pieza fundamental está constituida por el monitoreo y la evaluación (MyE) de la gestión pública, y en el caso costarricense se enfoca en las acciones estratégicas definidas en el PND.

Sistema Nacional de Evaluación (SINE)

El Sistema Nacional de Evaluación (SINE) se circunscribe al Poder Ejecutivo, y desde sus inicios fue ideado como mecanismo de "autoevaluación" de las acciones estratégicas del gobierno, con el fin de ofrecer información oportuna que le permita al Ejecutivo (ministros/as rectores, presidentes ejecutivos, gerencias y al mismo presidente de la República) tomar decisiones relacionadas con el avance del PND.

Pero también el SINE prevé la implementación de un módulo de evaluaciones a otros programas de gobierno considerados estratégicos, a través del MyE de políticas, planes, programas y proyectos específicos. En la actualidad, se ha iniciado desde 2009 la incorporación al sistema de monitoreo y seguimiento de los proyectos de inversión pública que están vinculados con las metas del PND.

La Ley 8131 de Administración Financiera y Presupuestos Públicos indica claramente algunas características del MyE que debe ejecutarse cada año por parte del Poder Ejecutivo, en concreto por parte del Mideplan y del ministerio de Hacienda, las cuales son ampliadas en su reglamento. Estas características son:

- En la formulación de los presupuestos, se *utilizarán las técnicas y los principios presupuestarios aceptados, con base en criterios funcionales que permitan evaluar el cumplimiento de las políticas y los planes anuales, así como la incidencia y el impacto económico-financiero de la ejecución*. Para ello, deberán atenderse elementos como la prestación de servicios, la producción de bienes y las funciones generales de dirección y apoyo de cada órgano, entidad o institución.
- Corresponderá a la Dirección General de Presupuesto Nacional, a la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria y al Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, de conformidad con su respectiva competencia, *definir la metodología y los instrumentos que se utilizarán en el proceso de evaluación. Para lo anterior, las instancias mencionadas establecerán los mecanismos de comunicación y coordinación que estimen pertinentes*, a efectos de que los requerimientos de información sean lo más uniformes posible y consistentes con las necesidades de cada uno, sin que esto implique duplicidad de funciones.
- En todos los casos, *el contenido de los informes responderá a los criterios técnicos y lineamientos establecidos*, según el ámbito de su competencia, por la Dirección General de Presupuesto Nacional, por la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria y por el Mideplan
- Para conocimiento de los ministros de Hacienda y Planificación Nacional y Política Económica, la Dirección General de Presupuesto Nacional deberá *preparar un informe sobre el resultado de los programas ejecutados durante el período económico correspondiente*.
- "El Ministerio de Hacienda y el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, deberán

evaluar los resultados de la gestión institucional para garantizar tanto el cumplimiento de objetivos y metas como el uso racional de los recursos públicos." "Todos los informes de evaluación generados por la Administración estarán a disposición de la Contraloría para los efectos del cumplimiento de sus atribuciones."

- "(...) el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica remitirá, a la Contraloría General de la República, el informe final sobre los resultados de la ejecución del presupuesto, el cumplimiento de las metas, los objetivos, las prioridades y acciones estratégicas del Plan Nacional de Desarrollo y su aporte al desarrollo económico-social del país." Estos informes *incluirán los elementos explicativos necesarios para medir la efectividad de los programas, el costo unitario de los servicios y la eficiencia en el uso de los recursos públicos*.
- Como resultado del seguimiento y evaluación *se emitirán y presentarán informes periódicos a los jerarcas de los órganos y entes componentes del Sistema de Administración Financiera del Sector Público*, con el fin de que se tomen las medidas correctivas y se orienten los esfuerzos hacia el cumplimiento de los objetivos y metas programados, y un informe anual.
- Los informes a cargo del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica establecidos en los artículos 52, 55 y 56 de la Ley 8131, serán realizados de manera gradual en sus diversos aspectos y contenidos de evaluación. *Esta gradualidad comprenderá dos dimensiones: ámbitos de cobertura y tipos de evaluación: los ámbitos de cobertura de los procesos de evaluación serán nacional y regional, así como sectorial, institucional* y se incorporarán de manera gradual conforme a la información disponible. (...) La gradualidad *respecto de los tipos de evaluación será aplicada en el siguiente orden:*
  1) *el proceso de evaluación del cumplimiento de metas de políticas, planes, programas, proyectos y organización institucional,*
  2) *el proceso de evaluación de eficacia de políticas, planes, programas, proyectos y organización institucional,*
  3) *el proceso de evaluación de eficiencia de políticas, planes, programas, proyectos y organización institucional,*
  4) *el proceso de evaluación de impacto de políticas, planes, programas, proyectos y organización institucional, y*
  5) *el proceso de medición de costos de políticas, planes, programas, proyectos y organización institucional.*

Lineamientos

Para implementar cada uno de los aspectos detallados anteriormente, cada año el Mideplan emite los Lineamientos Técnicos y Metodológicos para la Programación Estratégica Sectorial e Institucional y Seguimiento y Evaluación Sectorial. Estos lineamientos "se orientan a mejorar la calidad de la programación estratégica sectorial e institucional, el seguimiento y evaluación sectorial de las metas del PND, los proyectos de inversión pública del PNIP y el presupuesto institucional, generando información de carácter estratégico para los procesos de evaluación de la gestión, de los resultados y de la rendición de cuentas".[3]

En la actualidad opera una comisión tripartita conformada por el Mideplan, el ministerio de Hacienda y la Contraloría General de la República, en la cual se discuten temas como la elaboración de los lineamientos anteriormente mencionados, lo que ha posibilitado llegar a consensos y en especial lograr colocar a la evaluación no como una forma de auditoría o un medio para castigar, sino como una herramienta de transparencia y toma de decisiones, que es necesario implementar para tener mejores resultados dentro de la gestión pública.

Es grato notar la evolución favorable que se ha logrado en la búsqueda de una administración pública que establezca metas y que actúe en base a ellas, aunque es

3. Mideplan, Lineamientos Metodológicos (en línea). Consultado el 1 de octubre de 2009. Disponible en: http://www.mideplan.go.cr/content/view/87/438/.

evidente que aún persisten dificultades y retos por delante. Uno de ellos es la planificación a más largo plazo, que permita realizar evaluaciones de impacto, además de crear compromisos para los que asuman el poder; no se trata de imponer soluciones, por el contrario, se trata de que aquellos a los que el pueblo les confíe el poder tengan metas, pero que cada uno desee cual es el camino que quiere recorrer para cumplirlas.

Ventajas y desventajas del SINE

Tomando como referencia el trabajo de evaluación establecido tanto por el SINE como por la Ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos, es importante señalar algunas ventajas de que exista y funcione desde el Poder Ejecutivo, así como las principales desventajas que se enfrentan.

Las ventajas:

1) El hecho de que el proceso de MyE se encuentre en manos del Poder Ejecutivo permite tener la emisión y el control de los datos que alimentan el sistema de primera mano y de carácter oficial, desde quienes ejecutan las políticas públicas y los programas y proyectos contenidas en ellas.
2) Si existe un nivel adecuado de comunicaciones, los avances y atrasos reportados permiten correcciones de corto plazo al plan original, tanto en el nivel estratégico como en el nivel operativo o programático.
3) Dada la reglamentación existente, se obliga a las instituciones y al sistema como un todo a implementar el MyE de manera periódica, lo cual garantiza un seguimiento y producción de los datos.
4) La sistematicidad en el seguimiento y la evaluación de metas del Poder Ejecutivo podría facilitar la ejecución de evaluaciones de impacto de políticas en el largo plazo, con las consecuentes ventajas sobre el diseño de políticas públicas según demandas identificadas y según experiencias anteriores (exitosas o no) de implementación.

Las desventajas:

1) En determinadas coyunturas las modificaciones al PND, aún en su versión más programática, podrían resultar ser más que las esperadas, afectando colateralmente las metas estratégicas del plan.
2) Arreglos políticos dentro del mismo Poder Ejecutivo podrían impedir que se implementen oportunamente medidas de acción correctiva. O bien, que se minimice la información pública en torno al avance del Plan Nacional.

El marco institucional actual separa el diseño del Plan del diseño del presupuesto, e igualmente separa, a pesar de los esfuerzos, el sistema y enfoque de la evaluación del Plan del de los informes de liquidación de gastos. Esto ha traído varias consecuencias prácticas dentro de las cuales destacan:

1) la falta de vinculación evidente entre las prioridades gubernamentales y la dotación de recursos sistemáticos para ellas;
2) la imposibilidad de ejecución pública desde una perspectiva plurianual de metas y presupuesto, que muestre un carácter más estratégico que programático, a pesar del diseño y debido a un enfoque de presupuesto anual que impide ampliar la visión de futuro;
3) la baja capacidad de coordinación interinstitucional (Hacienda-Mideplan), superada por el mantenimiento de "ghetos" en la administración pública y por la falta de encadenamiento ya indicada.

Por otro lado, a partir de 2006 comenzó a ensayarse un enfoque sectorial de organización gubernamental y se establecieron "enlaces sectoriales" como encargados/as de la planificación, el monitoreo y la evaluación del sector y del conjunto de instituciones que lo componen. Este diseño institucional, sin embargo, no tiene aún suficiente experiencia acumulada, por lo cual es necesario que se fortalezca de manera orgánica y se distinga de las unidades de planificación institucional que son, ahora, los eslabones más programáticos del sistema de evaluación pública.

Retos presentes y futuros

Sistema informático. Se requiere contar con un sistema de información que permita agilizar la recolección de la información y el intercambio entre los funcionarios del Mideplan y los enlaces, tanto institucionales como sectoriales. Actualmente se está trabajando en crear una plataforma en la que se ha esquematizado el PND de tal manera que en un futuro se pueda acceder con un usuario especial para lograr la incorporación de los datos en tiempo real. El sistema Delphos, elegido para emprender esta labor "es un administrador de indicadores de gestión estratégica, conocido normalmente como Cuadro de Mando Integral o *Balanced Scorecard*, que permite visualizar, de una manera muy sencilla, el estado estratégico de su organización, facilitando enormemente su seguimiento y cumplimiento",[4] lo que es compatible con la labor realizada hasta el momento. Este sistema es desarrollado por una empresa costarricense.

Cambio de cultura. Es notable el rechazo de las personas a las evaluaciones por creer que estas son sinónimo de castigo y de consecuencias negativas, un rezago en el pensamiento que debe ser modificado. Es importante destacar que en la nueva cultura de la evaluación esta no es un medio de descalificar a una institución ni a un programa, sino de perfeccionarlo y sacar el mayor provecho del mismo, por lo que evaluar se convierte en un proceso necesario para el mayor aprovechamiento de los recursos del Estado.

Evaluación y ciclo de proyecto. Hay que establecer la evaluación como parte del ciclo del proyecto, y no como un elemento opcional, ya que muchas veces desarrollamos programas en los que nunca hay evidencia de los verdaderos resultados e impactos, tanto negativos como positivos. Una práctica que se ha llevado a cabo en países como México es la de destinar un porcentaje del presupuesto del proyecto a la evaluación del mismo, asegurándose de tener el dinero disponible para comprobar si la dirección que han escogido es adecuada o si se necesita un cambio.

Planificación en el corto, mediano y largo plazo. Favorece las evaluaciones más reveladoras, que permiten hacer los cambios en la dirección que ha tomado la administración en todas las etapas de los proyectos y políticas. Una reflexión profunda de las necesidades del país nos acercará a una planificación y evaluación orientadas al desarrollo integral.

Perfeccionamiento de los procesos de planificación y evaluación rutinarios. Este punto tiene mucho que ver con los puntos anteriores, ya que un cambio en la mentalidad tanto de los gestores como de los usuarios, la utilización de sistemas de información que faciliten el contacto entre los interesados de la evaluación y el establecimiento de la planificación a todos los niveles y en todos los plazos llevarán a una administración pública más cercana a responder a las metas y objetivos y a utilizar el presupuesto en este sentido.

Sostenibilidad del sistema

La sostenibilidad del sistema de MyE se garantiza en Costa Rica principalmente por medio del fortalecimiento de la perspectiva sectorial de planificación y evaluación, y su vínculo con el SINE. Este arreglo hacia la sostenibilidad tiene que ver con:

- El mantenimiento del decreto actual de sectorialización, asegurando su vigencia a futuro.
- Una desconcentración sectorial del sistema automatizado de información para el monitoreo y la evaluación Delphos.
- El nombramiento de enlaces sectoriales de manera orgánica y distinta de los enlaces institucionales.
- El fortalecimiento y la actualización de las técnicas y prácticas de monitoreo y evaluación del SINE, orientándolas hacia la gestión para resultados, en la cual el plan determina el presupuesto.

En conclusión, en Costa Rica se ha dado un esfuerzo por dirigirse hacia una gestión basada en resultados, fortaleciendo la cultura de la evaluación y las ventajas

4. Deinsa, Delphos (en línea). Consultado el 2 de octubre de 2009. Disponible en: http://www.deinsa.com/delphos/index.htm.

de la misma, pero aún quedan muchos esfuerzos pendientes. El camino para una mejor gestión pública está trazado, lo que necesita Costa Rica, y América Latina en general, es la disposición para asumir el compromiso de proponerse metas cuantificables que permitan una evaluación que haga posible el perfeccionamiento de los proyectos, políticas y programas, y propicien una adecuada rendición de cuentas.

Tendencias de MyE en Estados Unidos: utilizar la información de desempeño para mejorar los resultados

John R. Pfeiffer*

El nuevo presidente de Estados Unidos Barack Obama está empeñado en obtener resultados y está dando los pasos necesarios para mejorar los logros de sus predecesores. El 20 de enero del 2009, en su discurso de toma de posesión, el Presidente Obama dijo: "La pregunta que nos planteamos hoy no es si nuestro gobierno es demasiado grande o demasiado pequeño sino si trabaja, si ayuda a las familias a encontrar empleos con un salario decente, con cuidados médicos que puedan pagar, con un retiro digno. Cuando la respuesta sea sí, nos proponemos seguir adelante. Cuando la respuesta es no, se suspenderán los programas. Y aquellos de entre nosotros que administran dinero del público seremos tenidos por responsables de gastar con sabiduría, reformar malos hábitos y hacer nuestro trabajo en plena luz del día. Porque solamente entonces podemos restaurar la confianza vital entre un pueblo y su gobierno".

Durante los últimos 50 años, el Congreso de Estados Unidos y las administraciones anteriores han realizado un trabajo de base importante para el mejoramiento del desempeño a nivel de todo el gobierno, incluida más recientemente la Ley de Desempeño y de Resultados del Gobierno (GPRA, por sus siglas en inglés) promulgada en 1993 y la Herramienta de Calificación y Evaluación de Programas (PART, por sus siglas en inglés) introducida por el Presidente George W. Bush en su presupuesto de 2003.

La Ley de Desempeño y de Resultados del Gobierno

La GPRA de 1993 requiere que todo organismo federal establezca metas estratégicas y anuales (relativas a resultados a nivel de la sociedad, no solamente vinculadas a las actividades del organismo), mida el desempeño e informe al Congreso, a la oficina de administración del presupuesto (OMB, por sus siglas en inglés), y al público sobre el progreso relativo a las metas seleccionadas. Los organismos federales deben identificar metas tanto de largo plazo como anuales, recoger datos de desempeño y justificar las solicitudes de presupuestos basados en esos datos.

Según la GPRA, a cada programa federal se le pidió por la primera vez identificar medidas y metas explícitas para juzgar el desempeño de los programas y recoger anualmente información sobre desempeño para determinar si el programa estaba alcanzando esas metas. El senador William Roth, patrocinador de esta medida, expresó en el momento de su aprobación que la ley tendría como resultado "la responsabilidad de parte de los organismos federales por los resultados que logren cuando gastan dólares de los contribuyentes".

Desafortunadamente, la implementación de esta ley no ha satisfecho las esperanzas de sus autores. Los planes del organismo sufren las consecuencias de medidas de desempeño que carecen de sentido, son vagas, demasiado numerosas y recopiladas con demasiada frecuencia por personas que no tienen conexión directa con decisiones presupuestarias. Los organismos producen miles de páginas de planes de desempeño cada año que son ampliamente ignorados en el proceso presupuestario.

La Herramienta de Evaluación y Calificación de Programas

Con la creación de la PART dentro de la OMB, el Presidente George W. Bush trató de cumplir con el espíritu así como también con la letra de la GPRA. La administración Bush creó la PART para desplazar el foco del establecimiento de metas y su medición a nivel federal, trasladándolo del nivel del organismo al nivel de

* Analista de Programas, Sector Energía, Oficina de Gestión y Presupuesto del Gobierno de Estados Unidos.

los programas. En el presupuesto de 2003, la administración Bush evaluó aproximadamente 130 programas federales en base a su efectividad. En el término de cinco años, virtualmente todos los programas federales fueron evaluados (más de 1.000 programas individuales, que representan el 98% de todo el gasto federal).

Este intento de evaluar la efectividad de todos los programas federales sobre una base objetiva y consistente estaba lejos de ser perfecto. Los criterios utilizados para evaluar los programas no eran uniformes y las calificaciones estaban basadas en información limitada. Su influencia en las decisiones presupuestarias fue restringida. Sin embargo, con la PART, el proceso presupuestario federal adoptó una nueva herramienta de desempeño de los programas que en los años sucesivos trató de generar información cada vez más amplia sobre el desempeño de los mismos, que fuera más objetiva, más creíble y más útil de lo que se había dispuesto antes. Cuando se evaluaba un programa, los resultados del proceso de evaluación influían con frecuencia la política del programa y las decisiones administrativas así como también en la solicitud de presupuesto.

La PART es un cuestionario de múltiples secciones que fue desarrollado por personal de carrera dentro de la OMB. El cuestionario fue completado por pequeños equipos de profesionales de carrera quienes trabajaron dentro de cada programa que se estaba evaluando en organismos más grandes en todo el gobierno. Cada equipo completó el instrumento de la investigación con la asistencia y la supervisión de profesionales del programa de la OMB ("examinadores de programas") cuya responsabilidad regular estaba mayormente enfocada en la supervisión del presupuesto y en el desarrollo de políticas de ejecución para el programa.

La meta de la iniciativa de la PART era crear una herramienta que fuera objetiva y fácil de comprender. Lo que es más importante aún, las conclusiones tenían que ser creíbles, útiles e ideológicamente neutrales. Por ejemplo, la primera versión de la PART preguntaba si un programa particular servía a una función federal apropiada. Debido a que muchos creían que la respuesta a esta pregunta variaría dependiendo de la visión filosófica del analizador, la pregunta se eliminó para que la PART tuviera como resultado una calificación más objetiva.

Construir sobre el pasado: ir más allá de la GPRA y de la PART

El actual subdirector de administración de la OMB Jeff Zients ha declarado que tanto la GPRA como la PART ponían demasiado énfasis en producir informes de desempeño por producirlos, y con demasiada frecuencia ponían demasiada poca atención en analizar y en actuar en base a dicha información. Zients ha afirmado que el gobierno federal debería utilizar información del programa de desempeño para:

- Comunicar prioridades y avances, y plantear problemas.
- Destacar lo que funciona y debería continuarse, y lo que no funciona y se debe prestar atención.
- Motivar a lo mejor de nuestra fuerza de trabajo y de nuestros asociados en la ejecución del servicio.
- Asignar sabiamente los recursos escasos.

Shelley Metzenbaum, actual Directora Asociada para Gerencia de Desempeño de la OMB, en un estudio preparado antes de las elecciones presidenciales de 2008, concluyó que tanto la GPRA como la PART no ofrecían una forma global de ver cómo el gobierno federal se está desempeñando y cuáles son las metas del organismo y los objetivos de los programas.[1]

Metzenbaum ratifica que se prestaba demasiado poca atención en estas iniciativas para comprender el tamaño y las características de los problemas y por qué cambiaban los niveles de desempeño. Asimismo, afirma que pocos organismos y programas analizaban rutinariamente su desempeño y otros datos, como lo hacen las empresas, dentro de estas iniciativas, a fin de generar la comprensión interna necesaria para mejorar el desempeño. En particular, Metzenbaum argumenta que el proceso de revisión de los programas ha sido abiertamente subjetivo, lo cual ha creado incoherencias

1. Metzenbaum, Shelley H., *Recomendaciones de la gestión del desempeño para la nueva administración*, Centro para Negocios del Gobierno IBM, 2009.

injustas y disputas frustrantes sobre lo que constituyen medidas, metas y métodos de evaluación apropiados.

Igualmente, Metzenbaum afirma que se ha prestado muy poca atención en identificar audiencias clave para las metas y para los datos sobre desempeño, para determinar sus necesidades de información sobre desempeño y para entregar información dónde y cuándo se necesita en un formato que las audiencias puedan comprender. Como consecuencia, destinatarios clave, incluidos el Congreso, las oficinas en el terreno, los asociados de ejecución y otros, no han recibido la información de desempeño que necesitan. Finalmente, Metzenbaum afirma que, siguiendo a la GPRA y a la PART, se ha prestado demasiada atención a la revisión, la evaluación y el control de programas, y que se estaba prestando muy poca atención a proporcionar consejos de expertos y a estimular la innovación, el descubrimiento, la cooperación y la asistencia.

Principios orientadores para mejorar la administración del desempeño federal

Metzenbaum concluyó que el desafío clave de la administración del desempeño es utilizar —no solamente producir— metas y medidas de desempeño. Así, en el estudio de referencia la autora enuncia cuatro principios orientadores en los cuales basa los cambios del desempeño federal a los actuales esfuerzos de la administración federal:

1) Comunicar tendencias y metas de desempeño, no el logro de las metas y las calificaciones.
2) Estimular el mejoramiento del desempeño con mayor análisis en el diagnóstico, los experimentos prácticos y el conocimiento compartido.
3) Presentar la información en formas que satisfagan las necesidades de audiencias específicas.
4) Estructurar mecanismos de atribución de responsabilidades para estimular e inspirar, no avergonzar, reprochar ni castigar.

Metzenbaum luego esbozó una serie de recomendaciones interconectadas para el presidente y para la OMB para poner en práctica estos principios.

Recomendaciones para el presidente

1) Identificar claramente las metas presidenciales prioritarias. Reunirse por lo menos trimestralmente con cada secretario responsable del gabinete para mantener a los organismos enfocados en las metas.
2) Designar a un oficial jefe de desempeño y crear una unidad de desempeño de la Casa Blanca que trabaje estrechamente con la OMB para acelerar el progreso en las prioridades presidenciales.
3) Celebrar reuniones enfocadas en datos vinculados a las metas prioritarias.
4) Incrementar el análisis de desempeño y otros datos relevantes pertenecientes a las metas presidenciales, entre organismos, de organismos y de programas.
5) Designar gerentes de desempeño experimentados en los puestos gerenciales clave del gobierno, y reclutar expertos para aconsejar a los secretarios del gabinete.
6) Identificar y administrar metas y medidas entre organismos en las que el mejoramiento del desempeño necesite de la atención y cooperación recíproca de los mismos.
7) Ajustar las expectativas de atribución de responsabilidades. El presidente debería responsabilizar a los organismos por la aplicación persistente de evidencia, inteligencia y esfuerzos para lograr avances continuos en el desempeño.

Recomendaciones para la OMB

1) Instruir a los organismos y programas para que comuniquen metas y tendencias de desempeño para indicadores clave.
2) Crear un portal de desempeño federal con metas de desempeño, tendencias y otra información relacionada, "fáciles de ubicar".
3) Estimular la pericia externa y las perspectivas múltiples sobre selección de metas, medidas de desempeño y estrategias para mejorar el desempeño.
4) Organizar comunidades de práctica para facilitar el aprendizaje cruzado entre organismos.
5) Incrementar la capacitación sobre práctica y análisis de la gerencia del desempeño.

6) Revisar, pero continuar la PART, desplazando el énfasis de la calificación de programas al mejoramiento del desempeño.
7) Eliminar la centralidad de "calificación" y "evaluación", y desplazar la atención al mejoramiento del desempeño y a la comunicación, no al logro de metas por sí mismo.
8) Eliminar las barreras que complican la entrega de informes de desempeño y de información enfocados en la audiencia.
9) Mantener el Consejo de Administración del Presidente como un foro para delegados de los principales organismos para que se reúnan regularmente con el fin de discutir los avances hacia las prioridades de desempeño y las prioridades administrativas, y reducir los riesgos administrativos.

Recomendaciones para secretarios del gabinete y jefes de organismos

1) Revisar inmediatamente las tendencias de desempeño del organismo y actualizar las metas prioritarias. Cada secretario del gabinete y cada jefe de organismo debe revisar y afinar las metas estratégicas y anuales de su organización a fin de reflejar y comunicar las nuevas prioridades de la administración, con información de la revisión de las tendencias de desempeño anteriores.
2) Celebrar reuniones enfocadas en las metas basadas en los datos. Cada secretario del gabinete y cada jefe de organismo debe celebrar sus propias reuniones enfocadas en las metas y basadas en los datos para mantener a la organización enfocada y en la busca continua de oportunidades de mejoramiento.
3) Identificar las necesidades de información en audiencias clave. Los secretarios del gabinete y los jefes de organismos deben asegurarse que sus organizaciones identifiquen las audiencias clave para la información sobre el desempeño federal, determinen sus necesidades y establezcan prioridades entre la audiencia.
4) Mejorar la capacidad de presentación y diseminación de la información federal. Cada secretario del gabinete y cada jefe de organismo debe de prestar mayor atención a la presentación, diseminación y uso de la información sobre desempeño a fin de comunicarse efectivamente con la audiencia meta e informarles sus decisiones para el establecimiento de prioridades y el mejoramiento del desempeño.
5) Crear portales en la Web basados en el desempeño de los organismos. Cada secretario del gabinete y cada jefe de organismo debe orientar a sus organizaciones para que agreguen un portal de desempeño en sus páginas principales que facilite encontrar metas, tendencias y otros datos relacionados con el desempeño.

Recomendaciones para el Consejo de Mejoramiento del Desempeño

El 13 de noviembre de 2007, el Presidente Bush firmó una orden ejecutiva sobre el mejoramiento del desempeño del gobierno para establecer un Consejo de Mejoramiento del Desempeño entre organismos, comprendido por oficiales de mejoramiento del desempeño de todos y cada uno de los principales organismos federales que eran responsables de coordinar las actividades de gerencia del desempeño del organismo, lo que incluía:

- Desarrollar y mejorar los planes estratégicos del organismo, planes anuales de desempeño e informes anuales de desempeño, así como asegurar el uso de dicha información en las justificaciones presupuestarias del organismo.
- Garantizar que las metas de los programas sean agresivas, realistas y medidas con exactitud.
- Reunir regularmente al personal administrativo de programas del organismo para evaluar y mejorar el desempeño y la eficiencia del programa.
- Ayudar al jefe del organismo en el desarrollo y la utilización dentro del organismo de medidas de desempeño en evaluaciones de desempeño del personal, particularmente a los gerentes de programas, para asegurar la atribución de responsabilidad con miras a una mayor efectividad.

Recomendaciones de Metzenbaum para el Consejo de Mejoramiento de Desempeño entre organismos

Metzenbaum recomendó que el Consejo:

1) Encabece una revisión de la PART. Se debería orientar al Consejo de Mejoramiento de Desempeño para que encabece un proceso para proponer cambios a la PART para una acción subsiguiente de parte de la OMB. Esto debería incluir revisar y dar un nuevo nombre al proceso a fin de desplazar el énfasis en la evaluación de programas hacia el mejoramiento del desempeño, corrigiendo algunas de las preguntas y agregando otras nuevas.
2) Considere revisiones específicas de la PART. El Consejo de Mejoramiento de Desempeño debería considerar las siguientes recomendaciones relativas a revisiones del proceso de la PART:
   - Armonizar las metas de programas con metas de la GPRA y permitir que los organismos definan lo que constituye un programa.
   - Revisar el sistema de puntuación de la PART y eliminar las calificaciones.
   - Incrementar las perspectivas de revisión.
   - Reordenar y revisar las preguntas de la PART que deben responderse.

Modelos de gobiernos estatales y locales

Los gerentes de desempeño de la OMB están particularmente impresionados por los esfuerzos exitosos a nivel de estado y del gobierno local para utilizar información de desempeño para monitorear, evaluar y ayudar a administrar programas gubernamentales. Los gobiernos locales, incluidos los de la ciudad de Nueva York, del estado de Nueva York; de Charlotte, Carolina del Norte; de Baltimore, Maryland; el del Condado de King, Washington, y el de Austin, Texas, han demostrado cómo la información sobre desempeño recolectada y analizada con la ayuda de herramientas gerenciales como CompStat y CitiStat pueden utilizarse para mejorar resultados, reducir el crimen, aumentar los inicios de construcción de viviendas y reducir costos. Con estas herramientas, los gerentes celebran reuniones frecuentes del personal enfocadas en metas y basadas en datos que revisan estadísticas sobre resultados, costos, efectos colaterales no deseados, patrones de problemas en un área, causas probables, efectos aparentes de acciones anteriores y planes futuros. Por ejemplo, la oficina de CitiStat de Baltimore es un pequeño grupo administrativo basado en el desempeño responsable de mejorar continuamente la calidad de los servicios de todo tipo del gobierno local. Los analistas del personal realizan estudios para identificar las áreas que necesitan optimizarse. Los gerentes de departamentos participan en presentaciones programadas regularmente con el alcalde y otros funcionarios superiores de la ciudad destinados a maximizar la atribución de responsabilidades.[2]

Planificación de los planes de presupuesto y desempeño del AF 2011

La OMB se propone desarrollar un marco mejorado de gerencia del desempeño armonizando metas de desempeño de alta prioridad, información de desempeño de la GPRA y muchas medidas de la PART a nivel de programa. Este se enfocará en resultados, permitirá comparaciones cruzadas de programas y organismos e ilustrará tendencias de desempeño a lo largo del tiempo. Se enfocará en información que respalde decisiones de largo plazo sobre metas y estrategias organizacionales, así como también en los tomadores de decisiones clave de la cadena de entrega de servicios, incluidos los de oficinas de campo federales, socios a nivel de estados y locales, receptores de ayuda sin fines de lucro y contratistas. Utilizará las nuevas tecnologías de la información para hacer esto más factible, menos engorroso y mucho más útil que los esfuerzos de armonización anteriores. Además, la administración está proponiendo inversiones históricas en investigación y evaluaciones sobre efectividad comparativa, integradas con esfuerzos de administración del desempeño.

2. Véase: http://www.baltimorecity.gov/Government/AgenciesDepartments/CitiStat.aspx.

Mayor énfasis en evaluaciones de programas

En junio de 2009 Peter Orszag, Director de la OMB, escribió en su blog regular del sitio Web de la OMB: "no hemos estado haciendo las inversiones correctas para establecer un nuevo fundamento para la prosperidad económica, y necesitamos inversiones más inteligentes en educación, atención médica y servicios sociales. Gran parte del tiempo, es difícil decir si un programa está funcionando bien o no. Muchas iniciativas analizan fondos a nivel local pero no verifican cómo se gastan; otros gastan el dinero poco a poco de tal forma que es difícil ver los resultados. Con demasiada frecuencia, no hay evaluaciones rigurosas, esto tiene que cambiar, y estoy tratando de poner mucho más énfasis en decisiones de políticas basadas en pruebas tangibles aquí en la OMB. Siempre que sea posible, deberíamos diseñar nuevas iniciativas para establecer datos rigurosos sobre lo que funciona y, entonces, actuar en base a la evidencia que surja, ampliando los enfoques que funcionan mejor, afinando aquellos que producen resultados mixtos y cerrando los que están fallando".[3]

"Además de invertir más en evaluaciones, estamos también diseñando nuevas iniciativas con estándares de evaluación incorporados, utilizando un enfoque de dos niveles, proporcionando más dinero a programas que generan resultados basados en fuerte evidencia. Este es el nivel superior. Luego, para programas, con cierta evidencia de apoyo pero no tanta, hemos dicho: probemos esos también, pero evaluémoslos rigurosamente y veamos si funcionan. Si no, redirigiremos sus fondos a esfuerzos más promisorios. Esta estructura de dos niveles proporcionará criterios objetivos para informar nuestras decisiones sobre los modelos en los que debe invertir. También creará los incentivos correctos para el futuro. Las organizaciones sabrán que para ser elegibles para recibir fondos deben proporcionar resultados de evaluación creíbles que indiquen una promesa y estar listos a someter sus modelos a análisis. A medida que más modelos entran en el nivel superior, esto creará presión sobre los modelos del nivel superior para mejorar su efectividad a fin de que sigan recibiendo apoyo. Mediante la introducción de una cultura de aprendizaje en los programas federales, podemos crear conocimiento a fin de que las decisiones sobre gastos estén basadas no solamente en buenas intenciones, sino también en una fuerte evidencia de que inversiones cuidadosamente enfocadas producirán resultados."

Nueva iniciativa de evaluación

La mayoría de los organismos analizan los programas en marcha, pero no con suficiente rigurosidad para proporcionar datos significativos sobre resultados y progreso hacia el objetivo. Muchos organismos carecen de la capacidad de realizar una agenda rigurosa de investigación estratégica y se establecen prioridades de política sin evidencia que las respalde. Se continúan programas año tras año, sin examinar de una manera rigurosa y objetiva su efectividad.

El 7 de octubre de 2009 la OMB pidió a los organismos ofrecerse voluntariamente para participar en una iniciativa con el propósito de fortalecer evaluaciones rigurosas y objetivas de actividades federales existentes a fin de mejorar los resultados e informar mejor las decisiones de financiamiento. Una investigación en marcha sobre evaluación de programas se publicará en línea, y un equipo entre organismos identificará y ayudará a conformar las evaluaciones de programas transversales que abarquen varios organismos.

Los participantes servirán como proyectos de demostración por medio de los cuales se podrán probar enfoques para mejorar la efectividad y eficiencia de programas, compartir las mejores prácticas y optimizar aún más el desempeño. Después de evaluar la iniciativa del AF 2011, la administración implementará criterios de evaluación a lo largo y a lo ancho del gobierno.

Además, la OMB trabajará con los organismos para poner la información fácilmente a disposición a fin de que se encuentren con facilidad datos en línea sobre todas las evaluaciones federales que están planificadas o ya en marcha, enfocadas en impactos de programas.

3. Véase: www.whitehouse.gov/omb/blog/09/06/08/BuildingRigorousEvidencetoDrivePolicy.

Junto con otras oficinas de la Casa Blanca, la OMB establecerá un nuevo grupo de trabajo entre organismos para promover una evaluación más fuerte a lo largo y a lo ancho del gobierno federal. La OMB asignará una cantidad limitada de recursos para los organismos que se ofrezcan voluntariamente para:

- Mostrar cómo las prioridades de financiamiento para el año fiscal 2011 están basadas en evidencia tangible o, de otra forma, sometidas a rigurosa evaluación.
- Evaluar su propia capacidad para respaldar la evaluación y sugerir sendas para fortalecer esa capacidad.
- Proponer nuevas evaluaciones que podrían mejorar los programas del gobierno en el futuro.
- Identificar en sus estatutos o reglamentos los impedimentos para una evaluación rigurosa de programas.

Inicialmente, la iniciativa se concentrará sobre todo en evaluaciones de impacto, es decir, evaluaciones que persiguen determinar los efectos causales de los programas. Aunque la administración está dedicada a promover una amplia gama de actividades de medición de evaluación y desempeño, la iniciativa también se enfocará inicialmente en programas sociales, educacionales, económicos y similares cuyos gastos persigan la mejora de los resultados de vida (por ejemplo, salud o el incremento de la productividad) para las personas. La OMB considerará, caso por caso, la inclusión de esfuerzos de evaluación en otras esferas, tales como adquisiciones y contrataciones, construcción impuestos y defensa nacional. No se incluyen las evaluaciones médicas sobre drogas y clínicas debido a que estas han sido objeto de amplios estudios independientes.

Conclusiones

Este es un momento apasionante para los interesados en mejorar la evaluación de programas en el gobierno federal y en ver los resultados de aquellos estudios que tienen un impacto más directo en la toma de decisiones a nivel federal. Según nuestra memoria esta es la primera vez que se le ha dicho al personal que la revisión de nuestro presupuesto anual con el director para todas las partes del presupuesto federal, no solamente programas sociales, debe prestar atención privilegiada a la evidencia cuantitativa de desempeño y a los resultados de los programas. Tal como lo dijo recientemente otro de nuestros principales gerentes en una reunión sobre la iniciativa relativa a la evaluación de programas, este es un “proceso muy fluido y dinámico”; es seguro que se producirán nuevos avances.

Arreglos institucionales para los sistemas de MyE en América Latina. El caso de México: el Sistema de Evaluación del Desempeño

Agustín Caso*

Antecedentes

En México la cultura de seguimiento y evaluación de programas y proyectos data de los años sesenta. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y el Banco de México impulsaron la evaluación de proyectos productivos y de infraestructura a través de la banca de desarrollo con la asistencia del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) y del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Los esfuerzos por dar seguimiento y evaluar la gestión de las entidades públicas se fortalecieron en los años setenta con el Programa de Reforma Administrativa 1976-82, el cual introdujo un nuevo modelo de planificación y control que agrupó en diversos sectores a las diversas dependencias y entidades de la Administración Pública Federal (APF), ordenándolos en grupos sectoriales y estableciendo los elementos fundamentales del ciclo planificación, programación, presupuestación y evaluación.

En 1982 se creó la Secretaría de Contraloría General de la Federación (Secogef), dependencia que asumió un amplio espectro de responsabilidades y funciones y, de manera destacada, la operación del Sistema Nacional de Control y Evaluación Gubernamental. Dicho sistema operaba a través de los órganos internos de control de las dependencias y entidades de la APF, las contralorías de los gobiernos estatales, los delegados y comisarios públicos y los auditores externos. Aun cuando en sus alcances estaba la verificación de la eficiencia, la efectividad y economía operativa de las dependencias y entidades, en esencia estaba más orientado a la auditoria y la fiscalización del gasto público. En 1986 entró en vigor la Ley Federal de Entidades Paraestatales y en 1990 se creó el Programa Nacional para la Modernización de la Empresa Pública.

En la década de 1990, se verificó un importante cambio conducido por la SHCP. Si bien continuaron las funciones de control a través de la Secogef, se dio un fuerte impulso para sistematizar tanto el seguimiento como la evaluación ex ante, ex dure y ex post de programas y proyectos. El gobierno de México incorporó la evaluación socioeconómica de proyectos a fin de que, en la estructuración de los proyectos de infraestructura, se contara con formulaciones y evaluaciones ex ante que mostraran si las inversiones propuestas eran socialmente rentables. La banca de desarrollo, y particularmente el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, fue pionero al establecer que los proyectos de infraestructura del Fondo de Inversión en Infraestructura (Finfra), postulados a financiamiento (crédito, capital de riesgo, fondo perdido o una combinación de los tres), contaran con una evaluación socioeconómica.

Durante el período 1995-2000, la composición del gasto público cambió, aumentando los recursos ejercido por los poderes Legislativo y Judicial con relación a los ejercidos por el Poder Ejecutivo, se incrementaron los recursos federales transferidos a las entidades federativas y los municipios, y disminuyeron los correspondientes al nivel federal, fortaleciéndose la orientación del gasto público hacia el desarrollo social en la perspectiva regional. Las reglas de operación para los programas que otorgan subsidios y transferencias a la población fueron publicadas por primera vez durante 1999 a fin de asegurar su aplicación eficiente, eficaz, equitativa y transparente, alcanzar los objetivos y metas previstos, su aplicación a la población objetivo y la evaluación de resultados correspondiente.

El proceso de reforma del sistema presupuestario comenzó en 1998. Se estableció una Nueva Estructura Programática (NEP) con el fin de aportar información de mejor calidad sobre los programas públicos y la orientación del gasto. Con la instauración de convenios de desempeño entre la SHCP, la Secretaría de la Función Pública (SFP) y las entidades paraestatales, se

* Coordinador, Sistema de Evaluación del Desempeño, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, México.

establecieron los incentivos institucionales para que estas tomaran decisiones con un enfoque de resultados dentro de un marco de mayor flexibilidad normativa.

La NEP se definió como "un instrumento de planeación, programación y presupuestación que tiene como objeto mejorar la calidad del gasto orientado a resultados, mediante la recomposición de la estructura programática". Con la NEP, el gobierno federal se propuso lograr una mayor interacción entre las autoridades presupuestarias de las dependencias y entidades así como también con las unidades responsables y con los encargados de la planificación estratégica. El presupuesto, a su vez, fue concebido como un vehículo para establecer mejores vínculos entre los objetivos de las políticas públicas y los ejecutores del gasto. Con estos elementos, se buscó que el gasto público tuviera mejor ejecución, control, evaluación y rendición de cuentas. La NEP incluyó nuevas categorías programáticas tales como: función, programa sectorial, actividad institucional y proyecto de inversión. A su vez, los nuevos elementos programáticos consideraron: la misión, el objetivo y la meta del indicador.

El uso de indicadores para mejorar el logro de los objetivos estratégicos de la planificación nacional, así como la eficiencia en la gestión del gasto público, ha seguido un proceso evolutivo que ha preparado a la APF para fases superiores del ejercicio de evaluación. Durante 2000-06, la NEP dio aliento a la evaluación del desempeño fomentando que las dependencias y entidades reportaran información de cumplimiento de sus metas. Los indicadores se reportaban con base en la actividad institucional y la unidad responsable, por lo que el monitoreo de sus metas se realizaba sobre una diversidad de programas, proyectos y actividades prioritarias que agregaban su gasto en dicha categoría programática. De 2005 a 2006, las dependencias y entidades de la APF reportaron información del cumplimiento de sus metas con base en indicadores seleccionados.

El Sistema de Evaluación del Desempeño

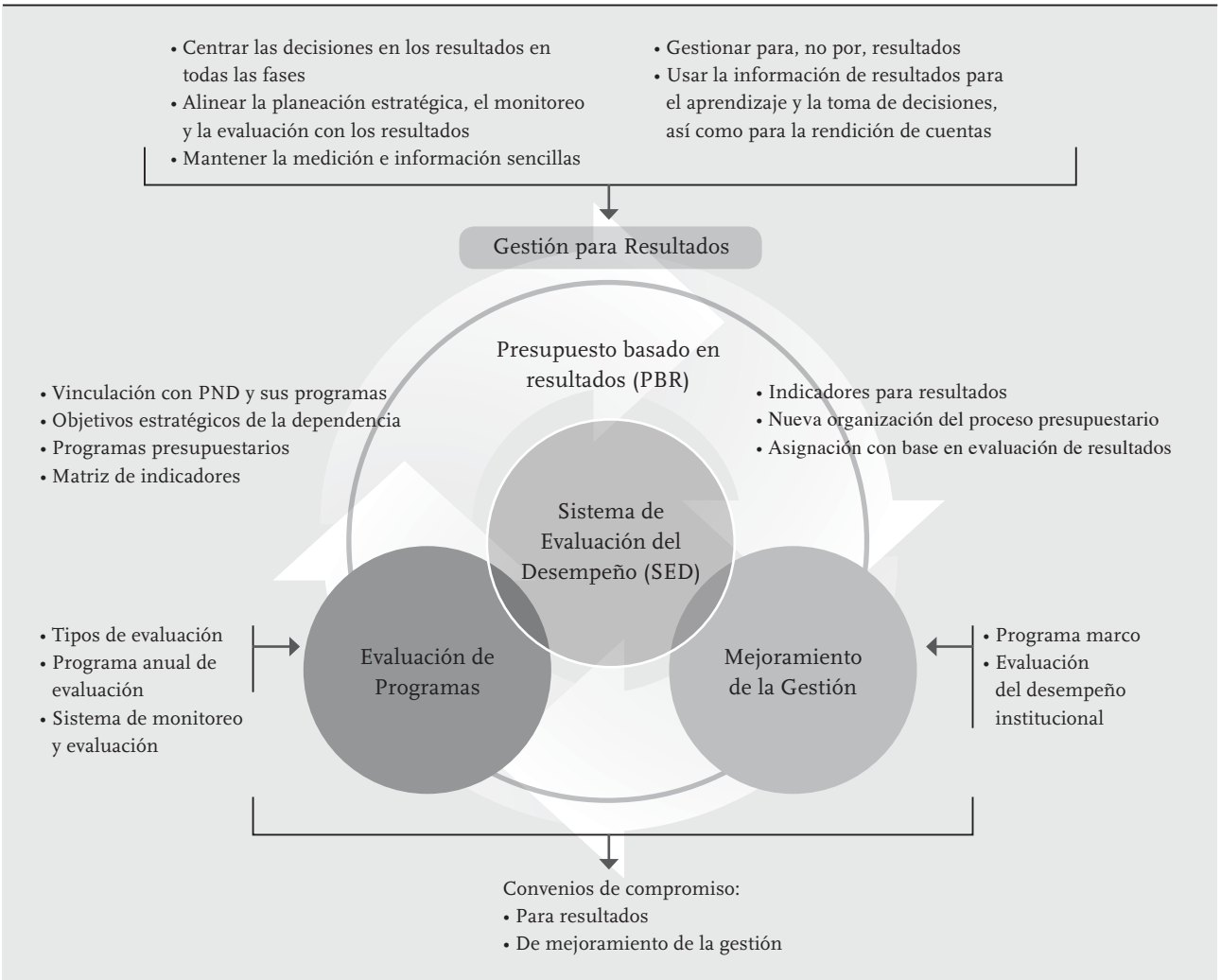
Estrategia de Gestión para Resultados (GpR) (gráfico 18). Con el liderazgo de la SHCP se determinó que el proceso de programación-presupuestación se llevara a cabo bajo la estrategia de GpR, la cual utiliza información del desempeño para mejorar la toma de decisiones, incorpora herramientas de planeación estratégica, y aplica modelos lógicos, monitoreo y evaluación de resultados. La GpR se enfocó en: centrar las decisiones en resultados, alinear la planificación estratégica, la programación, el monitoreo y la evaluación con los resultados, orientar los sistemas de información hacia resultados, gestionar para resultados y hacer uso de la información para el aprendizaje, la toma de decisiones y la rendición de cuentas. A la GpR se le concibió como una estrategia con la capacidad de abarcar a todos los entes públicos.

Definición del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED). Al SED se lo conceptualizó como "el conjunto de elementos metodológicos que permiten realizar una valoración objetiva del desempeño de los programas, bajo principios de verificación del grado de cumplimiento de metas y objetivos, con base en indicadores estratégicos y de gestión que permitan conocer el impacto social de los programas y proyectos". Sus dos componentes principales son: la evaluación objetiva de los programas federales y la evaluación permanente del funcionamiento y de los resultados de las instituciones públicas. Para fortalecerlo, se tomaron importantes medidas legales e institucionales, y se le brindó el apoyo necesario a fin de convertirlo en punta de lanza de una reforma administrativa de gran aliento. A partir de 2007, su instrumentación fue promovida activamente por el gobierno federal, con el apoyo del Congreso de la Unión, para llevar a cabo las reformas constitucionales y legales con el objeto de que su implantación fuera contundente. También resultó crucial la participación de la Banca Multilateral de Desarrollo, tanto del BIRF como del BID. Por conducto de la SHCP, en junio de 2007 se suscribió la Cooperación Técnica No Reembolsable No. ATN/OC-10476-ME entre el BID y el gobierno federal a fin de llevar a cabo la implementación de un Sistema de Presupuesto Basado en Resultados (PbR) en la APF.

La estrategia de GpR para llevar a cabo el PbR-SED formó parte de un esfuerzo de mucho mayor alcance en el país, acompañado de una visión de Estado que promovía un gobierno eficiente, efectivo y con rendición de cuentas. La Iniciativa de Reforma Integral de la Hacienda Pública, que el Poder Ejecutivo sometió a la consideración del Congreso de la Unión el 20 de junio de 2007, contempló medidas para fortalecer la recaudación tributaria y una mayor corresponsabilidad en la participación de los gobiernos de las entidades federativas, así como también un mejor y más transparente ejercicio del gasto. Dicha iniciativa fue aprobada el 13 de septiembre del mismo año en el seno de la Cámara de Diputados y recibió el nombre de "Reforma hacendaria por los que menos tienen".

Detrás de esta reforma, se encuentra la idea de que los contribuyentes deben tener una mayor certeza de que los impuestos que pagan se utilizan de manera provechosa, aplicándolos en programas de gobierno y en proyectos de inversión que rindan resultados tangibles para la población, tal y como se planteó en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-12, el Programa Nacional de Financiamiento para el Desarrollo 2008-12 (Pronafide) y la estrategia Vivir Mejor.

Gráfico 18. La estrategia de gestión para resultados



Fuente: Elaboración propia.

Los elementos más destacados de la reforma son los siguientes:

1) Eleva a rango constitucional la obligación para los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal) de que los recursos económicos de que dispongan serán evaluados por instancias técnicas que establezcan la federación y las entidades federativas.
2) Establece que los recursos económicos federales que ejerzan las entidades federativas y los municipios se sujetarán a lo que dispongan las leyes reglamentarias (Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y Ley de Coordinación Fiscal), así como también a la evaluación por instancias técnicas; es decir, se sujetarán a las disposiciones de evaluación del desempeño para verificar el grado de cumplimiento de objetivos y metas, con base en indicadores estratégicos y de gestión, entre otros aspectos.
3) Sienta las bases para la presentación homogénea de información de ingresos y egresos, así como patrimonial, por parte de la Federación, los estados, los municipios y el Distrito Federal. Uno de los principales logros es la Ley General de Contabilidad Gubernamental del 31 de diciembre de 2008. Con la armonización del sistema de contabilidad gubernamental para los tres niveles de gobierno, y el registro contable en valor devengado, se contará con una sólida fuente de información para fortalecer los procesos de asignación presupuestaria y de rendición de cuentas.

Presupuesto en base a resultados (PbR). Un elemento central en la implantación del SED ha sido el PbR. Durante el proceso de elaboración del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PPEF) para el ejercicio fiscal 2008 se realizaron ajustes en la estructura programática, entre los que destaca la creación del programa presupuestario en sustitución de la categoría de actividad institucional, y la implantación del modelo OIM (objetivo-indicador-meta). El PbR fue definido como "el conjunto de actividades y herramientas que permitirán que las decisiones involucradas en el proceso presupuestario incorporen, sistemáticamente, consideraciones sobre los resultados obtenidos y esperados de la aplicación de los recursos públicos, y que motiven a las dependencias y entidades a lograrlos, con el objeto de mejorar la calidad del gasto público y la rendición de cuentas".

Marco institucional. Con la expedición de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), la reforma constitucional en materia de gasto público y fiscalización, y las subsecuentes reformas a dicha ley en materia del PbR-SED, quedó establecido el marco institucional para brindar mayor certidumbre jurídica y económica, así como también mayor transparencia al proceso presupuestario en su conjunto. De manera simultánea, con base en las disposiciones vigentes, la SHCP, juntamente con la SFP y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), con la participación que le corresponde a la Cámara de Diputados, a través de la Auditoría Superior de la Federación, conformó un sistema mixto de monitoreo y evaluación, con los elementos de vinculación y coordinación necesarios.

A su vez, las dependencias y entidades de la APF tienen la responsabilidad de llevar a cabo, a través de las oficialías mayores o equivalentes, la planificación y evaluación de los programas presupuestarios, así como también de las unidades administrativas encargadas y responsables de las políticas públicas y de los programas federales de que se trate. De acuerdo a la estructura normativa del PbR-SED, existe colaboración entre los reguladores y ejecutores de gasto. En la práctica, la colaboración ha venido creciendo en la medida en que han avanzado los programas de capacitación. En esta colaboración entre reguladores y ejecutores también ha influido de manera decisiva la importancia que se le ha otorgado a la evaluación del desempeño en los proyectos del PPEF como elemento relevante en la toma de decisiones en materia presupuestaria.

El diseño institucional mixto del SED tiene ventajas importantes. Permite, por una parte, que el Poder Ejecutivo ejerza una influencia decisiva en la programación al vincular el Plan Nacional de Desarrollo y sus programas con los objetivos estratégicos de las dependencias y entidades y con los programas presupuestarios, y adoptar mejoras cualitativas en la estructura programática. Asimismo, le permite efectuar asignaciones

presupuestarias considerando resultados, mejorar la gestión y la calidad del gasto público, dar seguimiento a la gestión presupuestaria, mejorar las políticas, programas e instituciones y fortalecer el proceso de rendición de cuentas. Por otra parte, hace posible una adecuada fiscalización externa ejercida por la Auditoría Superior de la Federación a través de la Auditoría Especial de Desempeño que, de acuerdo con la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, comprende, entre otras cosas, el control y la evaluación del gasto público federal.

Con la reciente publicación del decreto que reforma, realiza adiciones y deroga diversas disposiciones del Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria en septiembre de 2009, se fortalece la coordinación del SED al crearse un grupo de trabajo permanente en materia de evaluación y seguimiento al desempeño presupuestario, así como también en materia de los resultados del mismo. Este grupo quedó integrado por la SHCP, la SFP, la Oficina de la Presidencia de la República y el Coneval.

Instrumentación del PbR-SED. A la fecha, se han llevado a cabo diversas acciones para la instrumentación del PbR-SED, lo que ha permitido:

1) Adecuar el proceso presupuestario para identificar el destino del gasto público, y vincularlo con los objetivos estratégicos de la planificación para el desarrollo nacional. Los programas presupuestarios fueron redefinidos para facilitar la medición de resultados. Se creó la categoría programática "programa presupuestario". Esta categoría sustituye a la anterior, "actividad prioritaria", que se componía de cuatro modalidades genéricas. La nueva categoría programática permite identificar las asignaciones y el destino final del gasto público federal, a partir de la clasificación de grupos y modalidades.
2) Regular la evaluación de los programas federales. Con la emisión de los "Lineamientos generales para la evaluación de los programas federales de la Administración Pública Federal", se creó el Programa Anual de Evaluación (PAE). Su objetivo es afianzar la evaluación del desempeño como un instrumento para el mejoramiento gradual de la calidad del gasto público. Ello exigió el establecimiento de los tipos de evaluación necesarios así como también el desarrollo de un conjunto de metodologías para la evaluación del desempeño que hicieran posible la evaluación sistemática y, sobre bases comparativas, de los programas presupuestarios. Se estableció también que las evaluaciones practicadas a los programas presupuestarios fueran realizadas por consultores independientes. Se exigió, además, hacer públicos los resultados de las evaluaciones, de manera que estuviesen disponibles a través de los portales de la SHCP, la SFP y el Coneval.

Asimismo, fue necesario:

- Establecer mecanismos de seguimiento a las evaluaciones. En octubre de 2008 se puso en marcha el "Mecanismo para el seguimiento de los aspectos susceptibles de mejora derivados de informes y evaluaciones externas a programas federales".
- Desarrollar los sistemas necesarios para el seguimiento de las metas de indicadores establecidos en los programas del PPEF de la Federación. En el módulo de PbR-SED, incluido en el portal aplicativo de la SHCP, se desarrolló la funcionalidad de validación, revisión, actualización definitiva y selección de indicadores de los programas presupuestales.
- Capacitar y formar a los servidores públicos que participan en el proceso de instrumentación del PbR-SED, mediante formación a distancia y presencial sobre la metodología del marco lógico.

Resultados obtenidos

Con la política de fortalecimiento del SED se han logrado cambios muy alentadores (gráfico 19). A continuación se efectúa un breve recuento.

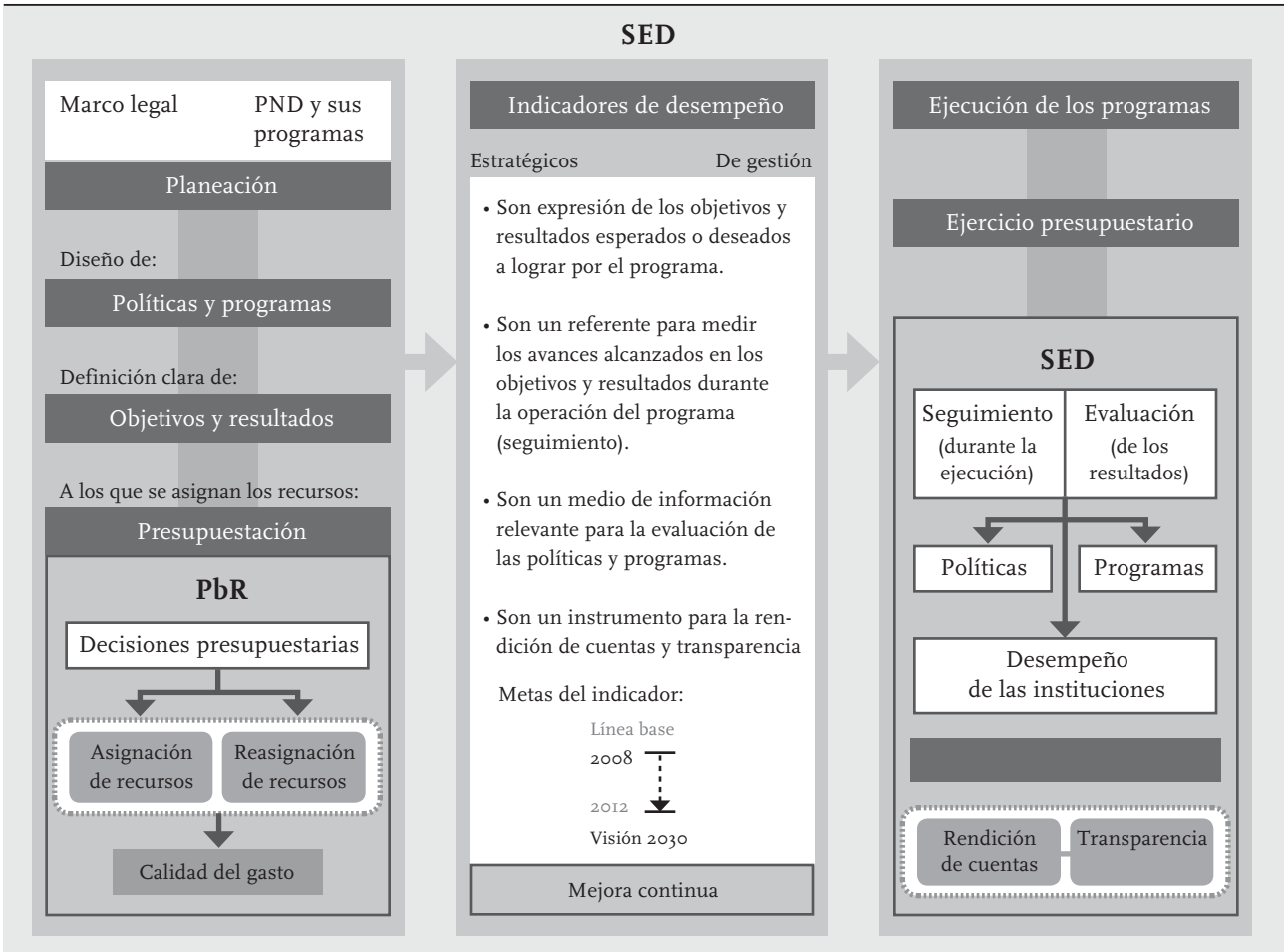
Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)

Para el ejercicio fiscal 2008, 398 de los 1.183 programas presupuestarios contaban con una MIR y un total de 3.290 indicadores. De estos, 265, pertenecientes a 217 programas presupuestarios, fueron seleccionados por

las dependencias y entidades de la APF como los más representativos para medir y valorar su desempeño. Para 2009, 512 de los 1.108 programas presupuestarios contaban con una MIR y 4.634 indicadores. De estos, se seleccionaron 246 indicadores estratégicos pertenecientes a 160 programas presupuestarios prioritarios. Durante el proceso de integración del PPEF para el ejercicio fiscal 2010, las dependencias y entidades de la APF, en colaboración con la SHCP, la SFP y el Coneval, revisaron y mejoraron las MIR, particularmente aquellas con indicador seleccionado 2009, con el objetivo de sintetizar y lograr con ello mayor certeza acerca de la información que generan. Se registraron MIR para 550 programas presupuestarios, con 4.422 indicadores, que serán la base del SED durante el ejercicio fiscal 2010.

De estos resultados, se llevó a cabo la selección de 294 indicadores de 199 programas, que se consideran los más representativos de la APF, tanto por el monto de recursos y el tipo de recursos que tienen asignados, como por los resultados que pretenden alcanzar en beneficio de la sociedad. Asimismo, se identificaron 294 indicadores estratégicos que permiten medir más adecuadamente los objetivos de estos programas, y que se integran al PPEF 2010. Cabe señalar que los indicadores seleccionados pertenecen a los programas presupuestarios más relevantes de la APF en tanto que entregan, de manera directa o indirecta, subsidios federales a poblaciones objetivo.

Gráfico 19. Funcionamiento del Sistema de Evaluación del Desempeño



Fuente: Elaboración propia.

Programa Anual de Evaluación (PAE)

El PAE integra las propuestas de evaluación de la SHCP, la SFP y el Coneval, atendiendo las estrategias de evaluación de cada uno de ellos. En 2007, 2008 y 2009, se llevaron a cabo 126, 192 y 196 evaluaciones, respectivamente. Mientras que durante 2007 dominaron las evaluaciones de diseño, en 2008 y 2009 comenzaron a perfilarse evaluaciones específicas de desempeño que muestran el avance en el cumplimiento de los objetivos y metas de los programas a partir de una síntesis de información contenida en el SED y mediante el análisis de indicadores estratégicos y de gestión que permiten conocer los resultados de la aplicación de los recursos públicos presupuestarios. Para 2010, el PAE muestra una estrategia distinta a los años anteriores. Tiene como propósito ampliar el ámbito de evaluación de la APF con la programación de evaluaciones a ramos de la APF no evaluados todavía. Tal es el caso de la Secretaría de Gobernación (Ramo 4), la Secretaría de Relaciones Exteriores (Ramo 5), la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (Ramo 9) y la Procuraduría General de la República (Ramo 17). En el PAE 2010, adquiere también relevancia la evaluación estratégica de la política de protección social, de la política de microcréditos y de la política de empleo, así como también de la política del subsector carretero.

Mejora continua

En el marco de la implantación del PbR y del SED se han incorporado una serie de mejoras al proceso presupuestario que en su conjunto permiten vincular planificación, programación, presupuestación, ejercicio, seguimiento, evaluación, transparencia y rendición de cuentas, con incidencia en la retroalimentación sistemática de los programas y coadyuvando al análisis, a la discusión y a la toma de decisiones de los recursos asignados a los mismos. Estas mejoras consisten en:

1) Planificación: a) alineación de los objetivos de los programas presupuestarios con los objetivos e indicadores del PND y sus programas; b) alineación de los objetivos de los programas presupuestarios con los objetivos estratégicos de la dependencia o entidad.
2) Programación: a) definición de la modalidad de los programas presupuestarios; b) integración del programa presupuestario a la estructura programática; c) elaboración y actualización de la MIR del programa presupuestario, incluidas la construcción y la mejora continua de los indicadores estratégicos y de gestión.
3) Presupuestación: asignación presupuestaria específica para cada programa presupuestario, con la integración de los diferentes ejecutores del gasto que participan en el mismo.
4) Ejercicio: vinculación de las reglas de operación del programa presupuestario con la MIR.
5) Seguimiento: a) monitoreo de programas presupuestarios, sus objetivos, sus indicadores y sus metas; b) informes del avance en el cumplimiento de metas de los indicadores del programa presupuestario.
6) Evaluación: a) evaluaciones sistemáticas de acuerdo con el PAE, cuyos resultados han mejorado el diseño del programa presupuestario y en algunos casos su operación e impacto; b) compromisos para resultados y mejoramiento de la gestión del programa presupuestario, con base en los aspectos susceptibles de optimización derivados de las evaluaciones.
7) Transparencia y rendición de cuentas: cuenta pública que integra la información de seguimiento de las metas de los indicadores de cada programa presupuestario.

Para que la información de desempeño de los programas, derivada del seguimiento y de la evaluación de los indicadores, incida en la determinación de sus asignaciones presupuestarias, se requiere realizar un esfuerzo sostenido para consolidar la calidad de la información incorporada en el SED, ampliar el uso de la MIR para analizar el comportamiento de los programas y, en general, arraigar la gestión para resultados en el quehacer cotidiano de los servidores públicos de los entes públicos, y durante el proceso de revisión y aprobación de los programas presupuestarios y de los proyectos que integran el proyecto de presupuesto anual.

Evaluación del desempeño a nivel local

En el plano local, la evaluación del desempeño mostró sus primeros logros durante el ejercicio fiscal 2009. Hubo avances significativos en la implantación de los indicadores estratégicos y de gestión que se definieron para el Ramo General 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, los cuales son asignados en el marco de los esquemas existentes de coordinación intergubernamental y con la participación de las dependencias coordinadoras de cada fondo. Se acordaron un total de 29 indicadores de diversa periodicidad para los ocho fondos que integran el ramo; del total, 18 son estratégicos y 11 son de gestión. Los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios reportan el avance de los indicadores a través del sistema de información diseñado por la SHCP. El avance se reporta, a su vez, al Congreso de la Unión a través de informes trimestrales. En un futuro cercano, para los recursos públicos federales que se entregan a los gobiernos locales con cargo al Ramo General 23 Provisiones Salariales y Económicas, se definirán las MIR y los indicadores de desempeño de cada uno de los fondos orientados al desarrollo regional.

La estrategia de implantación del SED a nivel local demanda que cada estado efectúe reformas a la Constitución local, a las leyes en materia presupuestaria y contable, y avance en la implantación de metodologías que permitan medir los resultados de la aplicación de los recursos propios de que dispongan; fortalecer la capacidad técnica y de independencia de los órganos de fiscalización de los congresos locales; someter a evaluación los resultados de la aplicación de los recursos públicos federales que reciban con base en indicadores estratégicos y de gestión, y mejorar la rendición de cuentas.

Una apreciación crítica de la evaluación del desempeño en México

El fortalecimiento del SED plantea un conjunto de retos que ameritan ser examinados con detenimiento. Es indudable que, en el presente, se le toma en cuenta cada vez más como un vehículo de cambio, al incidir en los debates parlamentarios en torno a la eficiencia y efectividad del gasto público. En este sentido, el SED ha adquirido relevancia en relación con la economía del bienestar, la asignación intertemporal de recursos presupuestarios y la estructura misma de la política económica, en virtud de su capacidad para alcanzar —con el instrumental de política económica— los objetivos propuestos. También ha adquirido relevancia como elemento para evaluar las políticas públicas y las instituciones. El PbR-SED, es relativamente joven y requiere fortalecer su diseño institucional, ampliar su cobertura en cuanto a programas y proyectos, y extender su ámbito de aplicación hacia otros poderes y niveles de gobierno.

Entre los avances recientes para garantizar la sostenibilidad del SED se encuentran varias medidas, elevadas a nivel del PPEF 2010. Las dependencias y entidades responsables de los programas deberán llevar a cabo un proceso de mejora continua y mantener actualizadas las MIR. Para ello, se deberán considerar los avances y resultados obtenidos del monitoreo que se haga respecto del cumplimiento de las metas de los programas, de las evaluaciones realizadas conforme al PAE, y de los criterios definidos por la SHCP y el Coneval. Además, las MIR deberán considerar en el caso de los programas que así lo requieran, los enfoques transversales de equidad de género, juventud, discapacidad y origen étnico.

Las mejoras en las MIR deberán considerar la alineación de sus objetivos con los objetivos estratégicos de las dependencias y entidades y con los objetivos estratégicos del PND y los programas derivados de este. Asimismo, se deberán adecuar las reglas de operación, a efecto de hacerlas consistentes con la información de las MIR, derivadas de su mejora y actualización. Las dependencias y entidades deberán elaborar un programa de trabajo para dar seguimiento a los principales resultados de las evaluaciones con que cuenten, e integrar los aspectos que sean susceptibles de mejora en el diseño de las políticas públicas y de los programas correspondientes. Los compromisos se formalizarán mediante instrumentos específicos, se reportarán los

Cuadro 14. Estructura programática presupuestal

ESTRUCTURA PROGRAMÁTICA PRESUPUESTARIA

Planeación

Vinculación de la programación con la planeación para dar cumplimiento a los objetivos, políticas, estrategias, prioridades y metas con base en indicadores de desempeño, contenidos en el PND y sus programas.

Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012

- Ejes de Política Pública
  - Gran Tema
    - Tema
      - Objectivos
        - Estrategias
- Vínculo planeación-programación
  - Líneas de acción
  - Estrategias
  - Objetivos
- Programas Sectoriales
- Programa Nacional de Infraestructura

Clave programática

Dígitos	Categoría
1	Grupo funcional
2	Funciones
3	Actividad institucional
4	Programa presupuestario
	1 Identificador modalidad
	2 Número de programa
2	Entidad federativa

Todos los procesos de las etapas de planeación y programación se realizan de manera automatizada, a través del sistema integral de programación y presupuesto.

Programación

Estructura programática

Categorías programáticas

Clasificación funcional / Grupo funcional
Funciones / Subfunciones

Clasificación programática
Actividad institucional

Programas presupuestarios (Pp)
Programas prioritarios

Modalidades Pp (gasto programable)

- S Sujetos a reglas de operación
- U Subsidios
- E Servicios públicos
- B Bienes públicos
- P Planeación y políticas públicas
- F Promoción y fomento
- G Regulación y supervisión
- A Fuerzas Armadas
- R Específicos
- M Actividades de apoyo
- O Órgano interno de control
- L Obligaciones jurisdiccionales
- N Desastres naturales
- J Pensiones y jubilaciones
- T Aportaciones estatuarias
- Y Fondos de estabilización
- Z Fondo de inversión y reestructuración de pensiones

Gasto federalizado

Proyectos de inversión (K)
Proyectos plurianuales
Clasificación geográfica
Entidad Federativa

Elementos programáticos

Los elementos programáticos se integran a través de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR), la cual permite identificar, medir y evaluar el impacto social y económico de la asignación, ejercicio y calidad del gasto público.

Misión (A nivel de la dependencia o entidad)

Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)

	Objetivos	Indicadores Metas	Medios de verificación	Supuestos
Fin Propósito Componente Actividad		Indicadores de desempeño - Base de funcionamiento del Sistema de Evaluación de Desempeño (SED)	Medios de verificación	Supuestos
Unidad responsable (responsable del seguimiento y evaluación de la MIR)				

Tipo de indicador	Estratégico De gestión
Dimensiones del indicador	Eficiencia Eficacia Calidad Economía

Énfasis

Bienes y servicios públicos
Satisfacción del ciudadano

Cartera de Inversión

Costo-beneficio social o económico	Indicador	Metas
Unidad responsable (responsable del proyecto)		

avances y resultados que se alcancen mediante el SED y se publicarán en los términos de las disposiciones aplicables, de manera tal que la información que se haya obtenido del seguimiento a los compromisos de mejora, correspondiente a los ejercicios fiscales 2007 a 2010, se tome en cuenta como parte de un proceso gradual y progresivo, durante 2010 y para los procesos presupuestarios subsecuentes.

La naturaleza de los sistemas de evaluación del desempeño los caracteriza como sistemas que se encuentran en un estado de cambio perpetuo. Los retos se suceden a medida que su aplicación se extiende en la administración pública, lo cual provoca cambios en los comportamientos de los agentes institucionales, en virtud de los cuales se generan situaciones de aceptación, indiferencia o rechazo. El reto principal radica en cómo incentivar su comportamiento en pos del SED. Un cambio de cultura hacia la evaluación requiere no solo la capacitación y difusión que se han llevado a cabo de manera continua, sino de la generación de un esquema de incentivos que recompense a las instituciones que operan programas con mejores resultados y que les permita mayores grados de libertad.

Es de vital importancia que el PbR-SED sea acompañado de un esquema de incentivos adecuado y de la difusión de los resultados obtenidos bajo este nuevo enfoque, de tal forma que se incremente su probabilidad de éxito y, con ello, de permanencia. Para ello, con el objeto de innovar y modernizar el funcionamiento organizacional y el proceso de presupuesto y gasto público, y que la información obtenida del seguimiento del cumplimiento de metas de los indicadores de los programas de las evaluaciones realizadas, y del seguimiento a los resultados de las mismas, se utilice gradualmente en las decisiones presupuestarias y en la gestión de los programas, se deberán establecer los incentivos necesarios a fin de impulsar el logro de los objetivos estratégicos de programas, políticas e instituciones.

El PbR-SED ha alcanzado logros considerables, particularmente en la adecuación del marco normativo y en la generación y divulgación de la información del desempeño de la gestión pública. Sin embargo, estos logros se han alcanzado con base en la obligatoriedad del marco jurídico. Las instituciones y los funcionarios no se han apropiado aún del todo del sistema. En este sentido, el SED puede evolucionar significativamente con la incorporación de un esquema de incentivos, de carácter positivo, que impulsen el uso de la información de desempeño para la toma de decisiones y permitan la incorporación al desempeño de los programas de la calificación de los servidores públicos. Asimismo, se deberán establecer incentivos de carácter institucional que hagan posible que los entes públicos beneficien los programas a su cargo mediante la aplicación de los ahorros obtenidos con la aplicación de medidas de eficiencia y de costo-efectividad.

En el plano regional, es necesario avanzar con acciones en paralelo que fortalezcan los sistemas financieros. Se llevarán a cabo acciones para alinear los sistemas contables de los estados y municipios con el gobierno federal. A más tardar, el 31 de diciembre de 2010, el gobierno federal y las entidades federativas deberán contar con los indicadores para medir los avances físico-financieros relacionados con los recursos federales y con los diversos momentos contables. Se estima que para 2011 será posible contar con un sistema contable homogéneo y que para 2012 todos los registros se efectúen bajo el nuevo sistema.

El SED debe ser objeto de apropiación por parte de sus usuarios. Se requiere fomentar el uso de la información del desempeño, particularmente la generada en el marco del PbR-SED, por los principales actores del proceso presupuestario, y mejorar la claridad y transparencia de los resultados entregados a la sociedad. El reto radica en convencer a los usuarios de sus bondades y, sobre todo, inculcarles que un programa presupuestario es más valioso cuando tiene plenamente identificado el código genético que lo caracteriza. Finalmente, el PbR-SED es parte fundamental del esfuerzo para construir y establecer una cultura presupuestaria entre la población con el fin de que esta pueda conocer el uso, destino y desempeño de los recursos públicos de una manera clara, sencilla y directa, e incluso, participar en la forma en que dichos recursos son asignados (cuadro 14).

La creación del Sistema de Evaluación de la Educación Media Superior en México

Rafael de Hoyos*

Introducción

La generación de información es un requisito previo para la toma de decisiones fundamentadas; estas, a su vez, son la vía para llegar a mejoras continuas o lograr avances. En el ámbito público, la información y el análisis nos sirven, entre otras cosas, para obtener diagnósticos con una identificación clara de los principales problemas a resolver. La identificación de la problemática y sus causas probables nos dan los elementos necesarios para diseñar programas o intervenciones de política pública efectivos. Cuando los tiempos y la naturaleza de la intervención lo permiten, la implementación del programa (o intervención) debe ser precedida por un programa piloto que nos ayude a prever complicaciones operativas y nos determine el impacto de la intervención. Finalmente, una vez implementada la política pública, esta debe estar sujeta a un monitoreo continuo y mediciones periódicas de su impacto.

Los tres componentes necesarios para el diseño y la implementación de políticas públicas efectivas (diagnóstico de la problemática, diseño de la intervención y medición del impacto) se pueden ver como parte de un programa integral de evaluación. Sin alguno de estos elementos, la decisión de política pública corre el riesgo de no tener el impacto esperado. Las intervenciones sin impacto no sólo fracasan en su intento de resolver el problema por el cual fueron diseñadas, sino que además desperdician los limitados recursos públicos. Por el contrario, las políticas públicas que se diseñan e implementan basadas en una evaluación integral resuelven un problema específico de manera eficiente; al mismo tiempo, transparentan la efectividad en el uso de los recursos públicos, se incrementa de esta manera el apoyo ciudadano en favor de la intervención.

A pesar de todos sus beneficios, hoy en día, México no cuenta con los mecanismos y procesos institucionalizados para evaluar las políticas públicas orientadas al mejoramiento de la educación media superior (EMS).[1] La creación del Sistema de Evaluación de la Educación Media Superior (SEEMS) es el primer esfuerzo en esta dirección. El SEEMS fue creado para cumplir con dos objetivos generales:

1) mejorar la calidad de la educación media superior mediante la toma de decisiones basadas en diagnóstico, diseño y medición;
2) informar a la sociedad, a manera de rendición de cuentas, sobre el estado que guarda la EMS y la forma en que las políticas, programas e intervenciones en EMS impactan en la calidad de este grado educativo.

La creación del SEEMS tiene lugar en el marco de la Reforma Integral de la Educación Media Superior (RIEMS). La RIEMS plantea una reingeniería del sistema de EMS, lo cual incluye, entre otras cosas, cambios en el modelo y los contenidos educativos, la instauración de un mecanismo para asignar y evaluar a los directores de plantel, y el diseño de un instrumento de medición del logro académico. Por lo tanto, la entrada de la RIEMS es una oportunidad única para:

- realizar un diagnóstico integral de la EMS,
- evaluar el impacto de las políticas que ya se pusieron en marcha como parte de la reforma, y
- poner en marcha programas piloto para diseñar y evaluar futuras intervenciones que contribuyan a alcanzar los objetivos de la RIEMS.

* Coordinador de asesores de la Subsecretaría de Educación Media Superior (SEP), México.

1. Hay dos instituciones públicas cuyo objetivo es evaluar la educación pública, sin embargo ninguna de ellas se plantea como objetivo específico la evaluación de políticas educativas en el nivel medio superior. La Unidad de Planeación y Evaluación de Política Educativa (UPEPE) de la SEP tiene como objetivo "desarrollar evaluaciones válidas y confiables para proveer de información pertinente y oportuna a las autoridades educativas federales y estatales". Sin embargo, las evaluaciones que realiza la UPEPE están enfocadas al nivel de educación básica (primaria y secundaria). Por otra parte el Instituto Nacional de Evaluación de la Educación (INEE) se encarga de evaluar el sistema educativo como un todo, sin evaluar explícitamente las políticas públicas de la EMS. Adicionalmente, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) tiene por objeto normal y coordinar la evaluación de las políticas y programas de desarrollo social. Como se verá más adelante, la UPEPE, el INEE y el Coneval son una parte fundamental del Sistema de Evaluación de la Educación Media Superior.

La evaluación en el marco de la RIEMS

La educación media superior en México se ha caracterizado por una gran cantidad de subsistemas con diferentes planes de estudios, estándares de calidad, criterios de ingreso/egreso, objetivos y metas. Esto ha tenido como consecuencia altas tasas de deserción escolar, resultados pobres en pruebas internacionales de logro cognitivo y un vínculo débil con el mercado laboral.

En 2007 se puso en marcha la Reforma Integral de la Educación Media Superior (RIEMS).[2] Con la RIEMS (gráfico 20) se busca dotar de identidad y estructura a un segmento del sistema educativo que en México se ha caracterizado por la ausencia de políticas educativas comunes a todos los subsistemas y una falta de regulación en la oferta de servicios. La forma en la que la RIEMS pretende lograr este ambicioso objetivo es mediante la creación del Sistema Nacional del Bachillerato (SNB), el cual define criterios de ingreso y egreso al mismo, estándares de calidad homogéneos y una estructura curricular común a todos los subsistemas sin sacrificar con ello su diversidad.

Para dar paso a la creación del SNB, las autoridades educativas federales, estatales y autónomas, a través de la Comisión Nacional de Educación (Conaedu) EMS, definieron el *perfil del egresado de media superior*. Con este referente en mente, se identificaron los recursos escolares mínimos para garantizar que todos los estudiantes del SNB, sin importar la entidad federativa, el subsistema o la opción de oferta educativa, egresen con el perfil deseado. Los recursos escolares necesarios incluyen, entre otros: los contenidos educativos, las características físicas del plantel, el perfil del docente, y la transparencia en la gestión escolar del director de plantel.

Como puede observarse en el gráfico 20, la planificación conceptual e implementación práctica de la RIEMS descansa sobre cuatro pilares básicos:

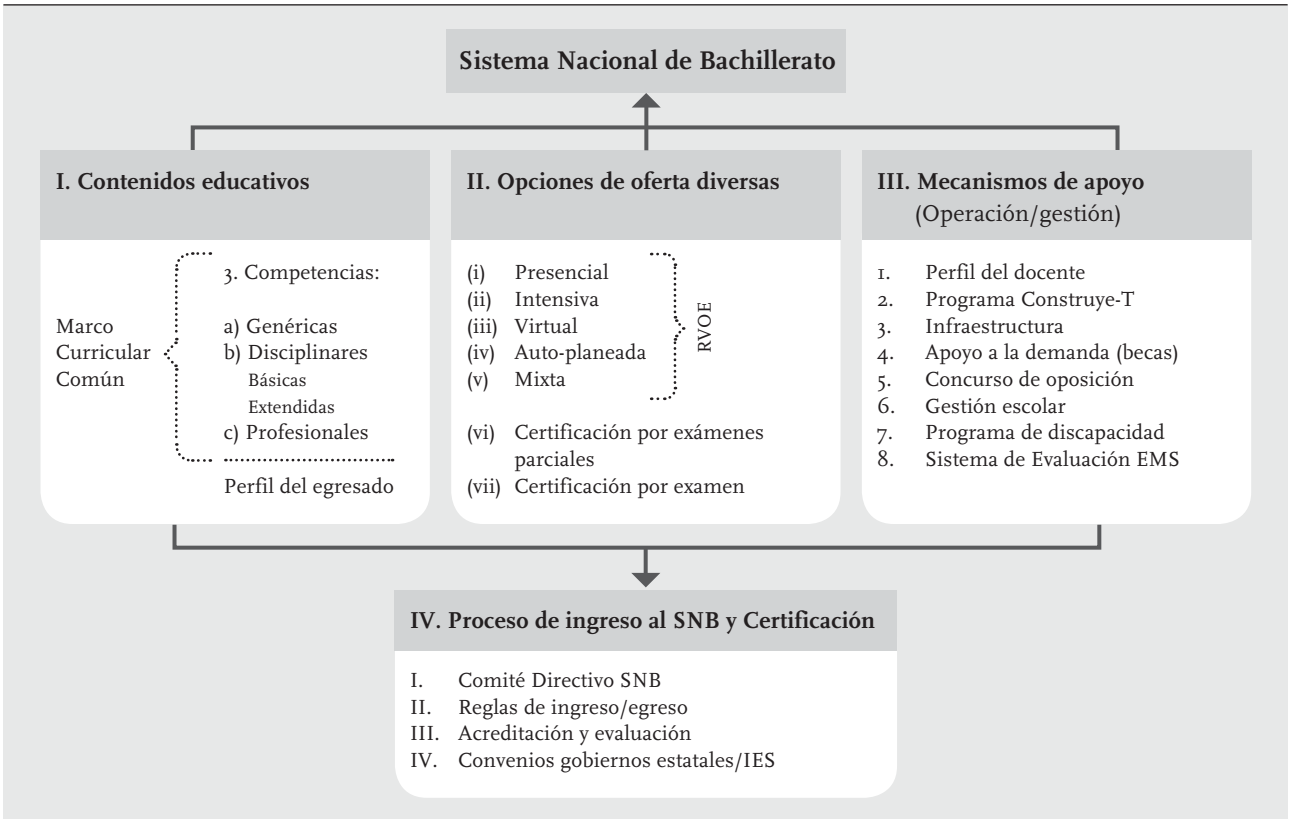
1) *Contenidos educativos*: definición y construcción de un marco curricular común basado en competencias. El marco curricular común permite el libre tránsito de alumnos entre diferentes subsistemas sin necesidad de empezar los estudios desde cero como ocurría hasta hace poco. Adicionalmente, redefine el paradigma de enseñanza de un modelo basado en la memorización a uno basado en la formación de competencias.
2) *Opciones de oferta diversas*: definición y reconocimiento de las diferentes opciones de oferta de Educación Media Superior: presencial, intensiva, virtual, auto-planeada y mixta.
3) *Mecanismos de operación*: instrumentación de programas e intervenciones para la construcción del Sistema Nacional del Bachillerato. Estos programas o intervenciones representan la parte operativa de la RIEMS, es decir, son la vía para alcanzar los objetivos del SNB. Los programas o intervenciones incluyen, entre otros: el programa de formación de docentes, el programa de infraestructura escolar, el programa de formación de directores, el programa de becas de EMS (apoyo a la demanda), el sistema de gestión escolar, y la creación del SEEMS.
4) *Ingreso y certificación del SNB*: establecimiento de claras reglas de ingreso y egreso al SNB, y la certificación nacional de todos los egresados del SNB.

Después de dos años de trabajo en la definición del marco curricular común, las reglas de ingreso y egreso del SNB y la instrumentación de los programas e intervenciones necesarias, el ciclo escolar 2009-10 marca el comienzo del SNB. A partir de este período, todos aquellos planteles que hayan llevado a cabo los programas e intervenciones que garanticen su tránsito hacia el nuevo modelo de bachillerato, podrán solicitar su ingreso al SNB. Tal como lo acordaron todas las autoridades educativas, el ingreso al SNB lo determinan organismos evaluadores independientes en base a criterios previamente establecidos por el comité directivo.

El SEEMS juega un papel fundamental en la RIEMS al ser la instancia encargada de la evaluación de las políticas e intervenciones que se están llevando a cabo en el marco de la reforma ("mecanismos de operación"). Adicionalmente, el Sistema de Evaluación diseña y

2. Para obtener toda la información sobre la RIEMS, consúltese: http://www.reforma-iems.sems.gob.mx/.

Gráfico 20. Los cuatro pilares de la RIEMS



Fuente: Elaboración propia.

evalúa programas piloto para futuras intervenciones que puedan contribuir con los objetivos de la RIEMS. A continuación se presenta con todo detalle una descripción del SEEMS.

El Sistema de Evaluación de la Educación Media Superior

El SEEMS tiene cuatro ámbitos de evaluación según el nivel de agregación:

1) sistema y subsistemas,
2) escuela o plantel,
3) docentes y
4) estudiantes.

Cada ámbito cumple un papel fundamental en el proceso de aprendizaje y por lo tanto es necesario contar con un diagnóstico (realidad) y un referente (ideal) para cada uno de ellos. El contar con un diagnóstico y un referente en cada ámbito permite identificar áreas donde la EMS presenta deficiencias o bien donde es necesario redoblar esfuerzos.

Como ya lo mencionamos, el resultado de la reforma es la creación del SNB, el nuevo modelo del bachillerato, el cual garantiza un cierto perfil en todos sus egresados. El perfil del egresado es el referente normativo al cual se deben anclar o alinear los referentes de todos los otros ámbitos. Por ejemplo, a partir del perfil del egresado se definieron las habilidades con las que deben contar los docentes (perfil del docente) y directores (perfil del director) de EMS. De la misma manera, podemos definir el tipo de infraestructura necesaria para que las escuelas presten un servicio propicio para generar el perfil del egresado.

Una vez que tenemos un cuadro comparativo entre la realidad y el ideal para cada ámbito, podemos evaluar la eficacia de las políticas e intervenciones definidas por la RIEMS en base a su capacidad para focalizar recursos en aquellas áreas de mayor rezago y proveer los insumos necesarios para alcanzar el perfil del egresado.

Los programas dentro de la RIEMS

Como ya se mencionó, la operación de la RIEMS se da a través de programas o intervenciones que tienen el objetivo de dotar a los planteles que pertenezcan al SNB de los recursos escolares necesarios para garantizar el perfil de egresado. Los programas o intervenciones se pueden dividir en dos grandes rubros:

- programas que ya están en marcha y
- programas piloto. A continuación se enumeran estos programas junto con una muy breve descripción.

Programas e intervenciones en marcha

1) *Programa de infraestructura*: impulsar el crecimiento de la oferta educativa en EMS; dotar y fortalecer la infraestructura existente.
2) *Programa de formación docente*: desarrollar las competencias docentes que se requieren para alcanzar el perfil del egresado del SNB.
3) *Programa de becas de EMS*: ampliar las oportunidades educativas entre los estudiantes que viven en un hogar bajo la línea de la pobreza patrimonial.
4) *Programa de atención a personas con discapacidad*: asegurar la igualdad de oportunidades educativas entre personas con necesidades especiales.
5) *Programa "Construye-T"*: prevenir conductas de riesgo entre los jóvenes de EMS y promover la construcción de un proyecto de vida.
6) *Programa "Impúlsate con inglés y computación"*: promover el uso de nuevas tecnologías y herramientas necesarias en un mundo globalizado.
7) *Sistema de gestión escolar (Sigeems)*: fomentar la transparencia y rendición de cuentas entre los directores de planteles en EMS.
8) *Concursos de oposición para asignar directores de plantel*: desarrollar un sistema de asignación de plazas basado en méritos y con esto fomentar la transparencia en el uso de recursos.

Programas en fase piloto

1) *Programa "Prepárate"*: ampliar la cobertura en EMS vía la oferta de educación a distancia (en línea).
2) *Programa de alineación de incentivos (ALI) para fortalecer el logro escolar*: identificar el mejor esquema de incentivos para mejorar el desempeño escolar.
3) *Programa sobre percepciones y deserción escolar*: probar más conocimientos acerca de los beneficios asociados a la escolaridad puede reducir la deserción escolar.

Avances en la consolidación del SEEMS

En 2009 se puso en marcha la construcción del SEEMS con la participación del Instituto Nacional de Evaluación de la Educación (INEE), la Unidad de Planeación y Evaluación de Política Educativa (UPEPE) de la SEP, el Centro Nacional de Evaluación para la Educación Superior (Ceneval), el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso) y la Subsecretaría de Educación Media Superior (SEMS) de la SEP.

Los miembros del SEEMS designaron a un grupo de expertos para cada ámbito del sistema con el objetivo de llevar a cabo los trabajos de diagnóstico y evaluación. En paralelo, algunos de los programas o intervenciones ya están en proceso de evaluación, todos ellos en colaboración con académicos de universidades de prestigio internacional y organismos multilaterales. En lo que resta de este documento, se describen de forma resumida las tareas que ya están en marcha para la evaluación de algunos programas. Como se verá a continuación, no todos los programas están ya en un proceso de evaluación y este es uno de los retos principales del recién formado SEEMS.

Evaluación del programa de becas de EMS (Probems)

El Probems consiste en una transferencia monetaria mensual a todos aquellos estudiantes de EMS que

cumplan con los requisitos establecidos por las reglas de operación del programa:

1) ser de nacionalidad mexicana,
2) estar inscrito/a en una institución de EMS pública participante,
3) ser menor de 21 años de edad,
4) vivir en un hogar por debajo de la línea de la pobreza patrimonial, y
5) solicitar el apoyo del gobierno federal vía el llenado de un formato de solicitud.[3] El programa de becas tiene como objetivos incrementar la absorción (la transición de secundaria a bachillerato), reducir la deserción escolar e incrementar los niveles de logro escolar. La evaluación del Probems se lleva a cabo por dos académicos, Orazio Attanasio y Costas Meghir del University College London (Reino Unido), reconocidos por su experiencia en temas de evaluación con utilización de un diseño experimental.

Para describir la evaluación del Probems, haremos uso de la notación matemática simple, con un enfoque en su impacto sobre la deserción; sin embargo, la metodología utilizada para medir el impacto sobre las otras dos variables de interés es similar. Defínase "$D_{i,t}$" de la siguiente forma:

$$D_{it} = \begin{cases} 1 \Leftrightarrow \text{el individuo "i" decide desertar de la EMS en el tiempo "t"} \\ 0 \Leftrightarrow \text{el individuo "i" decide no desertar de la EMS en el tiempo "t"} \end{cases}$$

Podemos definir la probabilidad de deserción, Pr(D), como una función lineal de una variable TB_i que indica si el individuo "i" tiene una beca EMS, y una serie de variables de control aglomeradas en una matriz $\mathbf{X}$. Por lo tanto:

$$\Pr(D_i) = \alpha + \beta\mathbf{X} + \delta_1 TB_i + \varepsilon_i \qquad (1)$$

En donde β y $\mathbf{X}$ son un vector y una matriz de parámetros y variables independientes, respectivamente; δ_1 es el parámetro que mide el efecto de la beca EMS sobre la probabilidad de desertar. Es decir, δ_1 es nuestro parámetro de interés. Por último ε_i es un término aleatorio con media cero y distribución que se aproxima asintóticamente a la normal.

La validez del modelo (1) para obtener el impacto de las becas sobre la deserción depende de la forma en que hayan sido asignadas las becas entre los grupos de tratamiento (quienes recibieron la beca) y el grupo de control (quienes no recibieron la beca). Si el tratamiento (becas EMS) fue asignado de forma aleatoria, entonces las diferencias posteriores al tratamiento entre los dos grupos (tratamiento y control) pueden ser atribuibles al programa de becas y de esta manera conoceremos su impacto sobre la deserción.

Un cuestionario con toda la información necesaria para estimar el modelo (1) fue diseñado para evaluar el programa. En 2010 el Instituto Nacional de Salud Pública (INSP) aplicará dicho cuestionario en 3.500 hogares con jóvenes que pertenecen al grupo de control y el mismo número de hogares en el grupo de tratamiento. Los resultados finales estarán disponibles a finales del 2010.

Evaluación del programa "Construye-T"

El programa Construye-T está integrado por seis dimensiones para el desarrollo, la protección y la construcción del proyecto de vida de los jóvenes en EMS:

1) *Conocimiento de sí mismo*: desarrollar la capacidad creativa así como también la expresión del mundo interior para encontrar respuestas ante obstáculos y riesgos, superar el temor ante los nuevos caminos y reconocer afectos y emociones.
2) *Escuela y familia*: mejorar las relaciones entre las y los estudiantes, sus familias y los docentes. Se compone de dos subdimensiones: ambiente escolar y familia.
3) *Vida saludable*: fortalecer los recursos y elementos individuales y sociales de protección para promover

3. Para obtener toda la información relacionada con el Probems, puede consultarse el siguiente enlace: http://www.sep.gob.mx/becasmediasuperior/index.html.

la salud y obtener una mejor calidad de vida. Se compone de tres subdimensiones: consumo y salud, consumo de sustancias adictivas y sexualidad.

4) *Participación juvenil*: formar a las y los estudiantes como ciudadanos y vincularlos con la realización de acciones en la escuela, en la comunidad y en beneficio del medio ambiente.
5) *No violencia*: ofrecer elementos para desarrollar una cultura que promueva la inclusión, la solidaridad y la cooperación, para encontrar soluciones pacíficas a los conflictos.
6) *Proyecto de vida*: fomentar el desarrollo de competencias en las y los jóvenes para que definan y conduzcan su futuro, de manera de que se conviertan en dueños de su vida, descubran sus valores, capacidades, potencialidades y el sentido de su existencia.

La evaluación del programa Construye-T está a cargo de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco) en colaboración con el Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación (IIEP) en Buenos Aires. Las variables de interés son la eficiencia terminal (porcentaje de los alumnos inscritos en primer año que terminan la EMS a tiempo) y los factores de riesgo a los que están expuestos los jóvenes de media superior.

Para llevar a cabo la evaluación del programa Construye-T, en 2007, año en que comenzó a operar el programa en los planteles del subsistema federal, la SEMS y el INSP levantaron la primera "Encuesta de exclusión, intolerancia y violencia en EMS". A finales de 2009 se llevará a cabo un segundo relevamiento de la misma encuesta, con el objetivo de analizar si hay un avance en planteles federales (en donde comenzó el programa en 2007) con respecto a otros subsistemas. El equipo de evaluación analizará los cambios en las variables de interés (eficiencia terminal y conductas de riesgo) a través del tiempo y entre subsistemas federales y otros, esto es lo que se conoce como la diferencia de las diferencias. Si "$ET_{f,t}$" y "$ET_{nf,t}$" están definidos como la eficiencia terminal entre planteles federales y no federales en el tiempo "t", respectivamente, entonces el impacto del programa se puede medir con la siguiente ecuación:

$$\text{Impacto} = [(ET_{f,t+1} - ET_{f,t}) - (ET_{nf,t} - ET_{nf,t})] \mid (\mathbf{X}_{f,t+1}, \mathbf{X}_{f,t}, \mathbf{X}_{nf,t+1}, \mathbf{X}_{nf,t}) \qquad (2)$$

En donde $\mathbf{X}$ es un vector de características observables a nivel del subsistema. El mismo modelo se puede estimar para el caso de las conductas de riesgo con la diferencia de que el impacto estaría dado a nivel del alumno y no del plantel como es el caso de la eficiencia terminal. A pesar de que la evaluación de este programa no hace uso de un diseño experimental, tenemos suficiente información para llevar a cabo lo que se conoce como un diseño cuasiexperimental.

Programa piloto "Prepárate"

La educación en línea en México ha estado dirigida principalmente a la población adulta, que en muchos de los casos ya está inserta en el ámbito laboral. El programa piloto Prepárate pretende verificar si proveer educación media superior en línea a personas menores de 17 años puede ser una alternativa a la educación presencial, esto es: si la educación en línea logra, por lo menos, los mismos niveles de aprendizaje, aprobación y permanencia escolar que se observa en la modalidad presencial.

La evaluación de este programa piloto tiene cuatro objetivos fundamentales:

1) Dado que en el programa participan distintas instituciones académicas que tienen diferentes programas de estudio, se pretende sistematizar dichas variantes académicas de aplicación del programa, señalando los componentes comunes y diferentes, e identificando el peso de cada uno de ellos. En este sentido se identificarán las fortalezas y debilidades de cada variante, resaltando las lecciones aprendidas por las instituciones involucradas y analizando el diseño de la gestión del programa.
2) Llevar a cabo una evaluación cualitativa del programa, a través de talleres o grupos focales, en términos de permanencia y aprobación de los alumnos.
3) Realizar una evaluación en términos de logros de aprendizaje a través de la prueba estandarizada

ENLACE Media Superior donde se compararán las modalidades presencial y en línea de las instituciones académicas que participan en el programa. Para hacer válidas estas comparaciones, los alumnos seleccionados en ambos grupos tendrán características socioeconómicas similares.

4) Por último, se evaluarán las habilidades, prácticas y hábitos de estudio desarrollados por los estudiantes de Prepárate como resultado de una mayor exposición a tecnologías de la información y la comunicación (TIC). Esta evaluación se llevará a cabo a través de grupos focales.

Programa de alineación de incentivos (ALI)

El objetivo de este programa es identificar el mejor esquema de incentivos (monetarios) para mejorar el desempeño de los alumnos en matemáticas. Este programa piloto es producto de la colaboración entre el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Universidad de Pennsylvania y la SEMS.[4] El programa ALI opera en 88 planteles federales de bachillerato tecnológico; allí casi 50.000 alumnos forman parte de este programa de transferencias condicionadas al desempeño académico. Los 88 planteles que componen este programa pertenecen a uno de los siguientes cuatro grupos:

1) *T1*: los alumnos reciben transferencias monetarias en función de su desempeño en una prueba estandarizada de matemáticas.
2) *T2*: los docentes reciben transferencias monetarias en función del desempeño en matemáticas de los alumnos a quienes imparten clase.
3) *T3*: los alumnos, docentes y directivos reciben transferencias monetarias en función del desempeño individual y del grupo en una prueba estandarizada de matemáticas (alineación de incentivos).
4) *C*: no reciben transferencia alguna.

Los planteles fueron asignados a cada uno de los cuatro grupos de forma aleatoria, lo cual garantiza que las diferencias en el desempeño en matemáticas entre el grupo de control y cada uno de los grupos de tratamiento pueden ser atribuidas al esquema de incentivos. Adicionalmente, cada año se lleva adelante un cuestionario de inicio y fin de curso para controlar por cambios en variables observables que pudieran estar relacionados con el esquema de incentivos (tratamiento).

La prueba de matemáticas con la cual se evalúa el desempeño de los estudiantes fue diseñada por el Ceneval, especialmente para este programa. Los alumnos, docentes y directivos (dependiendo del esquema de incentivos) reciben la transferencia en una sola exhibición anual la cual, como ya explicó, se encuentra en función del desempeño en la prueba estandarizada. Los resultados de este importante programa piloto se darán a conocer a finales del ciclo escolar 2010-2011.

Si bien el programa tiene como objetivo aumentar el aprendizaje de los estudiantes, también se analizará el impacto en algunos indicadores educativos de resultados intermedios tales como: tasa de deserción, tasas de transición entre grados escolares, eficiencia terminal y tasas de asistencia a la universidad.

Programa sobre percepciones y deserción escolar

Desde el punto de vista de la racionalidad económica, la decisión de abandonar los estudios está determinada por:

1) el salario que el alumno pudiera obtener en el mercado laboral (sin haber terminado el bachillerato),
2) la percepción del alumno sobre los rendimientos (o ganancia económica) asociados a la educación, y
3) la importancia relativa que asigna el alumno a la remuneración presente frente a la remuneración futura. Por lo tanto, un incremento en la remuneración a trabajadores sin bachillerato terminado tenderá a aumentar la deserción en media superior; de la misma forma, un incremento en la percepción de los alumnos de media superior sobre los rendimientos asociados a la educación tenderá a reducir la deserción.

4. El equipo de investigadores de la Universidad de Pennsylvania está formado por Jere Berhman, Susan Parker (CIDE), Petra Todd y Ken Wolpin.

En ausencia de restricciones en los mercados de crédito, es decir, asumiendo que el alumno tiene la oportunidad de financiamiento para sus estudios, el alumno de media superior desertará cuando el salario en el mercado laboral sea mayor a la *percepción* sobre los flujos futuros que pudiera adquirir si terminara el bachillerato. Por lo tanto, parte del problema de deserción escolar podría estar asociado a una *percepción* errónea, es decir a información imperfecta. Por otro lado, en un contexto con mercados de crédito imperfectos, la deserción podría obedecer a restricciones económicas que llevan al alumno a optar por el consumo presente frente al futuro (por ejemplo, si un alumno vive en un hogar debajo de la línea de la pobreza, su capacidad y preferencias para invertir en su futuro serán muy limitadas). Esta restricción económica se puede relajar otorgando becas a los alumnos en condición de pobreza.

Este proyecto tiene como tarea identificar la importancia que juega la *percepción* errónea (o información imperfecta) en la decisión de abandonar los estudios. Sabemos que en el caso de alumnos en situación de pobreza, la restricción económica podría ser más importante que la falta de información, por lo tanto diferenciamos el impacto que tiene la percepción errónea en situaciones con y sin restricciones presupuestarias (alumnos con y sin becas para cursar el nivel medio superior).

La metodología está dividida en dos etapas:

1) conocer la *percepción* de los alumnos acerca de los rendimientos de la educación y los beneficios no monetarios asociados a esta y comparar dichas percepciones con los retornos observados;
2) posteriormente, llevar a cabo un experimento en donde a un grupo de alumnos se les da información sobre los retornos —tanto monetarios como no monetarios— asociados a la educación (medidos con información oficial de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo de México).

En el caso de media superior, en donde el problema de deserción se concentra en el primer año de estudios, el experimento se llevará a cabo con alumnos de primer ingreso. De entre el universo de alumnos de primer ingreso se crearán dos grupos de tratamiento y un grupo de control:

(i) TM1: recibe información sobre los beneficios monetarios y no monetarios relacionados con la educación media superior.
(ii) TM2: recibe información sobre los beneficios monetarios y no monetarios relacionados con la educación media superior y una beca de la Subsecretaría de Educación Media Superior (SEMS).
(iii) CM: no recibe información sobre los retornos de la educación ni la beca de la SEMS pero se aplica una encuesta igual a la levantada a TM1 y TM2.

En términos estadísticos, defínase "$D_{i,t}$" de la siguiente forma:

$$D_{i,t} = \begin{cases} 1 \Leftrightarrow \text{ el individuo "i" decide desertar de la EMS en el tiempo "t"} \\ 0 \Leftrightarrow \text{ el individuo "i" decide no desertar de la EMS en el tiempo "t"} \end{cases}$$

Puede definirse la probabilidad de deserción, Pr(D), como una función lineal de los tratamientos TM1 y TM2, y una serie de controles ($\mathbf{X}$). Por lo tanto:

$$\Pr(D_i) = \alpha + \beta\mathbf{X} + \gamma_1 TM1_i + \gamma_2 TM2_i + \eta_i \qquad (3)$$

En donde β y $\mathbf{X}$ son vector y matriz de parámetros y variables independientes, respectivamente; γ_1 y γ_2 son los parámetros que miden el efecto de la información sobre retornos —monetarios y no monetarios— de la educación (TM1) y el efecto de la información aunado a una beca en media superior (TM2) sobre la probabilidad de desertar o no ingresar en la educación superior. Es decir, son nuestros parámetros de interés. Por último η_i es un término aleatorio con media cero y distribución que se aproxima asintóticamente a la normal.

El modelo (1), en combinación con la evaluación de las becas de media superior (véase la explicación en párrafos anteriores), nos permitiría evaluar si la presencia de los dos tratamientos tiene efectos que están por

encima de los impactos que se obtendrían de forma aislada. En otras palabras, el impacto sobre deserción en alumnos que reciben la beca y además reciben la información sobre rendimientos de la educación es mayor que la suma de los impactos de los tratamientos:

$$Ho: \gamma_2 > \gamma_1 + \delta_3$$

En donde δ_1 es el impacto aislado de las becas de media superior sobre la probabilidad de deserción (véase la ecuación 1).

El programa dará un seguimiento a los alumnos en los grupos de tratamiento y control después de casi un año de haber recibido la información para conocer el impacto que la información sobre los retornos de la educación tuvo sobre la deserción escolar. Adicionalmente, la SEMS aplicará una prueba estandarizada a los alumnos que participarán en el programa piloto para analizar si la información tiene un impacto sobre el logro escolar (posiblemente mediante el esfuerzo).

Los retos y la agenda futura

Durante la etapa inicial del SEEMS el reto fue el de integrar, en un solo documento conceptual, las ideas de un grupo de trabajo numeroso y heterogéneo formado por instituciones gubernamentales y no gubernamentales diversas. Por otro lado, el beneficio de tener un grupo de trabajo integrado por numerosas instituciones de evaluación y académicos involucrados en el tema de la evaluación es que la agenda del SEEMS puede complementar otros planes de trabajo en el rubro del monitoreo y la evaluación. La otra ventaja de tener un grupo heterogéneo es que el SEEMS se puede nutrir de las experiencias e información de otros sistemas o instituciones con más experiencia. Adicionalmente, el tener un grupo de trabajo compuesto por instituciones dentro y fuera del gobierno federal le da credibilidad a los resultados.

Uno de los retos importantes que tenemos enfrente es el de encontrar un mecanismo institucional por el cual los resultados del SEEMS (y otros sistemas de evaluación) sean considerados en la toma de decisiones. El hecho de que la Subsecretaría sea la principal promotora y parte fundamental del SEEMS incrementa la interacción que puede haber entre los resultados de evaluaciones y la toma de decisiones. Sin embargo, el verdadero reto es crear un mecanismo institucional que garantice que el binomio evaluaciones-toma de decisiones se conserve en administraciones futuras. Quizá debamos empezar por *crear las condiciones adecuadas para promover este vínculo*. Hoy por hoy, el diseño institucional en el ejercicio del gasto del gobierno federal en México —y muchas otras partes del mundo— deja muy poco espacio para la toma de decisiones basadas en evaluaciones integrales.

La agenda de trabajo que nos hemos trazado es ambiciosa y trasciende la presente administración y la propia Reforma Integral de la Educación Media Superior. Por primera vez en la historia de México, tendremos una educación media superior con identidad, metas claras y comunes a todos los subsistemas. La nueva media superior en México tendrá inclusive su propio sistema de evaluación, en donde tendrán lugar interacciones entre la investigación de punta y la toma de decisiones. Esperamos que el incremento en la calidad de la educación media superior que esperamos obtener durante esta administración funcione como un promotor de la cultura de la evaluación en México.

Los sistemas de monitoreo y evaluación en América Latina, y su gobernanza

Nuria Cunill Grau*

Introducción[1]

En América Latina, los arreglos institucionales que se han adoptado para instalar a nivel nacional las funciones de monitoreo y evaluación (MyE) de los resultados de la gestión pública han experimentado profundas transformaciones desde su emergencia, a inicios de la década de 1990. Actualmente existe una tendencia a la convergencia que probablemente esté asociada a la creciente sedimentación de una cultura de gestión orientada a resultados. Pero aún parecieran existir resabios de dos tipos de arreglos diferentes, los que en sus orígenes estuvieron vinculados a énfasis diferentes respecto de las funciones que debía cumplir el MyE.

En este sentido, no puede soslayarse el hecho de que los países que tempranamente se propusieron institucionalizar el MyE en el sector público, lo hicieron adoptando dos vías distintas:

1) El "modelo presupuesto", que busca primordialmente utilizar el MyE para mejorar las decisiones de asignación presupuestaria y que, en correspondencia con ello, tiene a los ministerios de Hacienda como sus impulsores. Los sistemas que originalmente se implantan, por ejemplo, en Chile y México ilustran este modelo que, a la vez, abreva de la corriente hegemónica de modernización de la gestión pública originada en el ámbito anglosajón a fines de los años setenta. En el caso mexicano, de hecho, en el año 1995 se puso en marcha un Programa de Modernización de la Administración Pública Federal (Promap: 1995-2000), uno de cuyos ejes fue iniciar acciones para evaluar sus resultados y sentar las bases de la vinculación de estos a los recursos asignados.
2) El "modelo planificación", en cambio, se perfila con claridad en aquellos países que se proponen básicamente adoptar el MyE para mejorar las decisiones políticas del alto gobierno, así como también la rendición de cuentas. En este sentido, no es casual que los diseños institucionales guiados por este tipo de motivación tengan como eje la articulación a los planes nacionales de desarrollo y como sus mentores, a los ministerios de Planificación. Sinergia de Colombia y el SINE de Costa Rica, en sus orígenes, ilustran este tipo de modelo. Colombia es, de hecho, el primer país en América Latina que se plantea el diseño de un sistema de evaluación de la gestión y resultados de la administración pública. Lo hace, además, a través de la Constitución de 1991 que encomienda esta tarea al Departamento Nacional de Planeación. En 1994 se difunde el primer esbozo de Sinergia, que entre 1994 y 1999 es validada por el Banco Mundial y pasa a ser promovida como un modelo a imitar. En Costa Rica, el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 1994-1998 impulsa una nueva cultura organizacional dentro del sector público, con orientación a resultados y un énfasis en la responsabilización de los funcionarios. El PND plantea la creación de un sistema de evaluación de la gestión como uno de los pilares fundamentales. Las experiencias de Reino Unido y Colombia se toman como los principales referentes para la conceptualización del SINE.

El único país en donde el diseño institucional original se deslinda de ambos modelos, para perfilar el híbrido que después ha tendido a prevalecer, es Brasil. Allí la experiencia de gestión por resultados se inicia en 1996 en el marco del Plan Plurianual 1996-1999, aunque acotada a 42 programas que se consideraban estratégicos. Ya en el PPA 2000-2003 (con el acompañamiento del Banco Mundial y, luego, teniendo como referencia al Canadá) se constituyen cinco elementos en el eje del modelo de gestión pública que allí se busca implantar:

* Asesora Especial del CLAD.

1. La información sobre los sistemas de MyE contenida en este trabajo ha sido extraída del SIARE del CLAD, particularmente de la sección relativa a la evaluación de los resultados, contenida en la base sobre "Innovaciones y tendencias en la gestión pública".

organización por programas, fortalecimiento de la orientación estratégica, selectividad, gerenciamiento y evaluación.

Un aspecto importante en el caso brasileño fue la integración, dentro de la metodología de gestión del PPA, entre los equipos de las áreas de planificación y de presupuesto del gobierno. De esta manera, uno de los principales conflictos que signa a los diseños institucionales de MyE, aunque no zanjado totalmente ni siquiera en este país, se vislumbra como atendible. Las tendencias actuales, dan cuenta de la búsqueda de soluciones en este sentido, explicando, al menos en parte, por qué hoy se insinúan convergencias que superan a los modelos originales y que construyen mayor gobernanza para los sistemas de MyE. A continuación se describen algunos avances en esta dirección y, luego, los desafíos pendientes.

Algunos avances en la gobernanza

Hacia liderazgos compartidos

En aquellos países en donde los sistemas de MyE se han instituido bajo el alero de los ministerios de Planificación, la competencia con los ministerios de Hacienda ha tendido a limitar el alcance y los efectos de aquellos. Pero hay evidencias que sugieren la posibilidad de construcción de liderazgos compartidos, aunque ciertamente no exentos de tensiones.

En el caso de Costa Rica, el detonante de una posible articulación entre el Mideplan y el ministerio de Hacienda, fue la Ley de la Administración Financiera y Presupuestos Públicos del año 2001, al disponer que ambos organismos (previa consulta a la Contraloría General de la República) deben emitir anualmente los lineamientos técnicos y metodológicos para la formulación de los Planes Anuales Operativos (PAO) de todas las instituciones. Dado que la ley también establece la sujeción de los PAO a las prioridades del PND, el ministerio de Hacienda y la Contraloría General de la República exigen, como requisito para la valoración y aprobación del anteproyecto de presupuesto anual, el dictamen de vinculación del PAO al PND, el cual debe ser emitido por el Mideplan.

Actualmente el progreso, al menos expresado en una conexión formal, entre el Mideplan y el ministerio de Hacienda se hace patente en la existencia de los "Lineamientos técnicos y metodológicos para la programación estratégica sectorial e institucional y el seguimiento y la evaluación Sectorial", dictados conjuntamente por ambos organismos en abril de 2009.

Un impulso clave para la construcción de liderazgos compartidos, a su vez, lo ha ofrecido la creación de instancias colegiadas, a veces con poderes decisorios importantes. En Costa Rica, desde el año 2002, existe una Comisión Técnica Interinstitucional, que funciona como ámbito de coordinación de acciones entre estos tres organismos. En este contexto, se formulan y emiten los lineamientos técnicos y metodológicos para la formulación de los PAO.

En Colombia, también en el año 2002, se crea un ámbito de coordinación técnica y vinculación entre la evaluación y la programación presupuestaria, el Comité Intersectorial de Evaluación y Gestión por Resultados (CIE), integrado por la presidencia, el Departamento Nacional de Planeación, el ministerio de Hacienda, más los invitados en cada caso. El impulso que se le ha dado al CIE se hace evidente en el último Conpes 3515 de 2008 al fortalecer e institucionalizar las funciones y el papel de dicho comité.

Una expresión concreta de los lazos entre los ministerios de Hacienda y de Planificación tuvo lugar en Colombia en 2007, cuando en el desarrollo del proceso del Marco de Gasto de Mediano Plazo, se realizaron 19 comités sectoriales de presupuesto con el objetivo de establecer las principales metas a cumplir bajo un escenario presupuestal de mediano plazo.

De "islas" a usos de la información más coordinados

Ha sido reconocido que en el caso de Colombia, la coordinación con otros actores comenzó a mejorar a partir de la puesta en funcionamiento de la Comisión Intersectorial de Políticas y de Gestión de la Información para la Administración Pública, que entre otras

funciones tiene la de eliminar la duplicidad de solicitudes de información y la de dirimir situaciones en las cuales dos o más entidades u organismos de la administración pública tienen injerencia o control sobre la misma información. También han incidido la reorientación de Sinergia hacia el seguimiento y la evaluación de resultados a nivel macro (políticas sectoriales y programas) exclusivamente, y la creación del Sistema de Programación y Gestión por Objetivos y Resultados (SIGOB), que permitió simplificar y unificar los procesos de obtención de información sobre resultados de la gestión de los distintos organismos públicos.

Las leyes de transparencia, que han tenido un importante impulso en los últimos años, también parecieran estar ayudando a un uso mayor y más integrado de la información. En el caso de México, por ejemplo, se reconoce que la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), creado en el marco de la Ley de Acceso a la Información Pública, favorece el acceso a información del desempeño de los programas federales y de las entidades y dependencias de la APF.

Crear instancias de negociación

La relación con los sectores y en particular con las rectorías ministeriales ha constituido uno de los asuntos más críticos en varios de los sistemas de MyE, al punto que en ocasiones ha devenido en el debilitamiento de las rectorías, y por ende, de la conducción política de los sectores. Según se constataba en el Congreso del CLAD de 2008, los contrastes en el uso de la información sobre resultados entre los países desarrollados y América Latina constituyen uno de los aspectos que limitan la gestión por resultados en la región y, en particular, la institución de presupuestos por resultados. Mientras los primeros tienden a desarrollar un proceso de "abajo hacia arriba" que se basa en la responsabilización de los servicios, supone negociación y acuerdos con los ministerios y permite al nivel central usar los resultados como fuente de información, en América Latina el proceso suele ser de "arriba hacia abajo" fundamentado en la desconfianza, la fiscalización, las sanciones y la elusión de responsabilidades en la base.

En los últimos años han comenzado a emprenderse con mayor vigor acciones concretas en pos de la creación de espacios de comunicación que posibiliten negociar agendas de MyE así como metas e indicadores. Por ejemplo, en el caso de Colombia, a finales de 2008 se iniciaron las Agendas Plurianuales de Evaluación, cuya idea es evitar la realización de evaluaciones aisladas que estén únicamente sujetas a la demanda y los intereses de cada uno de los programas. En este sentido, uno de los avances más importantes en el desarrollo de este componente, es que se empiezan a definir los programas a evaluar a partir de la negociación y coordinación con los siete sectores de la administración pública que son considerados prioritarios, en tanto es ahí donde se mueve la mayor parte del presupuesto nacional. Con cada uno de los sectores, el CIE y el equipo de la DEPP, definen los programas que para ellos serían de mayor importancia para evaluar.

El caso de Brasil da cuenta, en estricto sentido, de un real "sistema" en lo que atañe al MyE del PPA, habida cuenta de que este se compone de una Comisión de Monitoreo y Evaluación del PPA (la CMA) como órgano colegiado de composición interministerial, y de unidades de monitoreo y evaluación (UMA) en cada ministerio. Cabe destacar que, a partir del PPA 2008-2011, las UMA se subordinan directamente al órgano sectorial, lo que redunda en mayor influencia de las rectorías ministeriales. La CMA es el elemento motor del sistema con representantes de la casa civil de la presidencia de la República, del ministerio de Hacienda, del ministerio de Medio Ambiente y del ministerio de Planeamiento, Presupuesto y Gestión, donde funciona la secretaría ejecutiva.

Del aislamiento a la interconexión de los sistemas de MyE

La redundancia en lo que respecta a pedidos de información desde distintos sistemas constituye uno de los principales problemas que reportan las organizaciones. Al final de cuentas prevalece la sensación de que son invadidas con solicitudes sobre la misma información, pero presentada en formatos distintos, lo que hace

perder tiempo y distraer de los objetivos sustantivos y, lo que es más importante, socava la legitimidad del MyE. Esta situación se presenta sobre todo en aquellos países en los que existen varios sistemas nacionales que no han logrado integrarse "por la base", sin perder su identidad.

Pero hay casos en los que este tipo de problemas ha intentado resolverse. En Brasil, además del ministerio de Planeamiento, Presupuesto y Gestión que coordina el sistema de MyE del PPA, hay por lo menos otras tres instituciones que realizan MyE de forma sistemática: la presidencia de la República monitorea una cartera de metas relacionadas al Programa de Aceleración del Crecimiento (que es un conjunto de iniciativas prioritarias que se superponen en gran medida a los programas del PPA, sin restringirse a ellos); el ministerio de Desarrollo Social y Combate a la Pobreza monitorea y evalúa programas y políticas sociales; y el Tribunal de Cuentas de la Unión realiza evaluaciones rápidas de un conjunto restringido de programas gubernamentales, como parte de su mandato para realizar controles de desempeño.

Ahora bien, lo que cabe destacar es que los propósitos de cada sistema se complementan y que hay áreas de superposición significativas entre los distintos sistemas, lo que no implica paralelismos o redundancias innecesarias. De hecho, existen canales formales (en especial, la CMA, dada su composición interministerial) e informales de comunicación que son ampliamente utilizados, según lo reportan las fuentes. Además, el monitoreo del Programa de Aceleración del Crecimiento posee una integración a nivel operacional con el del PPA, ya que utiliza datos de su sistema de información para monitorear y evaluar sus propias iniciativas. Por otro lado, la evaluación de programas y políticas sociales, por tratarse de evaluaciones externas, proporciona insumos para la evaluación de los programas del PPA relacionados, complementando y testeando sus autoevaluaciones.

En México es notable la estrecha conexión que existe en materia de MyE de políticas y programas públicos. El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y en mucha menor medida la SFP, son las instancias coordinadoras del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED). Una de las expresiones del trabajo conjunto entre el Coneval, la SHCP y la SFP lo constituyó el establecimiento en 2007 de los lineamientos para la evaluación de programas federales, primero solo aplicables a programas federales sujetos a reglas de operación (ROPF), pero después para otros programas.

Mayor foco en las políticas y en la rendición de cuentas

Es notable, por otra parte, el desplazamiento del foco hacia las políticas y estrategias que se está produciendo en varios de los sistemas de MyE. Esto se observa con claridad en los casos de los sistemas de Colombia, Costa Rica y Uruguay. En el primer país, el punto de inflexión para Sinergia fue a partir del 2002, con la administración de Álvaro Uribe Vélez, que dirigió el sistema hacia un enfoque de monitoreo al nivel sector-programas y políticas, y no únicamente a nivel de agencia-sector.

También se destaca el énfasis que actualmente se le está concediendo a la función de rendición de cuentas a la sociedad, la que en el pasado ha sido más nominal que real en la mayoría de los sistemas. En este sentido, también Colombia exhibe pasos significativos. Allí, a partir de 2008, se empezó a trabajar el tema de una política nacional de rendición de cuentas. Esta iniciativa ha tenido lugar principalmente debido a que se buscaba que el sistema sirviera como fuente de información a la ciudadanía, a los entes de control y al Congreso, y no solo que fuera una herramienta de información para la toma de decisiones principalmente del Ejecutivo (Conpes 3294 2004). Sin embargo, pesar de estos esfuerzos, según las fuentes, estas áreas aún no están lo suficientemente desarrolladas y deben seguir fortaleciéndose.

Nuevas bases de sostenibilidad

Si bien se reconoce que los marcos normativos no son condición suficiente para la sostenibilidad de los sistemas de MyE, es innegable que pueden contribuir a este fin. También, en este sentido, se están dando pasos significativos en la región. Por ejemplo, en Costa Rica, hay coincidencia en que la promulgación de reforma del

artículo 11 de la Constitución Política (2000), por medio del cual se introduce la evaluación de resultados y la rendición de cuentas como principios orientadores de la gestión pública, así como también la aprobación y entrada en vigencia de la nueva Ley de la Administración Financiera y Presupuestos Públicos (2001), que busca articular las competencias del Mideplan, del ministerio de Hacienda y la Contraloría General de la República (CGR) en materia de evaluación presupuestaria y evaluación de la gestión institucional, constituyen una plataforma renovada para el fortalecimiento del SINE dentro de la institucionalidad pública costarricense.

En Colombia, en 2007, a través del Artículo 132 de la Ley 1151 de 2007 (por la cual se reglamenta el Plan Nacional de Desarrollo), se adelanta un paso en el reconocimiento de la importancia de la evaluación del sector público. El referido artículo, cuyo título es "Evaluación de gestión y resultados" señala que "De conformidad con lo dispuesto en el artículo 29 de la Ley 152 de 1994, en relación con el diseño y organización de los sistemas de evaluación de gestión y de resultados, se crea el Comité Intersectorial de Evaluación de Gestión y Resultados, como una instancia para establecer las prioridades de evaluación de programas, aprobar las metodologías y su alcance, y considerar los resultados que puedan contribuir a mejorar los procesos de formulación de políticas. El Departamento Nacional de Planeación diseñará mecanismos para una eficiente utilización de la información correspondiente".

Desafíos

Desafíos inmediatos que enfrentan los sistemas de MyE

Algunos de los desafíos inmediatos varían según la especificidad de los sistemas. Por ejemplo, respecto del SINE de Costa Rica se reconoce la importancia de consolidar el proceso de autoevaluación que se impulsa formalmente a partir de 2006, específicamente en lo relacionado con el desarrollo y la implementación de medios de verificación que brinden transparencia y legitimidad a los resultados reportados. En Colombia, existe el desafío de lograr la institucionalización del sistema no solo en el Ejecutivo, sino en los demás sectores de la administración pública. En Brasil el reto es introducir mecanismos de evaluación múltiple, con la participación de otros actores, principalmente usuarios, a fin de disminuir la tendencia a la autocomplacencia que produce la autoevaluación.

Otros desafíos son compartidos y aluden básicamente a profundizar las tendencias positivas que se vislumbran, considerando que todavía se trata de tareas inacabadas. Las metas recurrentes se refieren a lograr una mayor articulación entre los procesos de planificación, presupuestación, ejecución, seguimiento y evaluación y, específicamente, a la necesidad de desarrollar nuevos mecanismos y estrategias de coordinación con los ministerios de Hacienda para lograr una mayor vinculación de la información de MyE con las decisiones presupuestales, así como también para conseguir que estas últimas tengan más en consideración las estrategias políticas. El hecho de que aún persistan importantes compartimentos estanco a nivel de unidades de análisis ciertamente dificulta esta tarea. Por ejemplo, en Colombia la unidad de análisis utilizada por la Dirección General de Presupuesto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y la empleada por Sinergia muchas veces no coincide: mientras que para unos la unidad de análisis son los proyectos, para otros son los programas o políticas públicas, lo que hace que los objetivos, líneas de base e indicadores, sean difíciles de articular entre sí.

Prácticamente en todos los casos también se reconoce que todavía falta mucho camino por recorrer en lo que respecta al trabajo en coordinación con los ministerios y entidades para asegurar que usen la información producida por los sistemas, así como también en lo referente a la mejora de la integración entre los distintos sistemas, y en la articulación con la sociedad. La necesidad de construir confianza plantea, entre otras cuestiones, la necesidad de reemplazar las políticas generales de devolución de competencias por mecanismos selectivos, en los que la flexibilidad forme parte del reconocimiento a una buena gestión. También cabe destacar la necesidad de diseñar mecanismos que

permitan la distribución del poder entre las instancias intersectoriales.

Como puede constatarse, la mayoría de los desafíos no son de orden técnico. Aluden más bien a cuestiones de gobernanza de los sistemas, donde articulación, negociación, formación colaboradora de políticas entre actores diversos, vale decir asuntos de orden político que afectan a la cualidad gubernativa de los sistemas de MyE, adquieren relevancia mayor. Por supuesto que al colocar la atención en ellos, afloran otros de mayor envergadura. Uno ciertamente es relativo a la economía política del MyE. Otro incumbe a la compartimentación y segmentación de las administraciones públicas latinoamericanas y, por ende, al tipo de instituciones que existen en la región. Ambos remiten al tipo de relaciones de poder e influencia, así como de valores que se han sedimentado a través de los diferentes procesos de reforma del Estado.

En este último sentido, emerge otro conjunto de desafíos, que se detalla a continuación.

Desafíos mediatos: el nuevo ámbito público y sus valores[2]

Prácticamente ya no caben dudas de que en las últimas décadas se han producido cambios de inusitada magnitud que no solo nos enfrentan a un nuevo universo de servicios que siendo públicos están en manos privadas, sino además al arraigo de la lógica del mercado dentro del Estado.

De hecho, la mayoría de los incentivos institucionales (las nuevas instituciones) que han sido promovidos por los procesos de reforma del Estado y de la gestión pública, según lo reconocen sin vacilación sus propios mentores, están orientados a reproducir la lógica del mercado dentro del sector público Pero aun van más allá: buscan cambiar el papel del Estado en el sector público; concretamente disminuir su poder dentro de él. Este es el verdadero cambio institucional que se prescribe.

Uno de los efectos más sobresalientes de la introducción de los mecanismos de mercado en el sector público es el cambio de la fisonomía misma de este sector. Recientemente la OCDE ha propuesto incluso un nuevo concepto, el de "dominio público", para definir el sector público que se ha configurado, asumiendo que este ya no incluye solo organizaciones de propiedad del gobierno o controladas por él sino también servicios financiados (directa o indirectamente) por el gobierno pero provistos por organizaciones privadas.

En el caso de América Latina, los datos fragmentados de los que se dispone sugieren que tendencialmente ha crecido sobre todo la prestación de servicios sociales por parte de entidades mercantiles; por tanto, América Latina (con pocas excepciones) ha adoptado la lógica del mercado para la provisión de los servicios públicos en términos más extremos que los países en donde surgió este tipo de enfoque. Al respecto basta recordar que en el Reino Unido, inmediatamente después del período de las más profundas transformaciones en esta dirección, se reconocía que el sector público pudo haber perdido su rol económico, pero ha retenido un fuerte rol social: continúa financiando y suministrando bienes y servicios clave como salud, educación, investigación y desarrollo, justicia criminal y seguridad social.

Uno de los asuntos que a partir de las nuevas realidades comienza a ser advertido es la carencia de datos que permitan identificar los costos, los insumos y, sobre todo, los resultados de los nuevos arreglos de modo de adoptar políticas públicas debidamente fundadas acerca de ellos.

La premisa, en todos los casos, es que el sector privado —sea mercantil o no mercantil— tiene ventajas comparativas respecto del sector público, sin reparar en los indicadores que permiten avalar o no tal afirmación. De hecho, tal como ha sido sostenido, cada modalidad o instrumento de prestación de un servicio a lo menos debería ser evaluado por su eficiencia y costo, su calidad y efectividad, y su cobertura y equidad, pero precisamente por la tendencia a la mitificación de

2. Se pueden encontrar más detalles de las cuestiones que se exponen en este punto en el artículo de la autora "El mercado en el Estado", publicado en la Revista Nueva Sociedad, Buenos Aires, N° 221, mayo-junio 2009.

las relaciones público-privadas esto pareciera no estar ocurriendo.

Otro fenómeno que en gran medida constituye una consecuencia de la aplicación de los enfoques de mercado en el sector público es la sobre-valorización de las mediciones, con sesgos que rayan en el formalismo y con énfasis que generan efectos adversos sobre la equidad. La asunción de que lo que no puede ser medido no existe, y la tendencia a gestionar "para" indicadores en vez de lo contrario, constituyen algunas de sus expresiones. Un efecto de todo ello es que la atención se desvía de los fines quedando atrapada en los medios. De hecho, hay ahora múltiples mediciones pero no disponemos en general de reales evaluaciones de los cambios en las capacidades gubernamentales pertinentes, ni de sus impactos en la sociedad.

Sin embargo, lo más significativo es la conexión entre incentivos, cálculos privados de beneficios personales, y mediciones, que conlleva la lógica del mercado asentada en el Estado y sus consecuencias sobre los valores a maximizar. Uno de los principales hallazgos que sugieren recientes investigaciones es que esa conexión puede traducirse en el descuido de la equidad, como valor a maximizar desde el sector público. Por otra parte, cabe destacar que las metas pueden convertirse en estructuradoras de estrategias perversas entre los actores e, incluso, configurar relaciones signadas por la competencia en vez de la colaboración.

Todo ello alerta sobre el tipo de cultura que subyace en los nuevos arreglos institucionales. Afirmar, por tanto, que un resultado positivo de las recientes transformaciones en el sector público es que ya está asentada una cultura de metas e indicadores, podría no bastar habida cuenta de los efectos perversos que esta nueva cultura finalmente puede tener sobre los valores del ámbito público y sobre su gobernanza.

Un problema que así queda relevado es que un sistema de MyE no es inocuo en relación con el tipo de arreglos institucionales y de valores que se asientan en el ámbito público y al final de cuentas, a través de él, en la sociedad. Otro problema, aún más gravitante, es que un sistema de MyE no existe en el vacío sino que es tributario tanto de los rasgos del contexto sociopolítico en que se desarrolla, como de los patrones de reforma del sector público que enmarcan su gestación y desarrollo. Entre ambos ciertamente hay un potenciamiento recíproco.

Hay aquí un desafío mediato de la mayor envergadura y que pasa por tematizar acerca del tipo de Estado y de administraciones públicas que se quieren construir.

El viejo patrón de configuración del Estado fue ineficaz, fomentó sociedades rentistas y burocracias irresponsables. El nuevo patrón está impulsando sociedades divididas e individualistas. Ahora que el Estado vuelve a recuperar su importancia es el momento de deslindarse de ambos enfoques. Para que ello sea posible, tal como lo recuerda Sen, es necesario comenzar por reconocer que las complejas interdependencias entre valores, instituciones y normas de comportamiento, así como también entre la búsqueda de equidad en la distribución y eficiencia en la producción, requieren una investigación más amplia de la que suele concedérseles. Esta investigación, que atañe directamente a los sistemas de MyE, debería comenzar por reconocer que ahora nos enfrentamos a una caja negra (el "dominio público"), que es donde se dirime en gran medida la producción de bienes y servicios públicos, así como también por admitir que no existen metas e indicadores inocuos, menos si la lógica subyacente es la del mercado y no la de lo público. La construcción de la gobernanza de los sistemas de MyE es, pues, una tarea de envergadura que obliga a incidir en los patrones de reforma del Estado y de la administración pública.

Sesión especial:
Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados (Sinergia)

El Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados (Sinergia): logros, retos y perspectivas

Diego Dorado*

En el marco de la V Reunión de la Red de Monitoreo y Evaluación de América Latina y el Caribe: *Desafíos y oportunidades para la institucionalización de los sistemas regionales*, se dedicó una sesión especial al Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados (Sinergia) en conmemoración de sus 15 años de operación. En ella se presentaron y discutieron los logros, debilidades y retos del sistema, y asimismo se analizaron las ventajas, el papel y los aspectos que han influenciado su desarrollo.

El panel contó con la intervención del Director de Evaluación de Políticas Públicas (DEPP) del Departamento Nacional de Planeación (DNP), Diego Dorado; la Ministra Consejera de la Presidencia de la República, Claudia Jiménez Jaramillo; el Director de Presupuesto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Fernando Jiménez, y el Director de la Asociación Nacional de Instituciones Financieras (ANIF), Sergio Clavijo. El Subdirector General del DNP, Juan Mauricio Ramírez, ofició como moderador.

Este documento recoge los puntos centrales de estas intervenciones y complementa sus análisis y ponencias con bibliografía de autores que han estudiado a Sinergia como referente. En esta dirección, el documento se ha estructurado en cuatro partes: en primer lugar se realiza un recorrido sobre la experiencia de Sinergia en estos 15 años de aprendizaje; en segundo lugar, se examina la relación de Sinergia con las demás entidades del gobierno central; posteriormente se establece una aproximación a la perspectiva del sistema desde fuera del gobierno, y finalmente se plantean los retos y perspectivas de Sinergia para los próximos años en un contexto de realineamiento estratégico del sistema.

El Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados (Sinergia): 15 años de aprendizaje

El modelo colombiano de gestión basado en resultados surge con la Constitución Política de Colombia en 1991 como parte de un proceso intenso de modernización, el cual connota una serie de reformas de tipo económico y político (gráfico 21). En materia institucional, uno de los cambios establece que el Estado debe tener herramientas de monitoreo y evaluación (MyE) adecuadas, así como también un sistema que reúna los diferentes esfuerzos institucionales de un gobierno orientado a la reforma.

Años más tarde, la Ley 152 de 1994 (Ley orgánica del Plan Nacional de Desarrollo) estableció las directrices del proceso de seguimiento a las políticas y definió que este debía basarse en las prioridades y los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo (PND), designando como responsable de ejercer estas funciones al DNP. Como consecuencia de estos mandatos constitucionales y legales, surgió Sinergia, una herramienta diseñada con el propósito de mejorar la efectividad en la formulación y ejecución de las políticas, programas y proyectos públicos para medir oportunamente los resultados de la gestión de los administradores públicos, fortalecer el manejo gerencial de la inversión pública y generar la información adecuada para la asignación de recursos.

El sistema a su vez se enfocaría en el seguimiento y la evaluación con énfasis en el logro de resultados, lo que se refleja en el documento Conpes[1] 2688 de 1994 donde se establece la "Introducción de una cultura de la evaluación al interior de las entidades con el objeto de fortalecer la capacidad de manejo gerencial de la inversión pública".

* Director, Evaluación de Políticas Públicas, DNP, Colombia.

1. El Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes) es un organismo técnico asesor del Poder Ejecutivo y la máxima autoridad nacional de planificación en el país. Como es el espacio más importante de discusión para la formulación de las políticas públicas, el Conpes coordina y orienta a los organismos encargados de la dirección económica y social del gobierno y define las líneas de política en todas las áreas de intervención del Estado. El Departamento Nacional de Planeación, como Secretaría Técnica del Consejo, tiene la labor de producir y presentar los documentos que se discutirán y aprobarán en el Conpes, convirtiéndose en el instrumento técnico de apoyo y coordinación en la formulación de las políticas. Véase más información en: http:www.dnp.gov.co o http://sisconpes.dnp.gov.co/.

Algunos actores han postulado que el sistema se divide en dos fases de evolución, 1995-2001 y 2002-2009.

Durante la denominada "primera generación" (1995-2001), se desarrolló el marco conceptual, legal e instrumental básico de la función de evaluación, se incorporaron prácticas de gestión por resultados en la administración central y se introdujo la utilización continua de indicadores de gestión, así como también se incorporaron algunas herramientas de planificación por objetivos y resultados en las entidades del gobierno central.[2] En esta etapa el Banco Mundial proporcionó un apoyo continuo a Sinergia a través de un proyecto de crédito denominado Modernización de la Administración Financiera Pública (MAFP I).

Esta primera etapa permitió darles solidez metodológica y madurez conceptual a los instrumentos de MyE del Sistema. De igual forma, permitió generar un espacio para fomentar una cultura de gestión por resultados y avanzar en el aprendizaje para su adecuada implementación. Adicionalmente, proporcionó un mejor diagnóstico sobre el contexto institucional que permitió, posteriormente, diseñar un sistema de seguimiento más eficiente y acorde a las necesidades del país.

La "segunda generación" (2002-2008) partió de la base de un escenario complejo para Sinergia, determinado principalmente por los siguientes aspectos:

- La desvinculación de los compromisos y las herramientas de las entidades del gobierno con la asignación presupuestal de cada vigencia.
- No se habían definido claramente los diferentes vínculos, tareas y responsabilidades que comprende el sistema.
- La calidad en el manejo de la información era deficiente, existía un excesivo número de indicadores[3] que concentraban sus esfuerzos en la medición de la gestión y no en la medición de resultados, lo que desestimuló el logro de las metas específicas asociadas a dicha gestión y su diligenciamiento generó una carga operativa a las entidades que no se reflejó en ganancias en términos de productividad.
- No había una separación clara entre los conceptos de monitoreo y evaluación.
- No se contaba con incentivos para la demanda de evaluación por parte de las diferentes instituciones y no se difundían los resultados, socavando la rendición de cuentas.
- Desconocimiento de los efectos reales de las inversiones.
- Conocimiento insuficiente para la toma de decisiones.

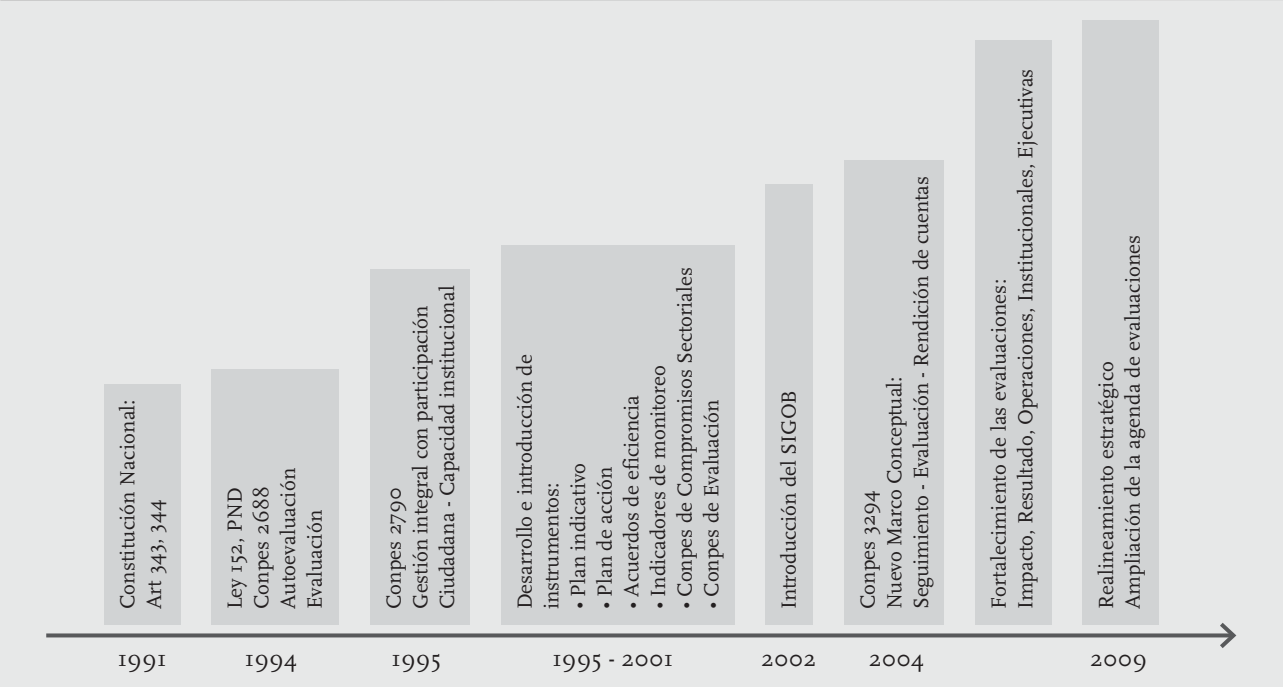
Este escenario y la llegada de Álvaro Uribe a la presidencia de la República pondrían sobre la mesa la necesidad de establecer una reestructuración y el fortalecimiento del esquema operativo de Sinergia. Este punto de inflexión permitiría al sistema cambiar su enfoque "pasando del monitoreo a nivel de agencia-sector al nivel de sector-programas y políticas. A partir de esta reforma el sistema hace una distinción clara entre las actividades de monitoreo y evaluación, y pone un énfasis importante en la asignación del gasto público de acuerdo a resultados".[4]

Este nuevo giro se ha visto reflejado en varios hitos importantes, como por ejemplo la implementación del Sistema de Programación y Gestión de Gobierno (SIGOB)[5] en 2002, la elaboración del Conpes 3294 de 2004 ("Renovación de la administración pública: gestión por resultados y reforma del Sistema Nacional de Evaluación"), y el Plan Estratégico para los años 2006-2010, los cuales impulsarían la institucionalización de Sinergia dentro de la administración pública.

En el cuadro 15 se puede apreciar un resumen del cambio introducido con el Conpes 3294:

2. Entre estas herramientas se incluyen: i) el plan indicativo: herramienta para hacer el seguimiento a los principales programas del PND, prevista para el ámbito gerencial de carácter estratégico, ii) el plan de acción, iii) los acuerdos de eficiencia: con ellos se buscó mejorar la coordinación entre las instancias que tienen responsabilidad en los diferentes niveles de resultados del gasto, comenzando por una demarcación clara de sus competencias y la definición de lo que debe constituir su contribución a una salida de la crisis fiscal, iv) los indicadores de gestión, y v) los Conpes de compromisos y evaluación: documentos especiales en los que se incluyeron los acuerdos realizados sobre metas sectoriales entre los ministros y el presidente de la República con base en las prioridades establecidas en el PND.
3. En 2002 se contaba con 940 indicadores.
4. Villareal, Julio. Estudio de caso: Colombia y el sistema de monitoreo y evaluación (Sinergia). Banco Mundial/CLAD. Bogotá: 2007.
5. Este sistema permite monitorear en tiempo real y con acceso de la ciudadanía el estado de la gestión en función de las metas propuestas y de una línea de base, correspondiente al inicio de la administración. Igualmente, identifica a los responsables de la ejecución de cada política y programa, al tiempo que vincula los resultados y metas con los recursos de inversión asignados en el Presupuesto General de la Nación.

Gráfico 21. Principales hitos de Sinergia



Fuente: Dirección de Evaluación de Políticas Públicas, DNP.

Cuadro 15. Objetivos y componentes del Conpes 3294 de 2004 en comparación con el Conpes 2688 de 1994

	Conpes 2688 DE 1994	Conpes 3294 DE 2004
Objetivos	Introducir una cultura de evaluación dentro de las entidades con el objetivo de fortalecer la capacidad de manejo gerencial de la gestión pública.	Contribuir a mejorar la eficacia y el impacto de las políticas, programas e instituciones, incrementar la eficiencia y transparencia en la programación y asignación de los recursos, y estimular la transparencia en la gestión pública, incorporando de manera activa el control de la ciudadanía.
Componentes	El sistema está conformado por dos módulos: el primero integrará los mecanismos diseñados por la autoevaluación de las entidades en cuanto se refiere a la gestión y a los resultados de la ejecución de políticas, programas y proyectos, y el segundo los mecanismos diseñados para la evaluación, por parte de los ministros correspondientes y el DNP, de los proyectos, programas y políticas seleccionados periódicamente con este fin.	El sistema se caracteriza por el monitoreo o el seguimiento de resultados, las evaluaciones focalizadas y la difusión de resultados para la rendición de cuentas.

Fuente: Dirección de Evaluación de Políticas Públicas, DNP.

Por su parte, el Conpes 3294 se constituye como el lineamiento de política que permitió unificar conceptos y metodologías, y es la carta de navegación que rige actualmente el sistema y que define los alcances y límites en el desarrollo de sus funciones.

En general, la reforma a la función de evaluación y seguimiento en Colombia buscó asegurar el logro de tres objetivos. En primer lugar, contribuir a mejorar la eficacia y el impacto de las políticas, programas e instituciones. En segundo lugar, incrementar la eficiencia y transparencia en la programación y asignación de los recursos. Y en tercer lugar, estimular la transparencia en la gestión pública, incorporando de manera activa el control de la ciudadanía.

De igual forma, la reforma estructuró al sistema en tres componentes o líneas estratégicas, complementarias entre sí, estableciendo diferencias conceptuales e instrumentales entre ellas, tal como se puede observar en el gráfico 22.

A continuación se analiza cada una de dichas líneas o dichos componentes, y se vincula una aproximación de su desarrollo operativo hasta el día de hoy.

Seguimiento de resultados

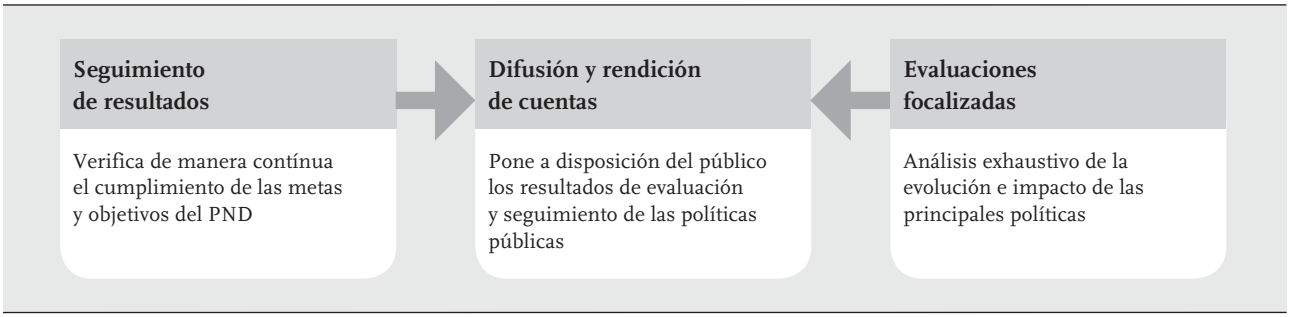
Su objetivo es verificar de manera continua el cumplimiento de las metas y objetivos del PND (gráfico 23). A través de este componente se fijan los compromisos más significativos para cada entidad al inicio de cada administración.

La herramienta para desarrollar este seguimiento es el Sistema de Seguimiento a Metas de Gobierno (conocido en principio como Sigob y ahora denominado Sismeg); en este sistema se registran los indicadores para las entidades que conforman los 20 sectores de la rama ejecutiva, responsables del cumplimiento de metas que contribuyen al logro de los objetivos del PND. Dentro de estas entidades, se designa un "gerente de meta" encargado de la gestión para alcanzar la meta y de registrar sus avances.

Al encontrarse en línea y disponer de un ambiente de consulta virtual, el sistema permite tener información de ejecución física y presupuestal actualizada y en tiempo real por los responsables directos, reducir los costos de transacción inherentes al proceso y hacer más transparente la gestión y el seguimiento. Asimismo permite a los encargados de la toma de decisiones de políticas contar con información oportuna sin tener que recurrir a los conductos regulares y tradicionalmente establecidos.

A través de este sistema, hoy en día la ciudadanía, el Congreso y otros organismos de control pueden ejercer control social y realizar consultas relacionadas con los compromisos concertados con los responsables de las políticas y programas y los avances que reportan sus respectivos indicadores. Además, se ha reducido el excesivo número de indicadores que conformaba el sistema.[6]

Gráfico 22. Componentes o líneas estratégicas del sistema



Fuente: Dirección de Evaluación de Políticas Públicas, DNP.

6. Se administran 624 indicadores (fecha de corte: 31 de octubre de 2009).

Una vez que la información de avance de los indicadores es consignada en el sistema, se elabora un informe mensual para el análisis de la Alta Consejería de la Presidencia de la República que contiene un *ranking* de cumplimiento de los indicadores por sector y entidad, detallando niveles de cumplimiento rezagados, satisfactorios y sobre ejecución. Anualmente se elabora el informe del presidente al Congreso de la República, la cartilla con el balance de resultados sobre cada vigencia terminada, y trimestralmente se difunden publicaciones virtuales sobre temas que vinculan metas e inversión por sectores específicos. En el gráfico 23 se ilustra el estado de avance de algunos indicadores.

De manera general, los resultados en materia de seguimiento a resultados han sido los siguientes:

- Se han monitoreado de manera efectiva dos planes de desarrollo (2002-2006 y 2006-2010).
- Se generan alertas tempranas en el avance del plan (seguimiento de corto plazo).
- Se administran 624 indicadores.
- Se poseen reportes mensuales (con un nivel promedio de actualización mínimo del 92%).
- En el último año se han realizado 285 reuniones de seguimiento.

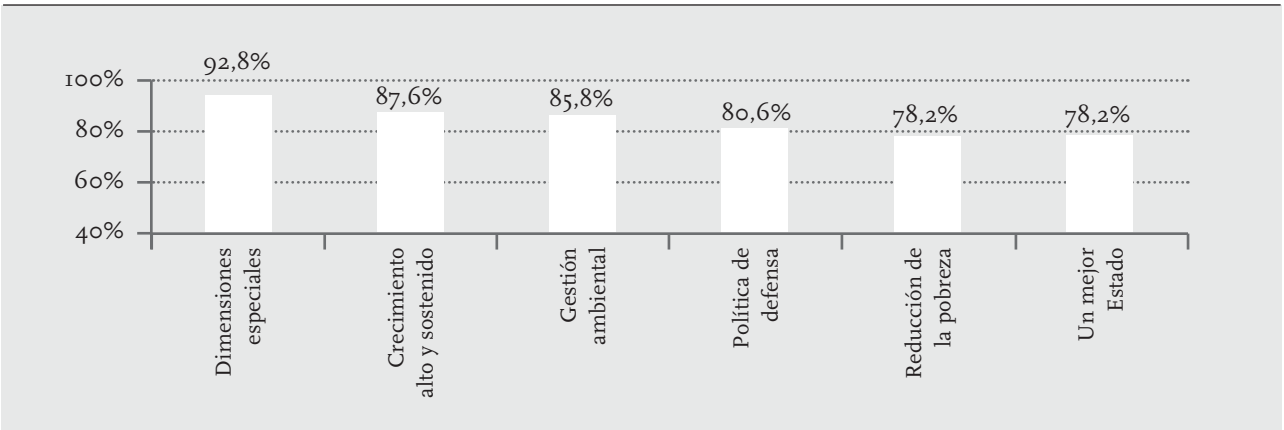
Evaluaciones focalizadas

De acuerdo con el Conpes 3294, la evaluación se define como una "valoración exhaustiva de la causalidad entre una intervención del Estado y sus efectos para determinar su relevancia, eficiencia, efectividad, impacto y sostenibilidad".

En esta dirección, Sinergia ha ido incorporando agendas de evaluación anual y cuatrianual que son definidas por el Comité Intersectorial de Evaluación y Gestión por Resultados.[7] El esquema de priorización de evaluaciones incluye criterios como la cantidad de recursos que consumen los programas, las características de la población objetivo y el número de personas afectadas, la relevancia del programa para un sector específico, la naturaleza innovadora de la actividad o su potencial para ser replicada o reproducida.

Es de resaltar que todas las evaluaciones que se han venido realizando utilizan esquemas de contratación que se surten mediante un proceso de licitación competitivo en el que participan consultores o firmas consultoras externas al gobierno, a las cuales se les realiza un acompañamiento técnico.

Gráfico 23. Objetivos del Plan Nacional de Desarrollo



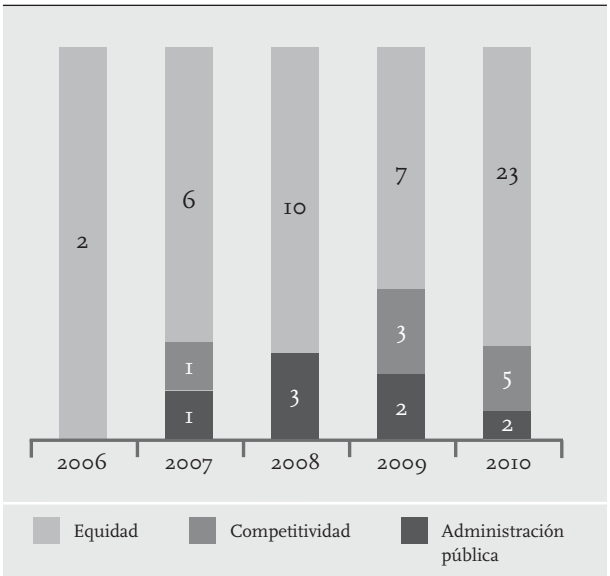
Fuente: Dirección de Evaluación de Políticas Públicas, DNP (fecha de corte: 31 de octubre de 2009).

7. Este Comité está compuesto por la presidencia de la República, el DNP, el Ministerio de Hacienda y los ministerios respectivos.

En materia metodológica, además de haber llevado a cabo evaluaciones de impacto robustas que se valen de modelos experimentales y cuasiexperimentales con uso de grupos de tratamiento y control, Sinergia también se ha preocupado por desarrollar evaluaciones menos costosas dependiendo del programa a intervenir. Así, las evaluaciones de gestión, por procesos, institucionales, de resultados y ejecutivas complementan el abanico de metodologías que utiliza el sistema para evaluar los programas.

A la fecha, el progreso de Sinergia en materia de evaluación ha sido ostensible (gráfico 24). Esto se ha hecho evidente en el aumento del número de evaluaciones desarrolladas por año (dos evaluaciones en promedio en 2006, 12 evaluaciones en 2009 y 30 programadas para 2010), la vinculación de los resultados de las evaluaciones con la formulación y reformulación de políticas, el incremento de la inversión en evaluaciones (desde 2006 se han invertido cerca de US$15 millones), la diversificación de la agenda, la cual incluye ahora temas de competitividad y administración pública, y el hecho que las evaluaciones sean realizadas por firmas de consultoría ampliamente reconocidas e independientes del gobierno.

Gráfico 24. Evaluaciones por año y por sector desarrolladas desde Sinergia



Fuente: Dirección de Evaluación de Políticas Públicas, DNP.

Actualmente, y en su proceso de realineamiento estratégico, Sinergia busca incorporar un componente llamado el RADAR, con el objetivo de compilar y acopiar las evaluaciones de política pública que se realizan en las diferentes entidades públicas, territoriales, centros de investigación y universidades del país. Esta iniciativa permitirá mejorar y optimizar la utilización de estudios de evaluación y fomentar la coordinación y la complementariedad en este ámbito, enriquecer la toma de decisiones hacia una gestión más eficaz y generar información para los distintos actores sociales.

Difusión para la rendición de cuentas

El principal propósito de este componente es promover la interacción de la rama ejecutiva con las demás ramas del poder público, los órganos de control y con la ciudadanía, poniendo así en práctica el principio de transparencia en la gestión pública. En pocas palabras, se trata de poner a disposición del público los resultados de evaluación y seguimiento de las políticas públicas.

En materia de difusión, se busca brindar una divulgación apropiada de los productos de Sinergia, mejorando la elaboración de los documentos en términos de calidad y disponibilidad, de modo que la información generada sea oportuna, clara y confiable para sus usuarios. De esta forma, se ha entregado información virtual e impresa sobre los resultados de las evaluaciones realizadas a diferentes programas del gobierno nacional, y el seguimiento a las metas del PND.

Entre las diferentes herramientas de difusión se puede citar el envío de documentos en forma concreta a entidades, academias, organizaciones de la sociedad civil y a través de la lista de distribución electrónica, que cuenta con más de 9.000 destinatarios.

De igual manera, se adelantan foros y seminarios, algunos de escala internacional, que tienen como finalidad socializar el trabajo que la Dirección de Evaluación de Políticas Públicas (DEPP) ha venido desarrollando como secretaría técnica de Sinergia, y en esta medida generar debates técnicos y académicos de alto nivel acerca de los temas de evaluación, seguimiento y rendición de cuentas sobre la gestión pública.

Adicionalmente, en la página Web del DNP se ha alojado el vínculo de Sinergia,[8] en el cual se encuentran documentos, productos y servicios, así como también herramientas de control e insumos para la rendición. También se encuentra el Centro Documental Virtual de Sinergia, conformado por cerca de 500 artículos relacionados con evaluación, seguimiento y rendición de cuentas.

Estos avances se han materializado también en:

- La elaboración de más de 15 documentos Conpes sobre los avances de las políticas públicas desde 1994.
- La publicación de 32 reportes de evaluación desde 2003.
- La publicación de 10 evaluaciones en la serie de evaluación de políticas públicas desde 2004.
- La elaboración del informe anual de gestión del presidente al Congreso de la República desde 2003.
- Apoyo técnico en rendición de cuentas del gobierno nacional a la comunidad, a través de un consejo de ministros televisado.

A modo de síntesis, la difusión de resultados y la disponibilidad de la información han permitido al gobierno orientar su gestión en términos de resultados; de igual forma, en estos 15 años de aprendizaje, Sinergia ha sido capaz de posicionarse gracias al respaldo técnico y la credibilidad que ostenta actualmente dentro del gobierno, más aún cuando habría que reconocer que gran parte de la información que produce el sistema está dirigida a los agentes ejecutores de las políticas evaluadas; en esta medida es vital que los gobiernos como ejecutores de políticas cuenten con instrumentos para medir los propios resultados de la gestión y participen en este proceso (Zaltsman, 2006).

Sinergia y la coordinación intergubernamental: una herramienta para orientar las decisiones políticas y presupuestales

La articulación de Sinergia con las demás entidades del gobierno resulta fundamental para institucionalizar el monitoreo y la evaluación en todo el andamiaje estatal. Dicha vinculación se genera de manera explícita, en la medida en que el sistema produce información técnica y de calidad que el gobierno utiliza como insumo en la toma de decisiones políticas.

De manera explícita, el uso de la información producida por el sistema a nivel intergubernamental opera en dos líneas:

1) en el control político que realiza el presidente de la República a su gabinete de gobierno y
2) en la asignación del gasto de inversión como insumo para el Ministerio de Hacienda.

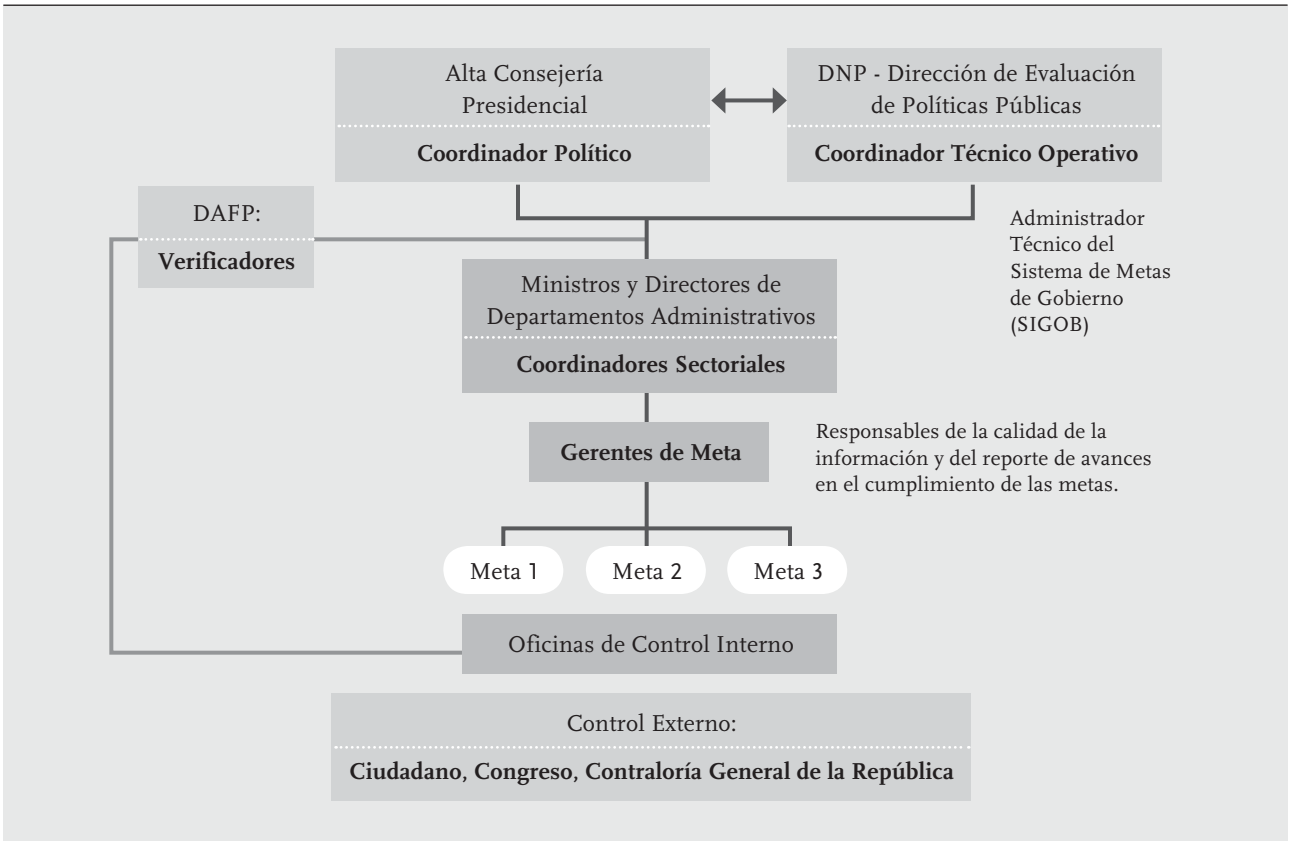
Control político: Sinergia le permite al Ejecutivo, y de manera más especifica al presidente, verificar el cumplimiento de las metas del PND, monitorear los resultados de la gestión del gobierno y sus responsables, mejorar la planificación de las entidades en función de prioridades y, de manera general, visibilizar los resultados para hacer más transparente la gestión. En el gráfico 25 se ilustra dicha coordinación.

Para la presidencia y para el consejo de ministros la información que produce Sinergia es de especial relevancia en la medida que se constituye como la fuente primaria que se utiliza para los controles de gestión. Contrasta esta utilización con la que le pueden dar los ministerios en otros escenarios para apoyar la toma de decisiones.

Por su parte en materia de evaluación el caso de "Familias en acción" ha demostrado que la información producida puede ser utilizada para realizar cambios estructurales o rápidos en la ejecución de la operación.[9]

8. Véase www.dnp.gov.co/sinergia.
9. En este caso, el cambio estructural más evidente se dio a raíz de los resultados de la evaluación, en donde se produjo la triplicación de sus beneficiarios y la entrada del programa a la casi totalidad de los municipios del país. Este último cambio significó la puesta en marcha del programa en ciudades y la introducción de población desplazada por la violencia como nueva beneficiaria del programa.

Gráfico 25. Sistema operativo del sistema de metas



Fuente: Dirección de Evaluación de Políticas Públicas, DNP.

Planificación presupuestal: cabe resaltar que con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público la relación aún no se ha institucionalizado de manera formal, aunque se han establecido ciertos acercamientos en materia de seguimiento. Dicha relación se establece a través de la coordinación con el grupo de seguimiento en el Sistema de Seguimiento a Metas de Gobierno, en donde además de la obligación que tiene el ministerio como entidad del gobierno de alimentar sus indicadores sectoriales, utiliza la información disponible en el sistema y la vincula a las metas anuales con el presupuesto de inversión asignado, como un primer paso orientado hacia la clasificación programática del gasto.

Otro canal de aproximación se percibe en la realización del comité de gasto sectorial. En él se realiza un ejercicio de marco de gasto de mediano plazo, proceso estratégico de proyección y de nueva priorización del gasto que facilita el cumplimiento de metas fiscales que superen el horizonte anual y permite mejores resultados en tiempo de asignación de recursos y eficiencia en su uso.[10] Finalmente, en materia de evaluaciones, el ministerio de Hacienda hace parte del Comité Intersectorial de Evaluación y Gestión por Resultados.

Indudablemente el esquema de vinculación entre Sinergia y Hacienda ha sido muy precario, entre otras cosas debido a que la relación no se ha institucionalizado.

10. Si bien en este ejercicio Sinergia no tiene participación, los comités sectoriales sí constituyen un mecanismo de coordinación e interlocución entre Hacienda y Planeación en el esfuerzo de consolidar un presupuesto por resultados.

Si bien la información sobre seguimiento y evaluación puede ejercer influencia limitada sobre la distribución del presupuesto nacional en el corto plazo, podría haber un potencial considerable de los hallazgos en el mediano y largo plazo, especialmente si existe clara evidencia sobre el desempeño del gobierno en la consecución de las metas presidenciales.

Es imperativo entonces profundizar en la vinculación de las relaciones entre Hacienda y Sinergia, pues como se indica, aún no es evidente la influencia que el uso de la información de MyE pueda ejercer en la toma de decisiones del presupuesto en Colombia; pues si bien en el esquema actual es responsabilidad del DNP diseñar el presupuesto de inversión, no ejerce preponderancia alguna en el presupuesto de funcionamiento o corriente elaborado directamente por el Ministerio de Hacienda. De igual forma una coordinación más cercana puede ser un requisito previo para lograr un presupuesto y una planificación por resultados.

No obstante, uno de los retos que imprime la nueva etapa de realineación estratégica de Sinergia plantea la necesidad de trabajar juntamente con Hacienda. Para lograr este fin, una de las iniciativas planteadas desde Sinergia y el Ministerio de Hacienda ha sido construir un *ranking* de eficiencia y efectividad de función del gasto en las entidades públicas, con el fin de profundizar la transparencia y la optimización en el uso de recursos.

A continuación, en el cuadro 16 se presenta un resumen de los canales de coordinación entre Sinergia, Hacienda y la Presidencia de la República.

Perspectivas desde afuera: ¿Qué tan creíble es la información que produce Sinergia?

Si se hace alusión al diagnóstico que se realiza desde afuera del gobierno sobre la confiabilidad y utilidad de la información que produce el sistema, el panorama no es del todo sombrío como lo postula Sergio Clavijo. En realidad, afirmar que es peligroso realizar autoevaluaciones, en la medida en que la contraparte "crítica" esté ausente, puede ser controvertible en este caso.

En primer lugar, en efecto, en Sinergia se realizan autoevaluaciones en la medida en que y como la gestión por resultados lo plantea, el gobierno hace un seguimiento interno al PND y sus metas, de acuerdo con el mandato constitucional del artículo 343 y del artículo 29 de la Ley 152 de 1994. Sin embargo, desarrollarlas no es necesariamente "peligroso", ya que el seguimiento y la evaluación le están permitiendo medir el grado de avance de los compromisos que se fijó al inicio, conocer cómo va su gestión y tratar de corregir a tiempo los desaciertos.

De igual forma, la obtención de dicha información desde el Ejecutivo puede resultar más práctica en la medida en que los ministerios, entidades ejecutoras y departamentos administrativos son los dueños de la información administrativa, mientras que la producción de datos primarios por parte de un externo sería prácticamente inviable.

En cuanto al diseño de las metas como le señala Clavijo, no por ser definidas por el gobierno estas pueden resultar irrisorias o medir cosas no esenciales,

Cuadro 16. Coordinación entre Sinergia, el Ministerio de Hacienda y la Presidencia de la República

	Seguimiento	Evaluación
Presidencia de la República	Controles de gestión, consejo de ministros y rendición pública de cuentas. Presentación del informe al Congreso.	Comité Intersectorial de Evaluación y Gestión por Resultados: se coordina la definición de la agenda de evaluaciones para cada cuatrienio y la agenda de evaluaciones para cada vigencia fiscal.
Ministerio de Hacienda	Comités funcionales de inversión como instancia de vinculación de metas y presupuesto de inversión. *Ranking* de efectividad y eficiencia de las entidades públicas.	Comité Intersectorial de Evaluación y Gestión por Resultados: ámbito de coordinación técnica y vinculación entre la evaluación y la programación presupuestaria.

Fuente: Dirección de Evaluación de Políticas Públicas, DNP.

por el contrario, el establecimiento de metas se constituye como el principal instrumento a través del cual un gobierno democráticamente electo materializa el mandato que le han conferido los ciudadanos. Las metas reflejarán las prioridades, las capacidades y los recursos dispuestos de acuerdo al plan de gobierno, como condición de delegación al Ejecutivo. No hay que olvidar que el proceso de construcción de indicadores y metas como unidad de medida objetiva es concertado tanto a nivel técnico como político, lo cual implica no solo la consideración de aspectos metodológicos y técnicos sino que introduce una validación política por parte de altas instancias de toma de decisiones que le imprime un músculo político al proceso y un nivel alto de apropiación.

Así mismo, Sinergia desde siempre se ha interesado en las opiniones y percepciones de la ciudadanía, lo cual se evidencia en aspectos como el hecho de que en su plataforma virtual SIGOB permite a los lectores emitir juicios sobre el desempeño del gobierno y el avance de sus compromisos, y sobre la accesibilidad, calidad y utilidad de la información disponible. Por otra parte, en 2006 la DEPP desarrolló una encuesta sobre la calidad de la información de resultados, preguntándoles a más de 3.000 hogares en 13 capitales temas sobre transparencia, grado de respuesta, rendición de cuentas y disponibilidad de la información, entre otros. Uno de los resultados arrojados sugiere que cerca del 47% de los ciudadanos considera útil la información pública, lo cual plantea un reto y un compromiso para garantizar la disponibilidad de mayor y mejor información.

En segundo lugar y en materia de evaluación, Sinergia ha cumplido en los últimos años el papel de árbitro o de tercero para contratar las evaluaciones (las cuales son realizadas por consultores externos como ya se mencionó anteriormente), para que no sea el ministerio o la entidad ejecutora quien contrate a una firma para que realice la evaluación, ya que esto generaría incentivos equivocados, pues quien paga al evaluador es quien está siendo evaluado.

De esta forma, la selección de las firmas evaluadoras o del consultor se hace a través de concursos de mérito, por convocatorias y licitaciones públicas, que utilizan esquemas rigurosos de selección avalados por el Banco Mundial. Quienes se presentan a dichas convocatorias por lo general son *think tanks*, universidades, prestigiosos centros de investigación y firmas consultoras, con equipos de profesionales reconocidos. Los académicos cuidan de su reputación, y sus estudios no por ser contratados por el gobierno quedan exentos del escrutinio de la academia, lo cual deberá garantizar la objetividad de sus juicios.

En tercer lugar, actualmente la Dirección de Evaluación de Políticas Públicas está trabajando en el desarrollo de una Red de Monitoreo y Evaluación en Colombia, la cual se constituye como un escenario para el análisis de los logros y dificultades encontrados durante la institucionalización de los sistemas de MyE. Es asimismo un canal que permitirá fortalecer las relaciones intergubernamentales, y poner a disposición de la sociedad civil información sobre evaluación de política pública que no necesariamente realiza el DNP e inclusive el gobierno nacional.

Retos y desafíos de Sinergia para los próximos años

Es imperativo que Sinergia en los próximos años y en el proceso de su realineamiento estratégico dirija sus esfuerzos a darle solidez al trabajo que viene realizando con las demás entidades del sector público, en especial con el ministerio de Hacienda; igualmente, el principal reto es producir información de calidad y pertinente para la ciudadanía. A continuación se presentan algunas de las estrategias que Sinergia se ha planteado para los próximos años:

- Fortalecer la articulación de Sinergia con otras áreas del DNP.
- Fortalecer el seguimiento del plan de desarrollo con el seguimiento presupuestal.
- Articular el diseño de indicadores de seguimiento al plan de desarrollo con visiones de desarrollo de largo plazo.
- Diversificar la agenda de evaluaciones, con inclusión de sectores que tradicionalmente no participaban.

- Identificar las evaluaciones que otras entidades del gobierno adelantan, a fin de garantizar los estándares internacionales de las evaluaciones (RADAR).
- Articular las evaluaciones con dimensiones de análisis más amplias que el programa evaluado.
- Promover la realización de evaluaciones de las políticas en los gobiernos regionales y locales.
- Definir una política incluyente para la rendición de cuentas interna, externa y social.
- Generar espacios de intercambio con el nivel territorial para continuar con la profundización de la cultura de gestión orientada a resultados (Redmecol).
- Promover la capacitación en seguimiento y evaluación tanto a nivel nacional como territorial.

Sesión 4:
Perspectiva de los sistemas de MyE: el desarrollo de capacidades para el monitoreo y la evaluación y las alianzas gobierno-academia-sociedad civil

Marco conceptual para el desarrollo de capacidades de evaluación: bases para las buenas prácticas en evaluación y desarrollo de capacidades

Caroline Heider*

Introducción[1]

El presente capítulo tiene por objeto contribuir a un mejor entendimiento de las complejidades asociadas con el proceso de desarrollo de capacidades de evaluación y sugerir formas de abordarlas en un contexto institucional a escala nacional. Se intentará aplicar el concepto de "buenas prácticas" al desarrollo de capacidades para lograr la instauración de "buenas prácticas" en el proceso evaluador. El análisis se sustenta en las "buenas prácticas" existentes en estos dos campos así como en la experiencia de evaluar el desarrollo de capacidades.

Tanto la evaluación como el desarrollo de capacidades corresponden a procesos multifacéticos en permanente evolución. En consecuencia, el presente capítulo sólo dará cuenta de una parte limitada del proceso total en un momento determinado. Quienes se desempeñan en el ámbito del desarrollo de capacidades están siempre desarrollando y refinando los conceptos y prácticas relacionados; la publicación *The Challenge of Capacity Development* (2006)[2] tiene como título secundario *Working towards good practice* (Hacia el establecimiento de buenas prácticas), con lo que se reconocen los desafíos que aún quedan por delante. Del mismo modo, la evaluación es una actividad en constante crecimiento.

El presente capítulo ve la luz en un momento importante. La demanda de información es alta y al mismo tiempo es cada vez más crítica de aquellas prácticas de evaluación que no demuestran independencia, credibilidad y real utilidad. De hecho, con posterioridad a la Declaración de París y la Agenda para la Acción de Accra, se aprecia un aumento en la demanda de capacidades de evaluación en los países socios. Al mismo tiempo, las evaluaciones contenidas en la iniciativa de las Naciones Unidas "Unidos en la acción" serán puestas en práctica por los países. Por consiguiente, el desarrollo de capacidades de evaluación está cobrando especial relevancia para un amplio espectro de partes interesadas en las comunidades humanitarias y de desarrollo. En el presente capítulo se intentará proporcionar un marco conceptual que vaya en apoyo de los esfuerzos realizados por estos actores.

El capítulo consta de tres secciones principales: la primera analiza las capacidades de evaluación en tres niveles, con lo que se superponen los principios y las capacidades de evaluación en tres niveles; la segunda pasa revista a las capacidades y los procesos utilizados para impulsarlas, y la tercera examina ejemplos y proporciona recomendaciones para quienes trabajan en el desarrollo de capacidades de evaluación.

Capacidad de evaluación a tres niveles

Principios de evaluación

Los principios de evaluación utilizados aquí son los mismos principios definidos durante una reunión de profesionales de la evaluación realizada en 1991[3] y posiblemente con anterioridad a ella. Dichos términos y sus correspondientes definiciones se encuentran en el anexo que acompaña al presente capítulo. De hecho, han pasado a ser parte integrante de la actividad de evaluación en general.[4] Por ejemplo, la independencia se

* Directora, Oficina de Evaluación, Programa Mundial de Alimentos, Naciones Unidas.

1. El presente documento ha sido elaborado como aporte para una publicación del Banco Mundial prevista para el año 2010 y editada por Ray Rist, Frederic Martín y Marie Helen Boily.

2. *The Challenge of Capacity Development, Working towards good practice*, OCDE/DAC, 2006.

3. La reunión fue organizada por la red del Comité de Ayuda al Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Los principios de evaluación fueron incluidos en la publicación del DAC titulada "Principios para una ayuda efectiva" de 1992.

4. Muchos de los principios analizados entonces fueron examinados y posteriormente asimilados por las asociaciones internacionales y regionales de evaluación, como la Asociación Americana de Evaluación (AEA, por sus siglas en inglés), la Asociación Africana de Evaluación (Afrea, por sus siglas en inglés), el Grupo de Cooperación de Evaluación de los Bancos de Desarrollo Multilaterales (ECG, por sus siglas en inglés) o las normas del Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas. En ocasiones los términos utilizados no son idénticos, pero los principios de fondo sí lo son.

convirtió en un elemento central de las instituciones de desarrollo multilateral luego de que la función evaluadora dentro del Banco Mundial pasara a depender del directorio ejecutivo en vez de depender del presidente. Dicho cambio se propagó a través de los bancos de desarrollo regionales y fomentó el debate dentro de las Naciones Unidas, por nombrar un ejemplo. En 2008 el marco para la revisión por pares destacó los principios de independencia, credibilidad y utilidad como centrales al proceso de evaluación.[5]

La ***independencia*** constituye la base de toda buena práctica de evaluación.[6] Su presencia es fundamental para dotar de credibilidad y utilidad a una evaluación. Su objetivo debe ser lograr la imparcialidad, la cual se verá reflejada, por ejemplo, en la elección de los sujetos que serán evaluados o del método de evaluación. Se consigue al contar con medios en los ámbitos estructural, institucional e individual.

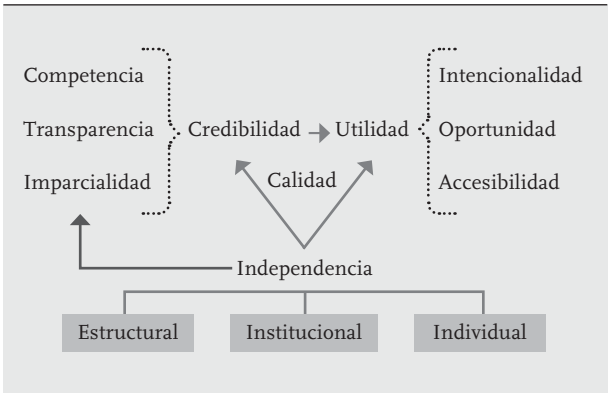
La ***credibilidad*** de la evaluación se ve reforzada con una mayor independencia, aunque también debe ir acompañada de competencias por parte de los evaluadores, de transparencia en el proceso de evaluación y de imparcialidad tanto de los evaluadores como del proceso mismo.

La ***utilidad*** de las evaluaciones no depende únicamente de su independencia y credibilidad. También es necesario que quienes las solicitan y los evaluadores tengan la intención de utilizar sus resultados, de realizarla en un momento en que estos sean significativos para los procesos de toma de decisiones y que las evaluaciones sean accesibles. Este principio existe como forma de garantizar que las evaluaciones se realicen con el fin de influir en el cambio.

En su conjunto, estos principios determinan la alta calidad de la evaluación y aseguran las "buenas prácticas" del proceso. La independencia, la credibilidad y la utilidad constituyen los tres lados iguales de un triángulo en cuyo centro se encuentra la calidad de la evaluación. El gráfico 26 ilustra las relaciones existentes entre ellos, incluidas su complementariedad y sus tensiones inherentes. A su vez, cada uno de los principios centrales de evaluación se apoya en otros principios.

Estos tres principios son complementarios: si una evaluación muestra cierta inclinación hacia la perspectiva de una de las partes interesadas (es decir, no goza de independencia o imparcialidad), no será creíble para las demás. Si una evaluación carece de credibilidad es poco probable que las partes interesadas le presten atención y menos aún que la utilicen. Si se ignora a las partes interesadas o se incluyen sus intereses y oportunidad en el tiempo, se resiente la utilidad de la evaluación y la credibilidad de su proceso. Al mantener un buen equilibrio entre la independencia, la credibilidad y la utilidad, estos principios se refuerzan mutuamente y se mejora la calidad de la evaluación. Sin embargo, también pueden ocurrir tensiones entre los principios de evaluación. Por ejemplo, una independencia exacerbada puede llevar al aislamiento de la función de evaluación, lo cual puede reducir su utilidad.

Gráfico 26. Principios de evaluación



Fuente: Elaboración propia.

También es posible que algunos interesados perciban a las evaluaciones como útiles solo cuando se consiguen logros (y se omite información relativa a fracasos) o cuando sirven para recaudar fondos o se utilizan para fines de divulgación. Un tercer escenario

5. Framework for Professional Peer Reviews, DAC/UNEG Joint Task Force on Professional Peer Reviews of Evaluation Functions in Multilateral Organizations, enero de 2007.
6. Chelimsky, al igual que otros autores, analiza en su artículo titulado "Clash of Cultures" la forma en que la falta de independencia afecta la selección, el diseño y las metodologías empleadas en una evaluación, todo lo cual influye de manera adversa en la imparcialidad de la misma.

posible es que los responsables de la toma de decisiones persigan un cierto curso de acción y no deseen que este fracase debido a información que sugiera un curso contrario. No obstante, este tipo de evaluaciones genera escasa credibilidad entre otras partes interesadas más informadas[7] y es de poca utilidad para resolver problemas puesto que no analiza los problemas. En otros casos, las partes interesadas pueden suponer que la credibilidad solo se logra con una profunda familiaridad con el sujeto de la evaluación, pero ignoran que esta relación a su vez elimina la independencia y reduce las posibilidades de que el proceso redunde en una evaluación imparcial y creíble que proporcione nuevas perspectivas.

Cada evaluador debe actuar con apego a estos principios de evaluación.[8] Sin embargo, se necesitan medidas que permitan instaurar la independencia, la credibilidad y la utilidad del proceso evaluador con el fin de garantizar que la adhesión a estos principios dependa en menor medida de los individuos. Los evaluadores pueden ser subjetivos y no comprender que la independencia es un medio de garantizar la imparcialidad y no persigue otros fines. Asimismo, corren el riesgo de sufrir la presión de partes interesadas que buscan influir en los resultados de las evaluaciones. En consecuencia, es importante contar con un marco institucional que responsabilice a los evaluadores y los proteja de influencias indebidas, así como con un entorno habilitador que sustente los conceptos de evaluación, aprendizaje y rendición de cuentas.

Creación de capacidades: una labor que se desarrolla en tres niveles

La creación de capacidades es ampliamente reconocida como un elemento crucial para el desarrollo y el progreso. La Agenda para la Acción de Accra representa el compromiso más reciente en cuanto al fortalecimiento de capacidades que promuevan la apropiación de los procesos de desarrollo. Las inversiones en creación de capacidades han sido numerosas, se han mantenido a través de los años y han contado con el apoyo de diversos actores, muchos de los cuales se ven enfrentados a desafíos similares. El concepto de creación de capacidades ha evolucionado a partir de:

- el énfasis en que sólo basta con capacitar a los individuos,[9] y ha pasado por
- el desarrollo institucional, el cual reconoció que los individuos ejercen sus labores en el contexto de sus organizaciones, por lo que la capacitación por sí sola no era suficiente para alcanzar el éxito,[10]
- hasta desembocar en la creación de capacidades, proceso que reconoce que las organizaciones no trabajan de manera aislada sino que requieren de un entorno habilitador que incluya, entre otros elementos constitutivos, políticas, redes y una actitud de compromiso.[11]

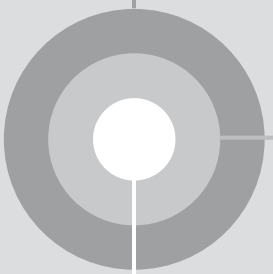
En conclusión, la capacidad trasciende al individuo o la organización pero consta de los mismos tres niveles, tal y como se aprecia en el gráfico 27.

Capacidades de evaluación en tres niveles

Los profesionales del desarrollo de capacidades destacan la importancia de trabajar en tres niveles, lo cual, al aplicarse al proceso de evaluación, deja en claro la necesidad de institucionalizar los principios de evaluación mediante la implementación de medidas que trasciendan el ámbito individual y abarquen tanto el marco institucional como el entorno habilitador de la evaluación.

7. Boyle señala que "los consumidores educados pueden ayudar a dotar a la evaluación de un carácter distintivo en el cual se valore a la evaluación como parte integrante del proceso de toma de decisiones del gobierno".
8. Resulta evidente que las autoevaluaciones, que en sí constituyen una herramienta válida de evaluación, no son tan independientes como las evaluaciones realizadas o gestionadas por una oficina o personas no directamente involucradas en el diseño, la implementación y la gestión de la operación.
9. Muchas evaluaciones aún se rigen por el principio de que el desarrollo de capacidades pone especial énfasis en la capacitación sin entender mayormente la necesidad de contar con otras medidas.
10. Informe de evaluación de los proyectos de Asistencia Técnica en Metrología financiados por el PNUD y ejecutados por UNIDO, septiembre de 1990. El informe define a la "competencia institucional" como un concepto que incluye los servicios que serán ejecutados, la demanda de estos servicios, las competencias (destrezas en la cantidad y calidad requeridas) para satisfacer la demanda, los equipos (incluidos los terrenos, las instalaciones y los instrumentos), la metodología, la legislación y las funciones de gestión y coordinación. Estas características, consideradas necesarias para el adecuado funcionamiento de una institución, fueron integradas en la capacitación para el diseño del proyecto y en los informes anuales de evaluación de UNIDO de la época.
11. La necesidad de un entorno habilitador fue mencionada, entre otros, en el trabajo realizado por el Centro Europeo de Gestión de Políticas de Desarrollo.

Gráfico 27. Los tres niveles de la capacidad



Fuente: Elaboración propia.

El ***entorno habilitador de la evaluación*** está determinado por una cultura de aprendizaje y rendición de cuentas que indica hasta qué punto se busca información referente al desempeño pasado y hasta qué punto existe la motivación por mejorar continuamente y ser responsable de las acciones emprendidas, los recursos utilizados y los resultados alcanzados. Esta cultura se sustenta en normas tácitas de comportamiento, la claridad acerca de lo que puede hacerse y lo que no y, en muchos casos, conductas adoptadas por líderes que son percibidos como modelos.[12] Estas normas se encuentran codificadas, o deberían estarlo, en la legislación del gobierno o en una política de evaluación que exprese el compromiso de los líderes o de la organización con el aprendizaje, la rendición de cuentas y los principios de evaluación. Un entorno habilitador también puede crearse o apoyarse en estructuras de gobierno que exijan evaluaciones independientes realizadas por los parlamentos o los órganos rectores, y se ve mejorado al ser adoptado por asociaciones y redes profesionales que fijan normas y luchan por un mayor profesionalismo en la realización de las evaluaciones. Por último, la independencia estructural de la función evaluadora es un elemento importante en la instauración de un entorno habilitador: al articular la función evaluadora de tal forma que no dependa de la entidad o función responsable de las políticas, estrategias y operaciones evaluadas, se crea un entorno de mayor independencia, credibilidad y utilidad. En condiciones ideales, el entorno habilitador adquiere tanta relevancia que los responsables de las decisiones exigen la realización de evaluaciones imparciales para informar acerca de sus debates y elecciones, con lo que aumenta la utilidad de las evaluaciones.[13]

12. Toulemonde se refiere a la instauración de una cultura de evaluación en los siguientes términos: "una vez que esta cultura se encuentra bien afianzada, la evaluación se ancla firmemente en los valores administrativos, se la percibe como un deber insoslayable y se convierte en uno de los pilares fundamentales del sistema de gobierno. La cultura proporciona la presión colectiva necesaria para ayudar a los responsables de las decisiones a superar sus reticencias, incluso en aquellos casos en que la evaluación se contrapone con sus intereses personales".
13. En Mayne et al. se sugiere que "no basta con disponer de una estructura y medios de control para garantizar la utilidad de las evaluaciones para diversos intereses. Si bien pueden ejercer algún grado de influencia, los usuarios institucionales deben ser proactivos y asumir la responsabilidad por recibir el tipo de evaluación que quisieran que otros elaboraran".

El ***marco institucional para la evaluación*** garantiza la existencia de un sistema que implemente y salvaguarde la independencia, la credibilidad y la utilidad del proceso evaluador. Además ayuda a minimizar dos riesgos: primero, que los compromisos asumidos con la independencia se vean anulados por causa de acciones personales (los sistemas pueden ser observados y, una vez establecidos, es más difícil revertirlos sin el consentimiento de todas las partes interesadas). Segundo, que dependan necesariamente de individuos, los cuales deberán contar con un sistema de verificación y equilibrio que garantice la rendición de cuentas y la protección. Un marco institucional de este tipo:

Incluye un sistema de revisión por pares o una garantía de que la función evaluadora tendrá como fin salvaguardar e implementar los principios de independencia, credibilidad y utilidad.

Crea mecanismos de resguardo para proteger a los evaluadores individuales —evaluadores, gerentes de evaluación y encargados de funciones de evaluación— en el ejercicio de su independencia, lo cual incluye procesos transparentes y creíbles de selección, designación, renovación (si corresponde) y finalización de contrato del responsable de la evaluación, así como también garantías de que el personal evaluador no se verá afectado negativamente durante los ejercicios de promoción.

Garantiza el trabajo multidisciplinario en la función evaluadora o en el equipo de evaluación, lo cual avala la credibilidad de la evaluación al comprenderse las múltiples dimensiones de los sujetos de evaluación y la aplicación de las competencias técnicas necesarias.

Asegura un financiamiento independiente para las evaluaciones, en un nivel apropiado, con el fin de que las evaluaciones necesarias efectivamente se lleven a cabo y que los encargados del presupuesto no ejerzan influencias o controles sobre el sujeto de la evaluación ni la forma de evaluarlo. En consecuencia, el financiamiento deberá estar bajo la supervisión directa del responsable de la función evaluadora y deberá ser apropiado para un programa de trabajo razonable. Para determinar si el financiamiento de una evaluación es

*La **independencia estructural** requiere una función u oficina evaluadora que no dependa de la entidad que tiene a su cargo al sujeto de la evaluación. De no ser así, la función de evaluación podría estar sometida a presiones políticas u organizaciones que interferirían no solo con la independencia e imparcialidad de los procesos de planificación y ejecución de la evaluación sino también con la difusión de sus resultados. A continuación se detallan algunos ejemplos:*

- *Las entidades evaluadoras de los sistemas dependen directamente del Parlamento con el fin de contar con la mayor independencia posible y dotar a este organismo decisorio de perspectivas de evaluación.*
- *En numerosos bancos de desarrollo, especialmente el Banco Mundial, esta independencia estructural ha redundado en funciones de evaluación que dependen diréctamente de los directores ejecutivos de dichas instituciones.*
- *Las normas de evaluación del sistema de las Naciones Unidas han demostrado que la existencia de una línea de comunicación con el órgano rector y/o el director de la organización garantiza la independencia estructural.*
- *Las prácticas de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación o el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo han incorporado líneas de comunicación dobles: una línea de comunicación funcional con el órgano rector y una línea administrativa con el director de la organización.*

apropiado se recurre a una proporción de los recursos de evaluación (tanto humanos como financieros) respecto del tamaño total del programa (algunas organizaciones tienen como objetivo asignar 1%-0,8% de su presupuesto total para evaluación) o la tasa de cobertura de las evaluaciones (por ejemplo, mediante la evaluación del 25% del programa total o la evaluación de 30 proyectos al año como mínimo para tener un tamaño de muestra válido).

Combina medidas para una selección imparcial y dirigida de los sujetos de evaluación con el objetivo de garantizar la imparcialidad y una mayor utilidad mediante elecciones deliberadas asociadas a los procesos de toma de decisiones.

- A fin de evitar sesgos en la selección de sujetos de evaluación se recurre a criterios de selección objetivos que garanticen que la muestra sea representativa del conjunto. Este mismo principio es válido para la selección de una muestra en una evaluación de proyecto a fin de decidir acerca de las visitas al lugar, la selección de proyectos o programas que serán incluidos en el plan de trabajo de evaluación impulsado por una organización o las iniciativas de un programa de carácter nacional. En consecuencia, los resultados de la(s) evaluación(es) serán tan representativos como sea posible y, por lo tanto, revelarán las fortalezas y debilidades que podrían afectar al proyecto, al programa o a la cartera en su totalidad. No se considera sesgo si solo se selecciona a quienes exhiben un buen desempeño o solo se eligen los casos que presentan problemas.
- La utilidad, por ejemplo de las evaluaciones estratégicas o temáticas, se garantiza mediante una elección dirigida (en vez de una muestra representativa) destinada a vincular la realización de la evaluación con las necesidades de información y los procesos de toma de decisiones de quienes utilizan los resultados de la evaluación. En estos casos se recurre a un proceso de consulta que tiene por objeto identificar los tópicos de evaluación más importantes y/o estratégicos para garantizar la debida consideración de las necesidades de diversas partes interesadas.

Establece un sistema que permite planificar, llevar a cabo e informar los resultados de la evaluación de manera independiente, creíble y útil. Para incrementar la objetividad en la planificación y la realización de una evaluación, es preciso disponer de sistemas que aumenten el rigor, la transparencia y la predictibilidad de los procesos y productos de dicha evaluación. Estos sistemas pueden contener descripciones de proceso más o menos detalladas o pautas para el diseño de evaluaciones, para el trabajo preparatorio que se debe realizar e informar, y para difundir los resultados. Los procesos deberán contar con pasos que faciliten la comunicación, la consulta y la garantía de calidad. Además deberán ser comunicados a las partes interesadas con el fin de aumentar la transparencia y garantizar su disposición a compartir la información.

Instaura medidas que aumentan la utilidad de las evaluaciones, lo que incluye compartir los resultados y lecciones que pudieran aplicarse a otros sujetos. Las evaluaciones deberían llevarse a cabo con el fin —de parte de los interesados y los evaluadores— de utilizar sus resultados. En el caso de los proyectos y programas, esta intención puede originarse en planes para aplicar los resultados de la evaluación en el diseño de una operación futura. En su conjunto, los resultados de estas evaluaciones pueden usarse para comprender el desempeño de una organización y así poder reproducir los aspectos que funcionan bien y rectificar los errores del sistema. La oportunidad de la planificación y la realización de las evaluaciones, así como también de la difusión de sus resultados, es igualmente importante para garantizar la utilidad. Por último, el concepto de accesibilidad implica que las evaluaciones son puestas a disposición del público, que es posible obtenerlas (por ejemplo, a través de un sitio Web de fácil uso), que están escritas de tal forma que sean entendibles (en un lenguaje claro que haga un uso limitado de tecnicismos), y que se las distribuye a un amplio grupo de interesados relevantes.

Incluso si se cuenta con estructuras y sistemas, la independencia e imparcialidad de la evaluación depende de la integridad y del profesionalismo de los ***individuos*** que actúan como evaluadores, gerentes

de evaluación y jefes de evaluación. Tanto la actividad evaluadora como la ética que la impulsa exigen que se imponga tantos límites a los sesgos personales como sea posible. En algunos casos se tiende a creer que los evaluadores externos actúan con mayor independencia que aquellos que trabajan dentro de una organización, ya sea porque están menos expuestos a las presiones institucionales o de pares o porque aún no asimilan la cultura institucional de manera incondicional.[14] No obstante, la independencia individual o intelectual ***sí*** depende del individuo, cuya conducta revela su adhesión y puesta en práctica de los principios de evaluación, esto es: evitar conflictos de interés, actuar de manera íntegra y con independencia de pensamiento, involucrase en evaluaciones para las cuales se es competente, actuar con imparcialidad y realizar las evaluaciones con una clara comprensión de los clientes o procesos de toma de decisiones y de la forma en que estos deben ser informados. Numerosas asociaciones de evaluación y funciones evaluadoras de organizaciones tanto nacionales como internacionales han adoptado códigos de conducta para los evaluadores, como por ejemplo las normas de comportamiento ético desarrolladas por el Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas.[15] Durante años los foros profesionales han sido testigos de permanentes debates acerca de las normas profesionales y la acreditación de los evaluadores y los gerentes de evaluación.

Como resumen, el gráfico 28 proporciona una visión general de los puntos tratados en párrafos anteriores, e ilustra los puntos de intersección entre los tres niveles de capacidad y los tres principios de evaluación.

De la capacidad a la competencia: la importancia del proceso

Hasta aquí, el análisis se ha centrado en torno a individuos y entidades (órganos rectores, unidades de evaluación o evaluadores) y la forma en que juntos desarrollan una capacidad de evaluación compuesta de elementos que se refuerzan mutuamente. Para ser eficaces, dichas capacidades de evaluación deben ser capaces de proporcionar servicios de evaluación, como por ejemplo la elaboración de evaluaciones independientes, creíbles y útiles, y de hacer mucho más.

Cinco competencias

El proyecto de cinco años sobre creación de capacidades[16] concluyó que las capacidades, cualquiera sea el nivel en que se encuentren, deben poder:

1) Generar compromiso y participación: *voluntad, habilitación, motivación, actitud, confianza*.
2) Llevar a cabo tareas técnicas, logísticas y de prestación de servicios: *funciones principales orientadas a la implementación de las metas establecidas en el mandato*.
3) Combinar y atraer recursos y apoyo: *relaciones gestionadas, movilización de recursos, vinculación, creación de legitimidad, espacios de protección*.
4) Adaptarse y renovarse: *aprendizaje, diseño de estrategias, adaptación, reposicionamiento, gestión del cambio*.
5) Lograr un equilibrio entre la coherencia y la diversidad: *fomentar la innovación y la estabilidad, controlar la fragmentación, administrar la complejidad y equilibrar el conjunto de competencias*.

Competencias de evaluación

El reconocimiento anterior es relevante para avanzar desde un estado en el que, por ejemplo, una política de evaluación escrita no tenga mayor significación puesto que no cuenta con el respaldo de competencias que generen compromiso y participación. Se puede dar el caso de una unidad de evaluación que lleva a cabo evaluaciones pero que al mismo tiempo no posee las competencias para relacionarse con las partes interesadas y atraer recursos, o para adaptarse y renovarse mediante la aplicación de nuevos tipos de evaluación que respondan a las nuevas necesidades.

14. Sonnichsen analiza, especialmente en el recuadro 2.1 de su artículo, las ventajas y desventajas de contar con evaluadores internos y externos, y con unidades de evaluación centralizadas y descentralizadas.
15. UNEG, Ethical Guidelines for Evaluation, 2007.
16. Capacity Change and Performance, Insights and Implications for Development, ECDPM, 2008.

Gráfico 28. Principios de evaluación y los tres niveles de la capacidad

	Independencia	Credibilidad	Utilidad
Entorno habilitador	• Cultura de rendición de cuentas y aprendizaje • Legislación del gobierno o política de evaluación • Comunidad de prácticas, redes, asociaciones de evaluación		
	• Órgano de gobierno o de fiscalización que busca recomendaciones independientes y creíbles • Independencia estructural	• Actitud que favorece el acceso a la información que permite una evaluación creíble	• Actitud que implica la intención de utilizar los resultados y las recomendaciones • Disposición al cambio
Marco institucional	• Proceso institucionalizado de "revisión por pares" con el fin de evaluar la independencia, la credibilidad y la utilidad de la función evaluadora		
	• Presupuesto independiente • Selección imparcial de sujetos de evaluación • Planificación y realización independientes • No intervención en la difusión de los resultados • Medidas de protección para los evaluadores ante las repercusiones	• Sistema de control de la calidad de la evaluación para garantizar la credibilidad, la transparencia y la imparcialidad • Equipo evaluador multidisciplinario que trabaja bien en conjunto	• Comprensión del uso de la evaluación • Procesos de consulta • Oportunidad • Acceso a las evaluaciones • Intercambio activo de las lecciones de la evaluación • Utilidad demostrada por la implementación efectiva de las recomendaciones surgidas de la evaluación
	• Normas de comportamiento ético • Código de conducta		
Individuo	• Prevención de conflictos de interés • Conducta independiente • Integridad	• Competencia (conocimiento técnico y habilidades de evaluación) • Imparcialidad	• Orientación al cliente • Comunicación • Coordinación con diferentes partes interesadas y con procesos en desarrollo

Asimismo, se hace necesario interpretar estas competencias de manera diferente según cuál sea la parte interesada involucrada. Por ejemplo, el compromiso y la participación de las partes interesadas en el entorno habilitador determinarán la cultura de aprendizaje y rendición de cuentas, en tanto que para una unidad de evaluación la competencia para comprometerse y participar implica que deberá instaurar y regirse por principios de evaluación. Por su parte, el evaluador deberá demostrar un accionar independiente, entre otros requisitos.

En el cuadro 17 se resume la aplicación de estas competencias en los niveles en que se requiere establecer capacidades de evaluación.

Cuadro 17. Competencias de evaluación

Competencias	Entorno habilitador para la evaluación	Marco institucional para la evaluación	Evaluadores, gerentes de evaluación, directores de las unidades de evaluación
Generar compromiso y participación	Una cultura de aprendizaje y rendición de cuentas que habilite tanto a los individuos como a las organizaciones para reflexionar sobre sus acciones, discernir entre lo que funciona y lo que no, y actuar en concordancia.	El compromiso con los principios de evaluación y la motivación y actitud para seguirlos en la práctica diaria.	Compromiso con los principios de evaluación, las normas de comportamiento ético y el código de conducta. Accionar independiente e imparcial. Motivación para realizar evaluaciones de forma creíble y útil.
Llevar a cabo tareas técnicas, logísticas y de prestación de servicios	Una política de evaluación que codifique los principios de evaluación y buenas prácticas.	La habilidad de realizar evaluaciones de forma I/C/U en apoyo a la adaptación y renovación de la organización.	Aptitud para realizar evaluaciones tanto desde el punto de vista de la evaluación como técnico.
Combinar y atraer recursos y apoyo	Legitimar la evaluación mediante la política de evaluación y las acciones, reconocer y garantizar la necesidad de financiamiento adecuado e independiente.	La habilidad de demostrar la legitimidad sobre la base de la imparcialidad y la credibilidad, de proteger los principios y las normas de evaluación y a los evaluadores, y generar financiamiento adecuado.	Competencia para realizar evaluaciones de manera transparente y creíble, así como también para comunicarse y relacionarse con las partes interesadas.
Adaptarse y renovarse	Reconocer que la evaluación es parte de la adaptación y la autorenovación.	La habilidad de optar estratégicamente respecto del papel de la evaluación en la renovación de la organización y de vincular los resultados de la evaluación con las partes interesadas con el fin de garantizar el aprendizaje. Con frecuencia adaptar y actualizar las metodologías y las perspectivas de evaluación.	Aprender nuevas destrezas de evaluación.
Lograr un equilibrio entre la coherencia y la diversidad	Gestionar el cambio mediante la aplicación de la información de la evaluación y las recomendaciones, si estas se encuentran disponibles. Evitar que se fragmenten los sistemas de aprendizaje y rendición de cuentas.	La habilidad de garantizar que los procesos y perspectivas de evaluación sean a la vez sistemáticos y flexibles, equilibrar las competencias dentro del equipo, utilizar variados enfoques con el fin de desarrollar una cultura de evaluación.	Dar con el equilibrio apropiado entre la aplicación sistemática de las pautas de evaluación y la búsqueda de oportunidades de evaluación.

Fuente: Elaboración propia.

El entorno habilitador para la evaluación debe estar comprometido con una cultura de aprendizaje y rendición de cuentas, adoptar una política de evaluación coherente con los principios de evaluación, legitimar la evaluación, y utilizar los resultados y las perspectivas de la evaluación en los procesos de elaboración de políticas, mejoramiento del desempeño y renovación institucional. Reconoce la necesidad de salvaguardar la independencia de la evaluación, incluida la de su financiamiento. A escala nacional, lo anterior podría significar una incorporación de la evaluación a la legislación y a la política del gobierno. Dentro de una organización, la cultura institucional, la política evaluadora y los recursos destinados a la evaluación dan forma al contexto en el cual opera la función de evaluación.

La función evaluadora debe estar comprometida con los principios de evaluación, resguardarlos de las presiones (también a los evaluadores), y contar con la motivación para implementarlos en la práctica diaria. Debe disponer de un sistema que proteja e institucionalice la independencia, la credibilidad y la utilidad. En sus relaciones con otros, debe demostrar que su legitimidad se basa en la imparcialidad y la credibilidad (incluida la aptitud técnica) y contribuir a la adaptación y renovación del contexto en el cual opera, el cual puede corresponder a una institución o a una reforma más amplia del sector público que exceda el ámbito de una sola organización. Debe tener la competencia suficiente para operar de forma sistemática (para garantizar así la transparencia) y a la vez flexible (para refrendar la credibilidad y la utilidad), recurrir a una variedad de herramientas que promuevan una cultura de evaluación, y mantener sus métodos y enfoques en permanente actualización. Los equipos que conforman la unidad de evaluación deben contar con una variedad de competencias. Asimismo, la unidad debe tener la capacidad de poder determinar y negociar un financiamiento adecuado.

Los evaluadores individuales —ya sea en su calidad de personal de una unidad de evaluación, evaluadores contratados para realizar una evaluación en particular, evaluadores, gerentes de evaluación o jefes de unidades de evaluación— deben estar comprometidos con los principios de evaluación, las normas de comportamiento ético y el código de conducta. Deben demostrar independencia e imparcialidad y realizar las evaluaciones de manera creíble y útil. Los evaluadores deben ser técnicamente competentes como evaluadores y también en el campo específico de la evaluación, y actualizar su conocimiento acerca de los métodos y técnicas de evaluación. Por último deben ser capaces de actuar con apego a las normas vigentes y al mismo tiempo buscar posibilidades de innovar.

La importancia del proceso

El proceso de creación de capacidades es, en esencia, parte importante del resultado, puesto que las capacidades y las competencias se desarrollan a través de un proceso de interacción y diálogo que incorpora iniciativas específicas para desarrollar sistemas, instalar equipos y capacitar personas. El proceso combina elementos que responden a una planificación cuidadosa y se basan en diagnósticos participativos de sus capacidades y debilidades, y en otros que son flexibles y oportunistas. El número de partes interesadas y el rango de capacidades y competencias analizados anteriormente ilustran el carácter complejo del desarrollo de capacidades y destacan la necesidad de planificar y contar con herramientas de implementación que puedan dar cuenta de la complejidad del proceso, algo que los proyectos originales (*blueprints*) por lo general no consiguen. En su lugar, es preciso contar con espacios que permitan analizar de manera participativa las brechas en la capacidad, lograr acuerdos respecto de las metas comunes y traducirlas en una estrategia conjunta. Asimismo, se necesita mantener la flexibilidad y la capacidad de aprovechar las oportunidades que se van presentando, aprender de la experiencia, cambiar de tácticas y trabajar en diversos niveles de capacidad al mismo tiempo.

Quienes se desempeñan en el desarrollo de capacidades han identificado 10 procesos importantes que ayudan a mejorar el desarrollo de capacidades. A los efectos del presente capítulo, estos procesos han sido agrupados en torno a tres temas principales: el impulso interno, el desarrollo y los acuerdos respecto de

expectativas claras, y el "caos ordenado", es decir: la combinación de un alto grado de flexibilidad con enfoques sistemáticos.

El *impulso interno* tiene que ver con darse cuenta que el desarrollo de capacidades debe provenir del interior y/o contar con líderes poderosos, ya sea durante el desarrollo de un sistema nacional o de una función dentro de una organización. Si se intenta imponer una idea desde el exterior, es posible que el desarrollo de capacidades esté destinado al fracaso. El *impulso interno* se relaciona con la competencia de "comprometerse e involucrarse" e incluye los siguientes elementos:

1) apropiación, la cual se manifiesta en el hecho de contar con líderes, asignaciones de recursos y participación; sin embargo, este proceso no es fácil de medir, no es homogéneo entre los diferentes interesados internos y no es constante;
2) liderazgo, el cual constituye un elemento importante, especialmente para la instauración de la cultura de aprendizaje y rendición de cuentas, pero a la vez debe encajar en el contexto y su cultura, y
3) la acción colectiva, la motivación y el compromiso, es decir: no se puede hablar de desarrollo de capacidades si solo una persona redacta los documentos sin involucrar a otros interesados cuyas capacidades y competencias se espera desarrollar.

El proceso de *desarrollar y lograr acuerdos sobre expectativas claras en el desarrollo de capacidades* forma parte del desarrollo de capacidades. Lograr una comprensión común de las limitaciones de las capacidades mediante un diagnóstico participativo y estructurado —el uso de herramientas tales como el marco conceptual presentado en el gráfico 28 o las cinco competencias del cuadro 17 puede servir como marco analítico para cambiar la atención desde las brechas en los recursos hacia el reconocimiento de problemáticas mayores— y una visión compartida de las capacidades necesarias corresponde a etapas importantes del proceso de canalización de recursos hacia objetivos claros. A menudo los diversos actores del desarrollo de capacidades comprenden de manera tácita qué se entiende por capacidad y cómo esta debería desarrollarse. Sin embargo, pocos cuentan con estrategias explícitas, lo cual dificulta la posibilidad de encontrar un lugar común y trabajar en la misma dirección. Se hace necesario disponer de un diagnóstico de las capacidades existentes para poder identificar puntos de partida que permitan comenzar a desarrollar las capacidades. Este diagnóstico se enriquece si se lleva a cabo de un modo participativo que además fomente el sentimiento de apropiación.

El "caos ordenado" o la combinación de altos niveles de flexibilidad con enfoques sistemáticos implica el reconocimiento de que, si bien el desarrollo de capacidades es un fenómeno sistemático, no (siempre) sigue un orden establecido. En su lugar, incluye métodos planificados, graduales y emergentes. Por ejemplo, al desarrollar destrezas específicas, sería apropiado contar con un proceso bien estructurado. Por otra parte, al tratar de influir en la cultura de modo que esta aumente su apoyo al aprendizaje y a la rendición de cuentas, pueden surgir oportunidades inesperadas en corto tiempo, en diferentes entornos y sin aviso previo, las cuales pueden incluir una conversación informal con una parte interesada clave. En tales contextos, las iniciativas de desarrollo de capacidades pueden ser graduales y emergentes en respuesta a las oportunidades que se van presentando. Del mismo modo, el desarrollo de capacidades requiere de un reconocimiento de los aspectos menos concretos de las capacidades y de la combinación de iniciativas acotadas y otras de largo alcance, lo cual dependerá del contexto y de las oportunidades. También necesita encontrar el justo pero a la vez esquivo equilibrio entre un espacio operativo que permita la evolución de las capacidades y la rendición de cuentas para obtener resultados de desarrollo de capacidades. Finalmente, el desarrollo de capacidades toma tiempo, por lo que es preciso mantener el rumbo (incluso frente a condiciones adversas) e insertar pequeños logros en el proceso como forma de mantener la motivación para seguir avanzando a partir del éxito logrado, y contar con tiempo para reflexionar y evaluar el eventual grado de avance.

¿Dónde comenzar? Ejemplos ilustrativos: ¿Qué significan para las partes interesadas?

La respuesta exacta a la pregunta "¿Dónde comenzar?" no existe. Dependiendo de la situación, el mejor punto de partida puede consistir en un diagnóstico que determine dónde se encuentran las fortalezas, las debilidades y las brechas. Sin embargo, puede ser necesario contar con un líder que infunda un sentimiento de apropiación y liderazgo al proceso al tiempo que genere interés en desarrollar capacidades de evaluación. En otros casos puede ser preciso mejorar la calidad y la credibilidad de la evaluación o bien mejorar los incentivos para la rendición de cuentas y el aprendizaje antes que cualquier otro aspecto. Finalmente, en muchos casos se puede llegar a requerir de una combinación de todos estos aspectos para desarrollar las capacidades, aunque toda decisión dependerá del contexto específico.

El desarrollo de capacidades institucionales puede realizarse mediante un diagnóstico que utilice el marco conceptual sugerido en el presente capítulo y por medio de las revisiones por pares en el sistema bilateral, el Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas y el Grupo de Cooperación de Evaluación de los Bancos Multilaterales de Desarrollo.[17] Esta revisión por parte de expertos puede ayudar a apoyar el proceso de diagnóstico y brindarle mayor credibilidad. A pesar de ello, la unidad de evaluación respectiva debe necesariamente involucrase y apropiarse del proceso de diagnóstico. El diagnóstico puede conducir a una revisión de la política, como ha sido el caso del Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas, y/o a la formulación de una estrategia de desarrollo de las capacidades de evaluación.

Son muy pocas las organizaciones que disponen de una estrategia de evaluación, y mucho menos de una que dé cuenta de la forma en que se desarrollarán las capacidades. Aun así, las buenas prácticas en el campo del desarrollo de capacidades abogan por la articulación de dicha estrategia para así contar con una visión común y para unir a las partes interesadas en pos de un objetivo compartido. Una estrategia de este tipo hará uso de métodos de *planificación lineal* para algunas actividades, como por ejemplo implementar un programa de capacitación específico, *métodos graduales*, como por ejemplo aumentar gradualmente los requerimientos de evaluación en un sistema nacional, tal y como se indica en el estudio de caso de Sri Lanka, y *métodos emergentes*, en el caso de necesitarse un cierto número de iniciativas flexibles e informales, como por ejemplo para reaccionar ante las oportunidades cuando sea posible y necesario.

En los párrafos siguientes se presentan algunos ejemplos, muchos de los cuales han sido tratados en otros capítulos de este libro, con el fin de proporcionar sugerencias a las partes interesadas sobre la forma en que deberían abordar el desarrollo de capacidades de evaluación. La presentación se articula en torno a tres niveles —el entorno habilitador, el marco institucional y el individuo—, dado que estos tres niveles se asocian con partes interesadas fácilmente identificables. En cada uno de estos niveles se aconseja comprender las capacidades existentes, las competencias y las reticencias a adoptar ciertas normas que conduzcan al desarrollo de una estrategia de desarrollo de capacidades pertinente y relevante.

Dar un lugar a las capacidades de evaluación en el contexto de un buen gobierno

La relación entre gobierno y evaluación es interdependiente. El buen gobierno crea un entorno habilitador para la evaluación y esta última afianza al buen gobierno.

Sri Lanka ofrece un buen ejemplo de cómo el compromiso de las más altas esferas del gobierno —en este caso el primer ministro— ayudó a crear un entorno habilitador para la evaluación. Al exigir informes sobre los resultados, las partes interesadas de los ministerios fueron habilitadas para (e incluso se les exigió) registrar y realizar una reflexión crítica sobre el desempeño. Esta muestra de fuerte liderazgo se combinó con los esfuerzos de un fuerte defensor, lo que permitió materializar el compromiso político en acciones concretas.

17. Los marcos para estas revisiones por pares han sido producidos por el grupo de trabajo conjunto de la OCDE/CAD y el Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas, y por el Grupo de Cooperación de Evaluación de los Bancos Multilaterales de Desarrollo.

Idealmente, los gobiernos o los directores ejecutivos de las organizaciones esperan que la función de evaluación les proporcione recomendaciones independientes, creíbles y útiles. La demanda de evaluación crea un sólido entorno habilitador para la evaluación. En este caso, los responsables de la toma de decisiones demandan retroalimentación acerca del uso de los recursos y de los resultados alcanzados con dichos recursos y, mediante su demanda de información, dan forma a un entorno que habilita el pensamiento y la práctica evaluativos. No obstante, las estructuras de poder político e institucional pueden llegar a limitar el entorno en el cual se realizan las evaluaciones, especialmente si existen intereses irrenunciables que oponen resistencia a las pruebas que pudieran dejar en evidencia las debilidades de las decisiones políticas. En estos casos, es importante contrarrestar las estructuras de poder político con otras partes interesadas y mediante la instauración de un cuerpo legal o una política de evaluación que legitime y comprometa al país o a la organización con los principios de evaluación.

Cada vez más organizaciones de las Naciones Unidas adoptan políticas de evaluación. En el caso del Programa Mundial de Alimentos, la política de evaluación define el compromiso con los principios de evaluación y describe las medidas de resguardo correspondientes.

Un entorno que no reacciona o que demuestra temor frente a la evaluación puede dar lugar a una falta de comprensión del valor de la misma en la toma de decisiones más fundamentadas. Si ese es el caso, corresponde a la función evaluadora proporcionar evaluaciones creíbles y de alta calidad que pongan de manifiesto el valor agregado de la evaluación. Asimismo, se hace necesario explicar el papel y la utilidad de la evaluación en el contexto del gobierno institucional y del desempeño de la organización como un todo. En el cuadro 18 se ofrecen consejos para las partes interesadas.

Cuadro 18. Consejos para ayudar a las partes interesadas a reforzar un entorno habilitador para la evaluación

Órganos rectores (Parlamentos, directorios ejecutivos, etc.)
• Estar alerta frente a las amenazas a la independencia, credibilidad y utilidad de la evaluación y exigir medidas que resguarden estos principios. • Aprobar y fiscalizar la implementación de leyes y/o políticas que institucionalicen la independencia, la credibilidad y la utilidad de la evaluación. • Fiscalizar la calidad de la evaluación • Exigir la evaluación y el uso comprobado de los resultados de la evaluación y sus recomendaciones.
Jefe de Estado, ministros, responsables de elaborar políticas y directores ejecutivos
• Dar muestras de liderazgo al instaurar una cultura de aprendizaje y rendición de cuentas. • Buscar y recurrir a la información de las evaluaciones para validar la consecución de metas y objetivos y para mejorar el desempeño cada vez que sea posible. • Visualizar la evaluación como parte de un buen gobierno que busca utilizar los recursos públicos de forma eficaz y eficiente.
Función evaluadora
• Demostrar el valor agregado de contar con evaluaciones independientes, creíbles y útiles. • Crear conciencia entre los interesados directos acerca del papel y la importancia de la evaluación y de los principios de evaluación. • Contribuir al pensamiento evaluador mediante la toma de conciencia, el diálogo y la capacitación.
Redes profesionales de evaluación, asociaciones, etc.
• Instaurar normas que sirvan como referencia para lograr convencer a otros interesados directos de la importancia de los principios de evaluación y de las medidas para salvaguardarlos.

Fuente: Elaboración propia.

Prestación de servicios de evaluación de forma independiente, creíble y útil

La importancia de desarrollar un marco institucional para la evaluación —y no mecanismos ad hoc— reside en la necesidad de resguardar los principios de evaluación, proporcionar un marco que proteja y responsabilice a los evaluadores, y garantizar la predictibilidad y transparencia de este marco para todas las partes interesadas. Un sistema de estas características debe articularse de forma tal que tenga la capacidad de adaptarse y renovarse —una de las cinco competencias— para así enfrentar los nuevos desafíos con, por ejemplo, énfasis en nuevos asuntos o mediante la introducción de nuevos tipos de evaluación que aborden las brechas de información.

Por lo general, las funciones de evaluación son las que deben liderar los esfuerzos por desarrollar el marco institucional de evaluación, implementar sistemas, procesos y pautas coherentes con los principios de evaluación y adecuados al trabajo de su organización o al contexto nacional. En el gráfico 28 presentado anteriormente se resumen las dimensiones que un marco institucional para la evaluación podría o debería poseer, así como también los fundamentos para su inclusión.

Estos sistemas pueden llegar a incluir medidas de gestión de recursos humanos que garanticen el nombramiento de un jefe de la oficina de evaluación independiente y calificado. Los mejores sistemas no deben eclipsar al factor humano, por lo que es importante seleccionar y designar jefes de unidades evaluadoras capaces de resguardar los principios de evaluación y gestionar la función evaluadora para así entregar evaluaciones independientes, creíbles y útiles. El proceso debe garantizar a los órganos rectores y organismos de fiscalización, así como también a los directores ejecutivos, que se ha elegido y seleccionado a un(a) candidato(a) imparcial y que el candidato(a) seleccionado(a) contará con disposiciones contractuales que lo/la protegerán de posibles repercusiones en caso de presentarse evaluaciones críticas no deseadas. Además, es importante que un sistema sea implementado por aquellos evaluadores que serán responsabilizados por sus acciones mediante un código de conducta o normas de comportamiento ético, como las instauradas por el Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas.

Recuadro 3. Proceso de selección del jefe de evaluación

1. *El proceso deberá contar con el acuerdo de las partes interesadas clave.*
2. *El proceso deberá documentarse y darse a conocer para fines de transparencia.*
3. *El panel deberá estar conformado de manera tal que se garantice la credibilidad ante los interesados clave, lo que requiere contar con representantes de los interesados directos y de quienes se desempeñan en la actividad.*
4. *El panel deberá contar con términos de referencia claros que especifiquen si el panel tiene atribuciones para "designar" o "sugerir", y si cuenta con la última palabra en materia de toma de decisiones.*
5. *El panel deberá participar en la totalidad del proceso, incluidos el acuerdo de anunciar que una vacante se encuentra disponible, los criterios de selección, el acuerdo respecto de las preguntas de la entrevista y los criterios para evaluar las respuestas, entrevistas, etc.*
6. *La designación deberá extenderse por un período fijo e incluir un contrato válido por el mismo período.*
7. *La renovación de contrato deberá atenerse a un proceso que involucre al panel como forma de garantizar que dicha renovación se base en el desempeño y no dependa de evaluaciones sesgadas.*
8. *La finalización del contrato, si bien se regirá por las normas convencionales de recursos humanos, deberá una vez más involucrar al panel con el fin de garantizar que se basa en el desempeño y no es el resultado de evaluaciones críticas.*

Con el fin de establecer un sistema de planificación que sea representativo para las evaluaciones de las operaciones, la Oficina de Evaluación del Programa Mundial de Alimentos estudió la cartera para identificar los factores que deberían utilizarse para garantizar que una determinada muestra de las operaciones sea representativa del total. Lo anterior redundó en un sistema que combina el tamaño y el número de operaciones para reflejar la apreciable variación de estos factores: un número relativamente reducido de operaciones representa una proporción significativa del valor de la cartera, en tanto que el resto se distribuye en abundantes operaciones menores. Si cada operación hubiera sido abordada del mismo modo sin atender a su tamaño se habrían sobredimensionado las operaciones pequeñas en la muestra. En cambio, seleccionar la muestra de acuerdo al tamaño no habría permitido prestar suficiente atención a las operaciones menores en la muestra general. Los números ponderados se aplican con el fin de determinar cuántas operaciones sería necesario seleccionar en cada región para evaluarlas. Por el contrario, fue preciso utilizar un sistema diferente para las evaluaciones estratégicas de modo de garantizar qué aspectos importantes para los responsables de la toma de decisiones en el órgano rector y la gerencia serían abordados. Este sistema se centra en un proceso de consulta con estos interesados directos. La utilidad de todas las evaluaciones se ve aumentada al vincularlas con los procesos de toma de decisiones.

Como ejemplo de un sistema que garantiza la completa independencia del financiamiento se puede mencionar el caso del Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola. Su política de evaluación establece que el presupuesto debe elaborarse con independencia del presupuesto de la Secretaría del Fondo. El proceso se gestiona desde la oficina de evaluación y comprende instancias de debate y aprobación del comité de evaluación. El programa de trabajo y el presupuesto de la oficina de evaluación se presentan como una sección independiente y claramente identificable del programa de trabajo general y del presupuesto del Fondo.[18]

Otro sistema que es importante desarrollar es aquel que gobierna los procesos de evaluación y establece normas para los productos de evaluación, los cuales a menudo están constituidos por pautas o manuales. Poner la información acerca del proceso a disposición del público aumenta la transparencia de los procesos de evaluación. La elaboración de materiales de referencia por lo general debe ir de la mano con un proceso de comunicación entre el gerente de evaluación y el equipo de evaluación, así como también entre los evaluadores y los gerentes de operaciones para clarificar las expectativas puestas en la calidad y el proceso de evaluación. El proceso debe además incluir procesos formales de retroalimentación, así como también normas y mecanismos que garanticen la calidad. Si las evaluaciones se llevan a cabo de manera descentralizada, es decir, sin la intervención de la oficina central de evaluación, será necesario recurrir a instancias de capacitación con el fin de garantizar la comprensión y la implementación de las normas en cuestión.

Las funciones de evaluación deben ser capaces de retroalimentar los procesos de toma de decisiones con los resultados y las recomendaciones, y de compartir las lecciones de las evaluaciones. Estos sistemas pueden incluir motores de búsqueda en sitios Web o repositorios de lecciones adquiridas en las evaluaciones e incorporar lecciones de evaluación en materiales de referencia para uso de los gerentes de programa, o bien esfuerzos más proactivos para compartir las lecciones sobre evaluación obtenidas a lo largo del proceso de evaluación (cuadro 19).

18. El programa de trabajo y el presupuesto pueden ser consultados en Internet: http://www.ifad.org/evaluation/whatwedo/wp/index.htm.

Cuadro 19. Recomendaciones para ayudar a las partes interesadas a desarrollar un marco institucional para la evaluación

Órganos rectores (Parlamentos, directorios ejecutivos, etc.)
• Obtener información acerca del sistema de evaluación para determinar si el marco institucional incluye controles y equilibrios adecuados y para transformarse en un lector avezado de los informes de evaluación.
Jefe de Estado, ministros, responsables de elaborar políticas y directores ejecutivos
• Obtener información acerca del sistema de evaluación para determinar si el marco institucional incluye controles y equilibrios adecuados y para transformarse en un lector avezado de los informes de evaluación. • Introducir procesos conducentes a la selección de un jefe de evaluación que garanticen su independencia. • Proporcionar financiamiento seguro, independiente y apropiado para el proceso de evaluación.
Función evaluadora
• Desarrollar y documentar sistemas para seleccionar, diseñar, realizar e informar evaluaciones. • Proporcionar informes sobre estas normas a fin de aumentar la transparencia y la confianza en el proceso y sus productos, lo cual aumenta la credibilidad. • Desarrollar mecanismos que garanticen que las lecciones de las evaluaciones sean sistemáticamente compartidas e integradas al debate y a la toma de decisiones.
Redes profesionales de evaluación, asociaciones, etc.
• Establecer normas profesionales y normas de buenas prácticas. • Desarrollar e implementar sistemas de profesionalización, acreditación y reconocimiento de competencias.

Imparcialidad, conocimiento y destrezas de las personas

Ni el mejor entorno habilitador ni la más sofisticada estructura institucional podrán nunca reemplazar a las personas involucradas en el proceso evaluador. Su integridad para planificar y realizar las evaluaciones y hacer públicos sus resultados de manera imparcial resulta crucial para la actividad de evaluación. Son ellas quienes determinan si una evaluación es creíble y útil. Sus competencias profesionales —tanto como evaluadores como en el área que evalúan— y su habilidad para escuchar, comprender y ponderar los puntos de vista de los diversos interesados son esenciales para garantizar la calidad de una evaluación.

La importancia de la capacitación como herramienta para contribuir a una parte del proceso de desarrollo de capacidades es ampliamente reconocida. El capítulo 17 sobre la experiencia del ILPES en capacitación en evaluación, así como también el capítulo 18, sobre fortalecimiento de las capacidades, refleja la importancia de un programa de capacitación estructurado con base en evaluaciones sobre necesidades específicas de capacitación y metas de capacitación. Del mismo modo, es importante mantener instancias de acompañamiento y consejería para los gerentes de evaluación y los evaluadores, especialmente cuando se encuentran trabajando en esta área por primera vez y/o se desempeñan en un entorno no habilitador que tampoco proporciona apoyo (cuadro 20).

Cuadro 20. Recomendaciones para ayudar a las partes interesadas a desarrollar las destrezas y el conocimiento de los evaluadores

Función evaluadora
• Invertir en capacitación. • Formar equipos multidisciplinarios. • Fomentar el trabajo en equipo y el intercambio de ideas.
Prestadores de capacitación en evaluación
• Seguir desarrollando y ofreciendo cursos de capacitación. • Fomentar el desarrollo gradual de cursos de nivel universitario con el fin de dar vida a una tradición profesional.
Redes profesionales de evaluación, asociaciones, etc.
• Abrir oportunidades para el intercambio profesional y la formación de redes.

Conclusiones

El presente capítulo muestra las sinergias que se presentan entre la evaluación y el desarrollo de capacidades. Contar con una combinación de buenas prácticas en estos dos ámbitos promete una mayor eficacia de resultados en el desarrollo de capacidades de evaluación, lo cual servirá el propósito de resguardar y estimular el uso de los principios de independencia, credibilidad y utilidad de la evaluación. Asimismo, promete un mayor rendimiento de la inversión en el desarrollo de capacidades de evaluación. Se presenta en un momento especialmente importante por cuanto se trata de una actividad que se debe profesionalizar y la demanda de evaluaciones y de desarrollo de dichas capacidades es alta.

Considerar tres niveles de capacidad (entorno habilitador, marco institucional y personas) es importante para la institucionalización de las capacidades de evaluación de forma que apoyen y protejan a las personas involucradas —evaluadores, gerentes de evaluación y jefes de oficinas de evaluación—, al tiempo que las hagan responsables. Estos tres niveles, junto con las competencias requeridas, proporcionan un marco conceptual que traslada el debate desde el área de la capacitación individual con vistas a mejorar las destrezas o las estrategias de solicitud de recursos hacia un conjunto más sofisticado de elementos que promete estar conformado por capacidades que se refuerzan mutuamente.

La aplicación del marco conceptual a ejemplos específicos proporciona una serie de pistas para aquellas partes interesadas que deseen trabajar en el desarrollo de las capacidades de evaluación.

Recuadro 4. Definiciones

Accesibilidad *se refiere al hecho de que los interesados directos poseen acceso irrestricto a evaluaciones que pueden ser obtenidas fácilmente. Además requiere que estas evaluaciones se encuentren redactadas de forma tal que sean fácilmente entendibles y que sus resultados sean compartidos con las partes interesadas.*

Rendición de cuentas *es la obligación de responsabilizarse (e informar) por el trabajo desarrollado y los resultados obtenidos.*

Competencia *de los evaluadores significa que estos poseen —y pueden demostrar— un acabado entendimiento del sujeto de la evaluación y de los principios de evaluación, así como también una recopilación y un análisis rigurosos de datos, incluidos los principios éticos de la evaluación.*

Credibilidad *es el punto hasta el cual los resultados de la evaluación y las conclusiones gozan de verosimilitud y fiabilidad. La credibilidad está determinada por factores objetivos tales como la transparencia del proceso evaluador y la adecuación del informe de evaluación, y factores objetivos como la imparcialidad y la competencia relativas o probadas de los evaluadores.*

Aprendizaje *significa que las lecciones surgen de la experiencia y que, al ser aceptadas e interiorizadas en la práctica, se basan en los aciertos y evitan los errores anteriores.*

Imparcialidad *es la ausencia de sesgos. Involucra los conceptos de debido proceso y rigor metodológico, así como también la consideración y la presentación de logros, desafíos, aciertos y fracasos.*

Independencia *significa que la evaluación no está sometida a influencias —presiones políticas u organizacionales o preferencias personales— que podrían sesgar su realización o sus resultados, conclusiones o recomendaciones. De ello se desprende que las evaluaciones son comúnmente realizadas o gestionadas por entidades o personas que escapan al control de los responsables del diseño y de la implementación del sujeto de la evaluación.*

Intencionalidad *es la intención clara de utilizar los resultados de la evaluación. En un contexto marcado por la limitación de recursos, se debe ser cuidadoso con la planificación y la selección del trabajo de evaluación.*

Transparencia *significa que el proceso de consulta con los interesados principales es un componente esencial de cada etapa del proceso de evaluación. Con ello se mejora la credibilidad y la calidad de la evaluación. Puede asimismo facilitar la creación de consensos y la apropiación de los resultados, conclusiones y recomendaciones.*

Oportunidad *significa que las evaluaciones se seleccionan y realizan de tal forma que sus resultados y recomendaciones se encuentran disponibles a tiempo para informar a los procesos de toma de decisiones.*

Utilidad *de las evaluaciones se refiere a que intentan y de hecho afectan la toma de decisiones. Por consiguiente, las evaluaciones deben ser percibidas como elementos relevantes y útiles y deben presentarse de manera clara y concisa. Las evaluaciones son valiosas en la medida en que satisfacen las necesidades de información y de toma de decisiones de quienes las utilizarán. Esto significa que además deben proporcionar respuestas a las preguntas sobre evaluación efectuadas por quienes la encargan.*

Fuentes: EC Evaluation Glossary (en línea), Glosario CAD de los Principales Términos sobre Evaluación y Gestión basada en Resultados 2002, DAC-UNEG Framework for Professional Peer Reviews 2007, Normas UNEG 2005, UNEG Ethical Guidelines for Evaluation 2007, Política de Evaluación del Programa Mundial de Alimentos 2008.

Bibliografía

Arnold, Mary. 2007. Developing Evaluation Capacity in Extension of 4-H Field Faculty, AEA.

Banco Asiático de Desarrollo. 1997. Evaluation of Effectiveness of Training in Education Projects in Indonesia. Manila: Banco Asiático de Desarrollo.

—. 1999. Evaluation of Technical Assistance for Public Expenditure Management to Bhutan, India, Kiribati and Lao PDR. Manila: Banco Asiático de Desarrollo.

—. 2002. Evaluation of Country Assistance Program Evaluation: Mongolia. Manila: Banco Asiático de Desarrollo.

—. 2003. Evaluation of Capacity Development for Managing Water Utilities. Manila: Banco Asiático de Desarrollo.

—. 2004. Evaluation of Capacity Development Assistance to Lao, PDR. Manila: Banco Asiático de Desarrollo.

Boesen, Nils y Ole Therkildsen. 2005. A Results-Oriented Approach to Capacity Change. Copenhague: Danida.

Boyle, Richard y Donald Lemaire (eds.). 1999. Building Effective Evaluation Capacity, Lessons from Practice.

Capacity.org. 2000. Informing the capacity debate: operational experiences. Ginebra: PNUD.

—. 2001. Tools of the Trade: Capacity Assessment. Ginebra: PNUD.

—. 2002. Capacity for Development: insights and innovation. Ginebra: PNUD.

—. 2003. Capacity Development: the why's and how's. Ginebra: PNUD.

—. 2004a. Meso-level capacity development. Ginebra: PNUD.

—. 2005. Exploring the *soft* side of capacity development. Ginebra: PNUD.

—. 2004b. Renewing approaches to institutional development. Ginebra: PNUD.

Chelimsky, Eleanor. 2008. A Clash of Cultures: Improving the "Fit" Between Evaluative Independence and the Political Requirements of a Democratic Society. American Journal of Evaluation, Vol. 29, N°. 4, 400-415.

CIDA (Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional). 2000. Capacity Development: Why, What and How. Quebec: CIDA.

Danida. 2002. Capacity Development Evaluation Step 1: Contributions to an analytical framework. Copenhague: Danida.

DfID (UK Department for International Development). 2005. Capacity Development and State Building: Issues, Evidence and Implications for DfID. Reino Unido: DfID.

EGG. 2007. Template for Assessing the Independence of Evaluation Bodies. Reino Unido: EGG.

—. 2009. Review Framework for the Evaluation Function in Multilateral Development Banks. Reino Unido: EGG.

ECPDM (European Center for Development Policy Management). 2006a. Study on Capacity, Change and Performance, Final Workshop Report. Países Bajos: ECPDM.

—. 2006b. The Concept of Capacity. Países Bajos: ECPDM.

—. 2008. Capacity Change and Performance, Insights and Implications for Development. Países Bajos: ECPDM.

—. 2009. Capacity Development: between planned interventions and emergent processes. Países Bajos: ECPDM.

IASC (Inter-Agency Standing Committee). 2007. Capacity Building for Emergency Responses. Ginebra: IASC.

ODI (Overseas Development Institute). 2006. Capacity Development for Policy Advocacy: Current thinking and approaches among agencies supporting Civil Society Organisations. Documento de trabajo N°. 260. Londres: ODI.

OCDE-DAC. 1992. DAC *Principles for Effective Aid*. París, Francia: OCDE-DAC.

—. 2006. The Challenge of Capacity Development, Working Towards Good Practice. París, Francia: OCDE-DAC.

—. 2008. *Accra Agenda for Action*. Third High Level Forum on Aid Effectiveness. Accra: OECD-DAC.

PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). 2005a. Assessment of 20 Capacity Development Tools, 2005. Ginebra: PNUD.

—. 2005b. Measuring Capacities: An Illustrative Catalogue to Benchmarks and Indicators, 2005. Ginebra: PNUD.

—. 2007. Capacity Development Practice Note. Ginebra: PNUD.

—. s/f. Capacity Development Action Briefs. Ginebra: PNUD.

UNEG (Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas). 2007a. Ethical Guidelines for Evaluation. Nueva York: UNEG.

—. 2007b. Code of Conduct. Nueva York: UNEG.

Unicef (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia). 2002. Capacity Building for Unicef Humanitarian Response in Review. Nueva York: Unicef.

UNIDO (Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial). 1990. Report on the Evaluation of UNDP-financed and UNIDO-executed projects of Technical Assistance in Metrology. Nueva York: UNIDO.

WFP (Programa Mundial de Alimentos). 2008a. Evaluation of WFP's Capacity Development Policy and Operations. Roma, Italia: WFP.

La experiencia del ILPES en capacitación en evaluación

Eduardo Aldunate*

El Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) es un organismo permanente y con identidad propia que forma parte de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, Naciones Unidas). Creado en 1962, su misión es apoyar a los gobiernos de la región en el campo de la gestión pública, mediante actividades de investigación, asesoría y, en particular, capacitación. Además, desde fines de 2002 el Instituto actúa como órgano central de capacitación de la CEPAL y, en tal papel, contribuye a la difusión de los trabajos del Sistema CEPAL, esencialmente aquellos de carácter institucional.

Para realizar su rol como órgano central de capacitación de la CEPAL, el ILPES cuenta en la sede de las Naciones Unidas de Santiago de Chile con tres aulas lectivas totalmente equipadas y 10 salas de talleres con 22 computadoras y seis impresoras a disposición de los alumnos. Además, el aula magna, con capacidad para 55 personas, posee facilidades de interpretación simultánea. El ILPES cuenta también con todo el equipamiento audiovisual necesario, incluidos proyectores de video y facilidades para la realización de videoconferencias.

La CEPAL, por su parte, dispone de tres salas de conferencias de gran capacidad que pueden utilizarse, en particular, para las sesiones de inauguración y/o clausura de un curso.

Para realizar su trabajo, el ILPES se estructura en base a dos áreas temáticas y una unidad de capacitación. Las áreas temáticas son el Área de Políticas Presupuestarias y Gestión Pública y el Área de Gestión Local y Regional. Los principales temas de trabajo de cada una de estas áreas son:

- Área de Políticas Presupuestarias y Gestión Pública:
  - > Política fiscal y presupuestaria
  - > Evaluación socioeconómica y gestión de proyectos
  - > Evaluación de programas públicos y de gestión
- Área de Gestión Local y Regional:
  - > Desarrollo regional y competitividad territorial
  - > Descentralización
  - > Gestión local y regional
  - > Planificación y prospectiva

Por su parte la unidad de capacitación se preocupa de dar todo el apoyo logístico y administrativo necesario para la realización de los distintos cursos que organiza el Instituto en su sede de Santiago de Chile o en distintas ciudades del continente, ya sea en convenio con otras agencias o con gobiernos nacionales, regionales o locales.

Para ilustrar el esfuerzo en cuanto a capacitación desplegado por el Instituto en sus 45 años de existencia, basta destacar que ha impartido distintos tipos de cursos que han involucrado a unos 24.000 participantes provenientes, principalmente, del sector público de todos los países de la región. También se ha contado con una importante participación de personal docente de universidades o centros académicos de América Latina y el Caribe, y con personas pertenecientes a instituciones del sector privado y de la sociedad civil.

Los cursos de capacitación impartidos por ILPES/CEPAL se desarrollan en temas especializados que habitualmente no abordan los programas de centros académicos de América Latina y el Caribe. Combinan la teoría con la práctica y sistematizan las experiencias de los países de la región. Además, el carácter internacional de muchos de los cursos y los trabajos en equipo permiten un interesante intercambio de visiones y problemas entre los participantes sobre las economías latinoamericanas.

Cada año se organizan numerosos cursos abiertos a participantes internacionales, cursos nacionales y cursos subnacionales. El idioma de enseñanza es el español y los cursos tienen una duración que varía habitualmente entre una y cinco semanas.

* Experto, Políticas Presupuestarias y Gestión Pública ILPES/CEPAL, Chile.

El personal docente está integrado principalmente por expertos del ILPES y por técnicos de las distintas divisiones sustantivas de la CEPAL. El ILPES se esmera, a su vez, en contratar a personal de alto nivel proveniente de los gobiernos, entidades públicas, universidades, centros académicos y del sector privado para dictar clases y/o conferencias.

Durante 2009 el ILPES organizó y realizó cursos internacionales sobre:

- Estimaciones tributarias.
- Evaluación de la gestión y programas públicos.
- Evaluación de impacto de programas para la superación de la pobreza.
- Gestión de la ejecución de proyectos.
- Gestión estratégica del desarrollo local y regional.
- Planificación estratégica y construcción de indicadores de desempeño.
- Políticas macroeconómicas y finanzas públicas.
- Políticas presupuestarias y gestión pública por resultados.
- Preparación y evaluación de proyectos de inversión pública.

En cuanto a cursos nacionales en el marco de convenios con gobiernos nacionales o subnacionales de los países miembros, el ILPES ha realizado este tipo de actividades en casi todos los países de la región. En algunos casos se ha tratado de un solo curso o de unos pocos cursos, pero en otros se han desarrollado amplios programas de capacitación de funcionarios del sector público, a veces con más de 100 cursos. Este es el caso de los programas de capacitación realizados en Chile (1996-2000), Colombia (1989-1990) y México (en ejecución desde 2007). En 2009 se han realizado cursos en el marco de convenios con gobiernos nacionales en Argentina, Brasil, Costa Rica, México y Perú.

Por ejemplo, en el caso de México, el más reciente convenio tiene como propósito consolidar las capacidades técnicas de los responsables, tanto federales como estatales, del diseño, de la ejecución, del monitoreo y de la evaluación de las matrices de indicadores de resultados, para asegurar que dichas matrices sean consistentes y no presenten incongruencias en su lógica, y sus indicadores estén construidos con el mayor rigor técnico posible y sustentados en información de calidad. Los productos de este convenio son los siguientes:

- Cursos-talleres para el mejoramiento de la construcción de las matrices de indicadores de los programas federales. Dirigidos a funcionarios de los programas y entidades de la administración pública federal y a funcionarios de los programas estaduales.
- Cursos de sensibilización en la matriz de indicadores de resultados para los funcionarios de mandos superiores de los programas federales y de las entidades federativas.
- Asesoría técnica para el mejoramiento de las matrices de indicadores y sus indicadores. Dirigida a programas federales y estaduales.
- Cursos-talleres para el mejoramiento de los indicadores de las matrices de los programas federales. Dirigidos a funcionarios de la administración pública federal encargados del diseño, del monitoreo y de la evaluación, o áreas relacionadas, de los indicadores de desempeño de los programas presupuestarios.

En cuanto al programa de educación a distancia del ILPES, este tiene como objetivo brindar capacitación, a través del uso de las tecnologías de información, a los alumnos que no pueden acceder a las instancias de capacitación presenciales. Desde 2005 han participado más de 1.500 personas en las diferentes modalidades de cursos ofrecidos, entre las que se cuentan no sólo participantes de América Latina, sino también alumnos residentes en India, Sudáfrica, Bosnia y Haití, entre otros.

Las actividades se realizan mediante el uso de Internet y el diseño de los cursos se fundamenta en el "aprender haciendo", enfoque que considera la aplicación práctica de los contenidos entregados. Actualmente se ofrecen dos cursos: "Elementos básicos del desarrollo local y regional" y "Marco lógico para la formulación de proyectos de desarrollo", y se encuentran en preparación otros cursos referidos a los temas propios del ILPES.

La amplia experiencia del Instituto en cursos y programas de capacitación, nos permite entregar algunas

recomendaciones para que un programa de capacitación en evaluación tenga el impacto esperado. Estas son:

- La capacitación debe ser teórico-práctica.
- Se requieren cursos con distinto nivel de especialización.
- La capacitación debe estar inserta en un proceso.
- Es importante capacitar a los directivos.
- La capacitación debe ser permanente.

Capacitación teórico-práctica

Es bien sabido que lo que se escucha se olvida rápido, pero que lo que se hace se aprende. Por ello, todas las actividades de capacitación que realiza el ILPES tienen una estructura teórico-práctica. Por lo general, las mañanas se destinan a la presentación de los aspectos teóricos del tema que se aborda en el curso, ya sea a cargo de expertos del ILPES o de la CEPAL, o bien a cargo de profesionales del sector público invitados o de consultores. Por las tardes los alumnos trabajan en grupos aplicando a casos reales lo que se les ha enseñado por las mañanas.

En la conformación de estos grupos de trabajo debe buscarse la mayor diversidad de profesiones posible, diversidad de nacionalidades en cursos internacionales y equilibrio de género. Ello enriquece notablemente el proceso de aprendizaje por el importante intercambio de experiencias personales que se produce. Asimismo, contribuye a obtener mejores resultados en el trabajo de taller dado que participantes con distintas formaciones aportan diferentes puntos de vista sobre el problema a solucionar o sobre aspectos a evaluar. Como norma general, los grupos de trabajo no deben tener más de cinco o seis integrantes, ya que cuando el grupo es mayor es muy probable que alguno de los integrantes no trabaje al ritmo del resto (disminuye la presión social al diluirse la responsabilidad en un grupo más numeroso).

Por último, la experiencia práctica nos ha enseñado que es mejor para el proceso de aprendizaje trabajar con proyectos o programas reales que con casos prefabricados para el curso. Los casos prefabricados facilitan el desarrollo del taller, pero no pueden preparar al alumno para la realidad que deberá enfrentar al regresar a su puesto de trabajo y tener que evaluar un proyecto. En cambio, el trabajar con proyectos o programas reales le enseña al alumno como resolver las dificultades que enfrentará, tales como información incompleta o incorrecta.

Cursos con distintos niveles de especialización

Los países que han sido más exitosos en la creación y operación de sistemas nacionales de inversión pública (SNIP) han desarrollado programas masivos de capacitación en preparación y evaluación de proyectos, en los procedimientos del SNIP y en el uso del sistema de información sobre proyectos. Para ello, suele realizarse una serie de cursos de nivel básico, intermedio y avanzado, y se requiere un gran número de cursos básicos, una cantidad menor de cursos intermedios y unos pocos cursos de nivel avanzado.

El objetivo de los cursos de nivel básico es proveer a los capacitados una cultura de evaluación de proyectos. Dicha cultura apunta a establecer un lenguaje común, a conocer los objetivos de la evaluación de proyectos y su importancia, y a crear capacidades para aplicar metodologías sencillas de formulación y evaluación de proyectos.

Los cursos de nivel intermedio persiguen formar capacitadores en formulación y evaluación de proyectos, así como también técnicos especializados en evaluación de proyectos; su papel es brindar capacitación de nivel básico y prestar asesoría técnica dentro del sector público, con lo cual contribuye a la sostenibilidad del SNIP y a la calidad de los resultados obtenidos.

Por último, la capacitación de nivel avanzado, que suele entregarse a través de convenios con universidades, tiene como objetivo formar la capa superior de profesionales del sistema, quienes asumirán el desarrollo del SNIP y cumplirán funciones como capacitadores o expertos en evaluación de proyectos.

Dada la alta rotación de funcionarios que suele existir en el sector público, estos programas de capacitación deben tener un carácter permanente. Para ello, la entidad responsable del SNIP debe preocuparse de organizar, ya sea directamente, o a través de convenios

con entidades nacionales e internacionales, cursos en los distintos niveles señalados. Indudablemente se requerirá de un gran número de cursos básicos, algunos de nivel intermedio y unos pocos de nivel avanzado.

Capacitación inserta en un proceso

Para que pueda realmente provocar impactos significativos y duraderos, la capacitación en evaluación debe estar inserta en un proceso de reforma y modernización del Estado. Si el alumno(a) del curso regresa a su puesto de trabajo y no se ve enfrentado a la necesidad de aplicar los conocimientos adquiridos, lo más probable es que al poco tiempo haya olvidado todo lo aprendido. Es decir: hacer un programa de capacitación en evaluación sin que este vaya acompañado de reformas en los procedimientos de asignación de recursos que establezcan la obligatoriedad de contar con evaluaciones no tiene sentido. Además, a fin de asegurar que lo enseñado en los cursos del programa de capacitación sirva para cumplir con las exigencias establecidas en los procedimientos mencionados, es necesario contar con un soporte metodológico adecuado. Este debe reflejase en la existencia de manuales que sirvan de material docente en los cursos y como guías para el trabajo práctico de evaluar.

En resumen, un programa de capacitación en evaluación solo se justificará si se inserta en un proceso de modernización de la gestión pública en cuanto a gestión de inversiones, el cual debe contemplar cambios metodológicos y reformas de procedimientos, e incluso legales e institucionales.

Capacitación a autoridades y directivos

Haber invertido muchas horas en realizar la evaluación socioeconómica de un proyecto, o los resultados de un programa, para que la persona que dirige la institución no utilice los resultados de la evaluación, o peor aún, exija un resultado diferente del obtenido, puede ser terriblemente frustrante para cualquier funcionario público. Por ello, si se quiere instaurar una cultura de evaluación en el sector público, es fundamental considerar en el diseño del programa de capacitación charlas para los directivos superiores y autoridades que recibirán los resultados de las evaluaciones.

A modo de ejemplo, cuando se inició en México la implantación del presupuesto basado en resultados (PbR) y del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) y se decidió utilizar la MML como instrumento para la evaluación de resultados de los programas federales, se programó que en la sala de conferencias de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se dieran charlas para los directivos de los programas y de las secretarías de Estado a cargo de estos. Asistieron a dichas charlas, de dos horas de duración cada una, más de 800 directivos. Ello permitió que estos tuvieran un conocimiento básico de la herramienta a utilizar, lo cual facilitó el diálogo con los técnicos que más adelante prepararían las matrices de los programas.

Capacitación permanente

En la mayoría de los países de la región existe una alta rotación de funcionarios públicos, ya sea por la búsqueda de mejores salarios en el sector privado, por movimientos entre secretarías de Estado, o por cambios masivos al cambiar el gobierno. Ello tiene como consecuencia una importante fuga de personal capacitado en evaluación de proyectos y programas. A fin de compensar esta sangría, es necesario que los programas de capacitación que se implementen tengan permanencia en el tiempo. De hecho, las experiencias más exitosas en cuanto a sistemas de inversión pública han llevado aparejados importantes programas de capacitación que han tenido continuidad por décadas. Tal es el caso, por ejemplo, del Sistema Nacional de Inversiones de Chile. El Ministerio de Planificación de Chile, responsable de la operación de dicho sistema, ha estado permanentemente preocupado por la formación de cuadros técnicos con distintos niveles de especialización en evaluación. Para ello, ha realizado cursos por cuenta propia, ha tenido por varios años un convenio con el ILPES en el marco del cual se efectuaron más de 20 cursos anuales, y ha firmado convenios

con distintas universidades del país para capacitar a nivel intermedio o avanzado a funcionarios públicos.

Es importante señalar que estos programas de capacitación, que usualmente se inician al amparo de convenios con entidades internacionales que financian la creación del sistema o apoyan su operación, no pueden seguir dependiendo siempre del apoyo externo, ni en el aspecto financiero ni en lo académico. Por ello, es importante involucrar en el proceso a las universidades, a fin de que oferten cursos sobre evaluación, los ejecuten en convenio con el gobierno o los incluyan en las mallas curriculares de las carreras que imparten.

Las universidades son una fuente clave de conocimientos y de especialistas en el tema de la evaluación. Cuando el ILPES ha organizado programas masivos de capacitación en distintos países, los profesores universitarios han sido parte importante de los equipos de consultores que han permitido desarrollarlos. Asimismo, las universidades son una fuente de generación de estudios y de conocimiento en temas de evaluación de proyectos y programas.

Sin embargo, la oferta de las universidades en cuanto a cursos de evaluación se ha limitado tradicionalmente a diplomados o maestrías con una duración de uno o más años. En cambio, un programa de capacitación masivo orientado a los funcionarios públicos requiere el dictado de numerosos cursos breves (de una a cuatro semanas). Por ello se requiere una acción del sector público hacia las universidades, con la firma de acuerdos para que estas ofrezcan los cursos requeridos por el sector público. Ejemplos de este tipo de acuerdos pueden encontrarse en Chile y en Colombia.

Una ventaja de las universidades con respecto a la organización de cursos por parte de entidades internacionales, es que aquellas pueden dar títulos o diplomas que son válidos para efectos de la carrera funcionaria, y que permiten a quienes realizan los cursos mejorar su currículum para postularse a otros cargos en el sector público. Las entidades internacionales, como el ILPES, no pueden entregar este tipo de diplomas, pero tienen la ventaja de aportar una mirada más amplia del tema y poder contribuir con la experiencia ganada en otros países. Existe pues una sinergia importante en las alianzas entre organismos internacionales y el sector universitario en la realización de programas de capacitación en evaluación.

Fortalecimiento de capacidades en MyE a través del diseño y de la implementación de sistemas nacionales basados en resultados

Lecciones aprendidas en África, Asia y América Latina

Gilles Clotteau, Marie-Helene Boily, Sana Darboe y Frederic Martin*[1]

Resumen[2]

Fortalecer las capacidades en monitoreo y evaluación (MyE) resulta más eficaz y eficiente con el diseño de un plan de capacitación a mediano plazo, respondiendo a las necesidades de monitoreo interno para el pilotaje de los programas públicos, así como también de evaluación objetiva de resultados y del desempeño del sector público. Este plan debería articular varias componentes tales como formación más descentralizada, efectiva y diversa, asistencia técnica complementaria, apoyo a sistemas de información, fomento de discusiones de sensibilización, discusión de políticas y plataformas de intercambio entre profesionales, apoyo institucional a unidades nacionales de MyE sostenibles, desarrollo de la capacidad de evaluación externa y de la cultura de rendición de cuentas. Se trata de una hoja de ruta definida de manera articulada a nivel nacional, sectorial y local para avanzar de manera modular y oportunista en varios sistemas de MyE, y contribuir a la profesionalización tanto del trabajo de monitoreo como del de evaluación. En un sistema nacional maduro de MyE, que cuenta con organizaciones ricas en información y que aprenden, las fronteras entre MyE persisten, pero con complementariedad y áreas de superposición.

Contexto

El monitoreo y la evaluación (MyE) constituyen uno de los pilares de la implementación de la Gestión para Resultados (GpR) en el sector público en países en desarrollo, un enfoque conocido también como Gestión para Resultados del Desarrollo (GpRD). La Declaración de París de 2005 sobre la efectividad de la ayuda recalcó la importancia de mejorar el monitoreo y la evaluación de las intervenciones para el desarrollo (Foro de Alto Nivel, 2005). La Agenda de Acción de Accra de 2008 reforzó el compromiso de los países en desarrollo y de los donantes para mostrar resultados, mediante el aumento de la imputabilidad y la transparencia hacia los ciudadanos (Tercer Foro de Alto Nivel, 2008). Los países en desarrollo se comprometieron a optimizar "la calidad del diseño de las políticas, su implementación y evaluación mejorando los sistemas de información". Países en desarrollo y donantes han aceptado trabajar para desarrollar instrumentos de costo-eficiencia de GpR para evaluar el impacto de las políticas de desarrollo y ajustarlas si es necesario. El equipo de GpRD ha reunido un juego de herramientas de exploración de capacidad en GpRD para ayudar a evaluar el progreso en la capacidad nacional en GpRD, incluida la capacidad en MyE (OCDE-DAC, 2009). El Fortalecimiento de Capacidad en Evaluación (FCE[3]) y el mejoramiento de la capacidad en monitoreo interno de los programas públicos se han convertido por lo tanto en una prioridad en la agenda de desarrollo. En un contexto de recursos públicos limitados, amplificado por la crisis financiera, la importancia de mejorar las capacidades nacionales en MyE con enfoques que sean apropiados, económicos y sostenibles no puede exagerarse.

Debemos recordar dos consideraciones básicas. Primero, el dominio del MyE cubre una variedad de subáreas. Segundo, el FCE es mucho más amplio que la capacitación. El FCE implica reforzar o construir sistemas de MyE, especialmente sistemas nacionales, de modo que el MyE sea regularmente conducido y usado por los propios países/organizaciones (OCDE, 2004).

* Gilles Clotteau (Gestión de Proyectos, IDEA International), Marie-Helene Boily (Economista Principal, IDEA International), Sana Darboe (Especialista Senior en gestión financiera y adquisiciones, IDEA International), Frederic Martin (Economista Principal y Copresidente, IDEA International).
1. Los autores agradecen a sus colegas Juan Abreu y Sylvain Lariviere por sus sugerencias y comentarios a este documento.
2. Una versión más larga en inglés de esta ponencia será parte de un libro sobre Capacidad en Evaluación a publicarse en 2010 por el Banco Mundial, y editado por Ray Rist, Marie Helene Boily y Frederic Martin. La versión en español del trabajo en toda su extensión se puede obtener de fmartin@idea-interntational.org.
3. En inglés: Evaluation Capacity Building (ECB).

Varias iniciativas de FCE han sido puestas en práctica como componentes de proyectos de desarrollo o por instituciones especializadas (por ejemplo, el Instituto del Banco Mundial, el Instituto para el Desarrollo en Economía y Administración, IDEA[4]) o por programas específicos (por ejemplo, el Programa Internacional de Formación en Evaluación de Desarrollo (IPDET[5]), París 21). Lamentablemente, pocas iniciativas de FCE han sido objeto de una evaluación cuidadosa. Las pocas evaluaciones significativas llevadas a cabo, como la autoevaluación de Desarrollo de Capacidad en Evaluación, efectuada por el Departamento de Evaluación de Operaciones del Banco Mundial en 2004 (Banco Mundial, 2004), y la evaluación de la formación en proyectos del Banco Mundial y del Instituto del Banco Mundial conducido por el Grupo de Evaluación Independiente del Banco Mundial en 2007, han cuestionado seriamente la efectividad y el impacto de las iniciativas existentes de FCE, sobre todo aquellas basadas exclusivamente en la formación.

Este documento se basa en la experiencia de varios expertos de la red IDEA en apoyo a instituciones de países en desarrollo, programas y proyectos en la implementación de la GpR en África, Asia y América Latina para esbozar lecciones aprendidas, e identifica algunas buenas prácticas en fortalecimiento de capacidades en MyE.

Desarrollo de estrategias de FCE basadas en lecciones aprendidas y buenas prácticas

Las estrategias de FCE propuestas abajo siguen cuatro objetivos básicos para obtener mejores resultados:

1) Resaltar la importancia del MyE para los encargados de la toma de decisiones a fin de estimular su demanda por productos de MyE.
2) Mejorar la cantidad y la calidad en el suministro de productos de MyE.
3) Asegurar la relación costo-eficiencia de los productos de MyE.
4) Promover la sostenibilidad de los sistemas de MyE y de mecanismos institucionales.

Las estrategias presentadas a continuación no deberían ser consideradas como reemplazantes, sino como componentes básicos complementarios.

La integración de la FCE como parte de la implementación del sistema de MyE

No deería realizarse la formación en MyE solo por el hecho de formar, sino que debería considerársela como un catalizador para la implementación de los sistemas de MyE para resultados. Anclar el FCE en la actual implementación y mejora del sistema de MyE para resultados da sentido al propósito final del FCE, es decir: contribuir a mejores políticas y programas públicos. Por el contrario, hacer progresos en la implementación del sistema de MyE para resultados, proporciona una oportunidad de aprender haciendo, fortaleciendo y construyendo así capacidades dentro de una organización dada.

El proceso de diseño e implementación de un sistema de MyE debería ser progresivo como parte de diferentes componentes del MyE que se vayan gradualmente implementando. No existe ninguna solución disponible ya elaborada *off-the-shelf*, y el enfoque debe ser adaptado a las necesidades y la situación particular del sistema de MyE existente. Sin embargo, el camino lo está mostrando la ahora referencia estándar en este campo: la guía *10 Steps to Designing, Building and Sustaining a Results-Based Monitoring and Evaluation System* de Kusek y Rist (2004).

Hecho a la medida tomando en cuenta el contexto institucional y político, la evaluación de necesidades, los sistemas de MyE existentes y los recursos disponibles, este plan ha sido usado en varias asignaciones llevadas a cabo por expertos del IDEA y probado para proporcionar un marco relevante y eficaz para un FCE. Un buen ejemplo lo proporcionan el diseño y la implementación del

4. IDEA es un instituto privado reconocido por el gobierno federal canadiense con oficinas en varios continentes. Para más información, véase: www.idea-international.org.
5. Por sus siglas en inglés: International Program for Development Evaluation Training.

llamado Sistema de Monitoreo Basado en Resultados (SMBR) en la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol). Las buenas prácticas emanadas de esta experiencia fueron:

- Estrecha implicación del personal de la organización en la implementación del sistema de MyE que fortalece el *know-how* dentro de la organización y asegura la sostenibilidad del sistema. La implicación del personal en el proceso de implementación del SMBR en Sedesol no solo sirvió como un grupo de recursos para otros programas en la Secretaría, sino también para el desarrollo del Sistema Nacional de MyE el cual está siendo actualmente diseñado e implementado por la Secretaría de la Función Pública (SFP) con el apoyo del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).
- Participación de todos los actores en todas las etapas del proceso de diseño e implementación del sistema de MyE para garantizar su apoyo y asegurar el éxito del proyecto, lo cual resulta en una mayor sostenibilidad.
- El proceso de diseño e implementación del sistema de MyE mediante una fase piloto en cuatro de 27 programas para aprender de la experiencia de fortalecimiento de capacidad de la organización para la expansión del sistema, lo que resultaría luego en la reducida dependencia de recursos externos.
- Un enfoque FCE en sí mismo, basado en principios de GpR, que abarque la focalización en los resultados y un proceso que implica una evaluación de necesidades, la formulación de estrategias de fortalecimiento de capacidades de MyE, el diseño y la implementación de planes de acción de fortalecimiento de capacidades en MyE, y el monitoreo y la evaluación de la implementación de estrategias y planes de acción de fortalecimiento de capacidades en MyE, así como también de la efectividad de la formación.

Las lecciones aprendidas incluyen lo siguiente:

- Es importante entender claramente las necesidades de todos los involucrados en términos de datos, sistemas de información, informes, etc. Muchas veces los mismos clientes no saben exactamente cuáles son sus necesidades específicas. Incluso consideran la información como un bien gratuito y tienen infinitas necesidades. O tienen una perspectiva estrecha basada en sus necesidades específicas a corto plazo, vinculadas a su rol en la organización, con poca preocupación por los resultados finales. Es responsabilidad del asesor ayudar a los clientes a identificar sus necesidades específicas y sugerir, si es necesario, diferentes opciones como un punto de partida.
- Conseguir un buen conocimiento del sistema existente de MyE puede ser un desafío, sobre todo en países de ingresos medios, donde los ministerios han desarrollado durante años una variedad de mecanismos de MyE y sistemas de información que se encuentran dispersos en varios niveles de la organización, sin que necesariamente haya mucha coordinación, armonización o diseminación, al menos simple, de la información. Por ejemplo, el diagnóstico hecho en Sedesol en 2004 identificó 33 sistemas de información que estaban funcionando en la organización y no siempre proveían de información pertinente para la toma de decisiones estratégicas, o dicha información era de difícil interpretación, pues no siempre respondía a las necesidades de los usuarios.
- El diagnóstico debería tratar de evaluar la capacidad en MyE en la organización y construir un plan de entrenamiento en MyE como un componente central del proyecto de implementación del sistema de MyE a fin de asegurar la participación del personal en todo el proceso y maximizar el número "de campeones", al tiempo que se limita el número "de opositores" potenciales.
- El personal de programa implicado en el diseño y la implementación del sistema de MyE puede ver a veces el nuevo sistema como una fuente de responsabilidades y trabajo adicionales, que puede causar algunas frustraciones o indiferencia. Por lo tanto, deberían preverse incentivos para garantizar la plena participación de los involucrados y del personal a través de todo el proceso.

- Realzar la capacidad en MyE requiere tener en cuenta la capacidad en los otros pilares de la GpR.[6] Los problemas encontrados a nivel del MyE con frecuencia resultan del diseño y de la implementación limitados en otros pilares de la GpR. En Sedesol, a los marcos lógicos de los programas se les debió revisar su lógica, seleccionarse indicadores de desempeño conformes a criterios CREAM+[7], y metas conforme a criterios SMART.[8] En muchos países, el MyE no es considerado seriamente por muchos actores hasta que los resultados acarrean consecuencias en futuras asignaciones de presupuesto, lo que implica vincular el proceso de MyE con el proceso de preparación del presupuesto.
- El MyE va más allá de las habilidades técnicas. Para actuar como agentes de cambio, los funcionarios del MyE deben poseer habilidades de liderazgo y comunicación que les serán de ayuda para convencer a sus colegas en departamentos técnicos, así como también a los miembros del gabinete ministerial, acerca de su propio interés en la implementación de la GpR, e insistir en la realización de las reformas.

Identificar claramente los resultados esperados del FCE

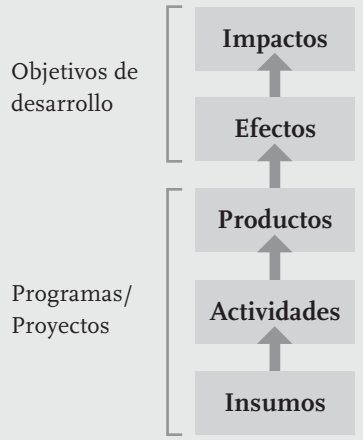
Los resultados esperados del FCE deberían ser claramente identificados y llegarse a un consenso entre los interesados. El instrumento analítico estándar es la cadena de resultados, presentada en el gráfico 29. Los indicadores de desempeño tienen claramente que ir más allá de los productos y cubrir efectos y, siempre que puedan medirse, impactos. Lo importante al final es que los informes de MyE y tableros de control sean accesibles para los encargados de la toma de decisiones a nivel estratégico (gabinete) y operacional (programa y proyecto), y usados para diseñar políticas, gestión de programas, y determinar futuras asignaciones de presupuesto. Los encargados de la toma de decisiones a veces se confunden sobre cuáles son sus resultados. En Senegal, se hablaba mucho de resultados, pero varios talleres de formación ayudaron a clarificar lo que significaban concretamente en varios niveles. Por ejemplo, el director de educación primaria y secundaria se dio cuenta de que las aulas construidas y los profesores entrenados eran productos de proyectos de construcción y formación de profesores de escuela respectivamente, pero que además eran insumos para su nivel más estratégico. Asimismo, observó que debía sobre todo interesarse no solo por la graduación, el abandono escolar y los costos dobles, es decir: sus indicadores de efecto, sino también por el éxito de sus estudiantes anteriores en el siguiente nivel de educación, tasa de colocación o desarrollo de autoempleo de los graduados en el mercado de trabajo.

Los resultados clave deberían también ser accesibles a otros interesados para imputabilidad. Continuando con el caso de Senegal, mucha información del MyE estaba disponible por aquí y por allá con poca coordinación y validación de la Dirección de Estadística, lo que causaba frustración a los funcionarios y a la sociedad civil, quienes tenían acceso limitado a dichos resultados y a los informes. Desde entonces, fue establecida la nueva Agencia Nacional para la Estadística y la Demografía, con mayor autonomía y poder, junto con un sistema de información de la estadística nacional en ambiente Web.

Utilizar la cadena de resultados como marco analítico ayuda a identificar cuatro niveles de evaluación de la formación con los correspondientes medios de verificación (cuadro 21).

6. El BID-PRODEV considera los siguientes cinco pilares de la GpR/MfDR: planificación estratégica, presupuestación para resultados, gestión de finanzas públicas, gestión de programa y proyecto, y MyE (García López, 2008). La OCDE-DAC-MfDR considera los cinco pilares siguientes de MfDR: liderazgo, evaluación y monitoreo, imputabilidad y asociación, planificación y presupuestación, y estadística (MfDR, 2009).
7. C: Clear, R: Relevant, E: Economic, A: Adequate, M: Monitorable, +: tiene valor agregado comparado con otros indicadores.
8. S: Specific; M: Measurable; A: Achievable, R: Relevant, T: Time-bound.

Gráfico 29. Cadena de resultados del FCE



- Mejora de los servicios públicos, crecimiento económico y reducción de la pobreza.
- Efectos del MyE utilizados para rendir cuentas, toma de decisiones a niveles operativo y estratégico.
- Diseminación de los efectos del MyE a los encargados de la toma de decisiones, las partes interesadas y la población.
- Productos de unidades y sistemas de MyE: implementación del monitoreo, informes de evaluación de estrategia/programa/proyecto.
- Bienes y servicios resultado de actividades implementadas: No. de personas capacitadas, diagnóstico de evaluación de capacidad, etc.
- Actividades de ECB: diagnóstico del sistema y unidades de MyE, redefinición de roles y responsabilidades, plan estratégico, plan operativo, selección y formación, mejoras al sistema de MyE, etc.
- Recursos humanos, materiales y financieros.

Fuente: Adaptado de OCDE (2004).

Cuadro 21. Niveles de evaluación de la formación

Nivel	Medidas	Medios de verificación comunes
Nivel 1	Satisfacción del participante	Cuestionarios de fin de curso del participante
Nivel 2	Productos del aprendizaje	Pruebas posteriores, a veces comparadas con pruebas previas
Nivel 3	Desempeño del cambio de efectos	Múltiple, con inclusión de: observación, entrevistas y encuestas de participantes, colegas, y supervisores.
Nivel 4	Impacto organizacional/resultados	Múltiple, con inclusión de: comparaciones con la línea de base organizacional, medida del desempeño, encuestas y entrevistas con informantes clave.

Fuente: IEG (2007).

Factores clave para una formación efectiva

La formación es un componente importante de una estrategia de FCE y, como tal, debería ponerse atención en factores clave para una formación eficaz. Basado en la experiencia del IDEA, ciertamente concordamos con IEG en que: "Uno de los determinantes más fuertes del éxito de la formación es el contexto organizativo en el cual la formación se efectúa. Para que la formación tenga éxito, los participantes deben contar con los recursos e incentivos para poner en práctica las habilidades y el conocimiento adquiridos. Cuando estos recursos e incentivos no están presentes antes de la formación, la formación debe ser acompañada por intervenciones correctamente ordenadas a fin de tomar en cuenta las limitaciones organizativas e institucionales" (IEG 2008).

La experiencia muestra que las actividades de fortalecimiento de capacidades orientadas por la demanda son por lo general más sostenibles y eficaces. Estas tienden a responder a necesidades sentidas más específicas y los participantes de tales actividades de formación tienden a estar más motivados para aprender y luego aplicar lo que aprendieron. Un enfoque orientado por la demanda implica por supuesto el diseño del programa de formación sobre la base de las necesidades de formación identificadas de un modo participativo durante el diagnóstico / la evaluación de preparación. Se sugiere un enfoque estructurado para medir brechas de desempeño y la evaluación de necesidades de formación, enfoque que ha sido usado con éxito varias veces por el IDEA.

Esto también significa una selección cuidadosa de participantes para cada tipo de actividad de formación. Un plan de FCE debería considerar varias clases de actividades de formación que concuerden con varias categorías de participantes, objetivos y limitaciones. Los participantes de nivel estratégico quieren concentrarse en la vista panorámica y tienen poco tiempo. Los profesionales de MyE quieren un entendimiento mucho más profundo de conceptos y el dominio de instrumentos y técnicas, y tienen más tiempo. Como resultado, el IDEA ha ayudado a organizar seminarios de sensibilización y de discusión de alto nivel de uno o dos días de duración, con un número reducido de miembros del gabinete, diputados y autoridades de alto rango de los donantes. Para profesionales que quieren reconocimiento oficial de sus habilidades mediante un diploma de una universidad norteamericana y tienen más tiempo y el dinero necesario, se ha organizado con la Universidad Laval un Diplomado en Gestión para Resultados, que incluye un certificado en MyE. Para facilitar el acceso, este se ofrece en varias localidades (Dakar para África francófona, Dar es Salaam para África anglófona y Asia, y Panamá para América Latina y el Caribe) y en las tres lenguas de las Naciones Unidas (inglés, francés, y español). Para profesionales que cuentan con tiempo y dinero limitados, el Instituto ha organizado varios talleres técnicos hechos a la medida en sus centros regionales o en el país interesado sobre temas específicos de MyE basados en la demanda expresada. Lo que es asombroso es que la mayor parte de los participantes a estos talleres se aseguran su propio financiamiento y la demanda está creciendo, lo cual demuestra que un enfoque orientado al mercado puede funcionar.

La formación de una masa crítica de funcionarios en MyE ofrece varias ventajas para un gobierno. Esto ayuda a confrontar la rotación del personal y los fenómenos de desgaste para mantener un mínimo de FCE en las unidades de MyE. Esto crea un enfoque común entre participantes que comparten la misma visión, el mismo idioma y las mismas herramientas, y pueden así comunicarse mejor entre sí en la comunidad de prácticas. En varios países, el gobierno solicitó a cada ministerio prever una partida presupuestaria para fortalecimiento de capacidades en Gestión para Resultados, y más precisamente en MyE, y enviar a sus ejecutivos a la misma formación para crear esta masa crítica, y así también crear un "momentum" en términos de movilización hacia reformas para la GpR.

Un factor clave para la formación eficaz es seleccionar la estrategia pedagógica adaptada al contexto, a los participantes y a los objetivos esperados. La experiencia del Instituto es que los participantes aprecian que se utilicen variados métodos pedagógicos, incluidos un mínimo de lecturas y un máximo de métodos participativos de capacitación en MyE requeridos, no solo para tener a instructores con habilidades en MyE y con experiencia de campo, sino también con habilidades en pedagogía. El Instituto, juntamente con la Universidad Laval utiliza un enfoque de competencia en el cual se identifican un grupo capacidades para cada grupo meta de la formación, así como también el nivel actual y deseado de dominio para cada capacidad. Posteriormente, se diseña un plan de formación para establecer los vínculos entre los módulos de formación y su contribución a la mejora de capacidad.

En términos de métodos de formación, la formación ejecutiva requiere un distanciamiento de la formación teórica, y concentrarse en la formación práctica. Esto no significa que la formación se transforme en una colección de anécdotas. Debe haber un marco analítico sólido, como la guía de 10 pasos, y hay que aprender

a usar profesionalmente instrumentos de evaluación para inspirar relevancia y credibilidad. Sin embargo, los medios de formación prácticos utilizan muchos ejemplos, que presentan y discuten, por medio de debates con profesionales con experiencia, historias de éxito en sesiones de grupos de trabajo, ayudando a los participantes a desarrollar sus propios sistemas y herramientas de MyE durante la formación (Cabo Verde y Bolivia), o conduciendo viajes de estudio (por ejemplo, la delegación de Vietnam que viajó a Canadá para aprender más sobre la medición del desempeño municipal; una delegación de Benín que se dirige a Panamá para aprender más sobre grandes proyectos, monitoreo y evaluación). Las estrategias complementarias de formación incluyen la participación en comunidades de práctica y reuniones de asociaciones internacionales como la conferencia global de IDEAS.

La selección de instructores es otro factor clave para la formación eficaz. Al final, cualquier proceso de formación está basado en la capacidad del instructor para suscitar el interés de los participantes a fin de motivarlos a mantener la escucha y la estructura mental para aceptar nuevos conceptos, herramientas, enfoques, lo que transferirá con eficacia su *know-how* a los aprendices. Esto requiere una especie rara de instructor, que combine un alto nivel de educación, posea un marco analítico y conceptos relacionados, y domine instrumentos de evaluación, y que asimismo tenga una gran experiencia de campo en una variedad de contextos institucionales y culturales para saber de lo que se está hablando, tenga también habilidades pedagógicas, y al final, habilidades humanas para manejar a participantes de alto nivel de una variedad de características. Los académicos tienden a ser... pues, académicos, los investigadores tienden a concentrarse en sutilezas técnicas avanzadas de su propio interés, y sus pocos pares están demasiado avanzados para ser relevantes para la mayor parte de los profesionales del MyE que trabajan en un contexto de país en e desarrollo. Los asesores a largo plazo y los ejecutores tienden a hablar animados de sus propias experiencias valiosas, pero pueden ser anticuados en metodologías y TIC. Los funcionarios y asesores nacionales y regionales pueden:

- tener problemas para distanciarse de las especificidades del contexto y de las herramientas que conocen,
- no ser necesariamente expertos en una variedad de instrumentos y enfoques modernos de MyE, y
- no necesariamente contar con las habilidades pedagógicas requeridas de un instructor profesional.

Así, la segunda mejor opción es a veces utilizar un equipo de instructores complementarios y asegurarse que estos trabajan juntos de modo que la formación no sea una colección poco sistemática de contribuciones individuales sin articulación.

Un desafío clave para la comunidad del MyE es cómo aumentar la accesibilidad a la formación de calidad en MyE. Por ejemplo, el International Program for Development Evaluation Training (IPDET) entrena en Canadá alrededor de 275 participantes por año en inglés. Este Cadillac de la formación está haciendo un gran trabajo al formar profesionales del MyE que actuarán como campeones del cambio de su organización al retorno a sus funciones. Sin embargo, la mayor parte de funcionarios del MyE no pueden asistir a la formación del IPDET en Canadá. Una primera solución sería reproducir el IPDET en varias localidades e idiomas. Ya dos iniciativas similares se han llevado a cabo con el SHIPDET en Shangai ofrecido dos veces al año y el CzechDET ofrecido en Praga sobre una base ocasional, ambos en inglés. IDEAS y el IDEA están discutiendo acerca de la posibilidad de organizar un DIPDET en Dakar en francés para África francófona y un PIPDET en Panamá en español para América Latina.

Una segunda solución es construir el programa de formación alrededor de una fórmula de "Formación de formadores". El Instituto recientemente utilizó esta fórmula en la RDC. Para la primera fase de dos semanas, los expertos de IDEA formaron a 50 participantes. De estos, los mejores fueron seleccionados para una segunda fase de Formación de formadores, profundizando su comprensión y desarrollando sus habilidades pedagógicas. Posteriormente, los recientemente formados instructores impartirían las siguientes formaciones con el soporte técnico y la asesoría de los expertos del IDEA. El resultado final fue que, en seis semanas

fueron formados 100 participantes, así como también cinco instructores, quienes pueden ahora reproducir la formación tanto a nivel central como descentralizado. Una tercera solución es desarrollar alianzas con instituciones de formación regionales y nacionales para poner en marcha programas ejecutivos de formación llevando a certificaciones. El instituto IDEA ha desarrollado este tipo de alianza sobre los sistemas de adquisiciones con la "École Nationale des Régies Financières" (ENAREF), una escuela basada en Ouagadougou con la misión de formar funcionarios de las finanzas públicas para los ocho países de la UEMOA, y sobre la gestión de proyectos con la Tanzania Public Service College (TPSC) en Dar es Salaam.

Otro factor para una formación eficaz es el seguimiento que se da a la formación. En la experiencia del instituto IDEA, la estrategia más eficaz y sostenible es diseñar e implementar un proyecto de FCE de mediano plazo (2-3 años) en que el Instituto acompaña un equipo nacional con una combinación de formación, asistencia técnica y apoyo para mejorar la calidad de los datos y sistemas de información. Las actividades son organizadas según un mapa de ruta flexible que incluye la producción de productos intermedios que son requeridos por el equipo nacional, por ejemplo: progresos en objetivos de matriz de política a preparar para el Banco Mundial semestralmente, misiones de revisión, PND o evaluación de la ERP, estudio de evaluación de impacto de grandes programas, revisión anual del desempeño alineado con la siguiente preparación de presupuesto y procesos de actualización del MFMP, etc. Regularmente, el programa se inicia con la formación, luego se efectúan misiones de apoyo técnico y posteriormente sesiones de capacitación en servicio.

Mejorar los sistemas de información de MyE y gestión del conocimiento

Los sistemas de información pueden ser un muy buen punto de entrada para FCE. Estos se concentran en la recolección, el procesamiento y el análisis de los datos, y la diseminación y utilización de la información, así como también sobre la calidad de los datos. Todos estos elementos tienen grandes implicaciones para posibilitar la realización de una evaluación completa y para su credibilidad. Más allá de aquellos elementos obvios, trabajar en la realización de un sistema de información para el MyE-GpR puede permitir avanzar en varios elementos clave de sistemas de MyE-GpR.

Una segunda buena práctica es una serie de nuevas aplicaciones que han sido desarrolladas por diversas organizaciones y firmas como los tableros de control automatizados. El instituto IDEA ha desarrollado tableros de control a nivel de sector (por ejemplo, de la Secretaría de Desarrollo Social en México) y a nivel de programa (como el Programa de Nacional de Administración de Tierras en Panamá). También ha desarrollado una atractiva solución informática llamada e@satisfaction que ofrece una vía rentable de medir, procesar y analizar, sobre la base de una encuesta en línea, la calidad de suministro de servicios y tener retroalimentación rápidamente vía Web de manera amigable para los encargados de la toma de decisiones para una mejor conducción de su programa o proyecto.

Una tercera buena práctica es el establecimiento de la gestión del conocimiento y de unidades de aprendizaje en las organizaciones. Muchas organizaciones nacionales e internacionales se han dado cuenta de que muchas experiencias, lecciones aprendidas y buenas prácticas no fueron compartidas entre los miembros de la misma organización y se perdieron una vez que estos miembros pasaron a retiro, fueron transferidos o se marcharon de la organización. Estas unidades pueden desempeñar un rol fundamental en la conservación y difusión de la memoria institucional recolectando la información disponible del MyE, documentando correctamente con metadatos, almacenándola de forma segura, y proporcionado acceso selectivo a usuarios autorizados. Estos también pueden facilitar el compartir experiencias de expertos internos y externos, participar en estudios de evaluación de impacto de grandes programas para aprender de los fracasos así como de los éxitos, ayudar a orientar las políticas y programas futuros, y capacitar al personal de la organización en métodos de MyE y sus resultados. En su nuevo mandato, esas unidades pueden aprovechar los avances en

TIC y en los Sistemas de Gestión Electrónica de la Documentación (SGED). El instituto IDEA ha ayudado a poner en práctica en varias instituciones tales sistemas para conservar de manera segura una enorme cantidad de documentación administrativa y técnica con medios amigables de recuperación.

Las siguientes son lecciones aprendidas de diversas experiencias del instituto IDEA:

- En muchas de las grandes burocracias públicas, la información se encuentra dispersa de forma que no siempre es fácil encontrarla, saber quién la tiene y qué uso se le da. Es importante tratar de identificar todas las fuentes de información, trátese de un sistema de información sofisticado, una hoja de cálculo Excel o un informe escrito a mano. Esta información puede hallarse a través de entrevistas, pero también puede aparecer en forma de avances en el proceso de diseño y implementación del sistema de MyE.
- No solo se debería tratar de conocer donde se encuentra la información, sino también cómo esta información fue recabada o calculada. Esto es de suma importancia para asegurarse que la información que será incorporada en el sistema es de la calidad y asegura su integridad. De lo contrario, se podría concluir con una información en desuso, o aún peor, incorrecta. El MCA patrocinó Evaluaciones de la Calidad de los Datos que están siendo conducidas en varios países, una iniciativa bien recibida. Del mismo modo, los esfuerzos para revitalizar y mejorar los sistemas estadísticos nacionales en el marco de las 21 iniciativas de la declaración de París, están trayendo valor agregado.
- El diseño del sistema de información para el MyE-GpR debe llevarse a cabo por informáticos, pero bajo la supervisión de especialistas del MyE. Este debe en contrapartida escuchar a los especialistas informáticos, quienes siguen de las rápidas actualizaciones tecnológicas, en particular en términos de gestión de base de datos y de herramientas de inteligencia de negocios para el diseño de un sistema de información para el MyE amigable. Sin embargo, los especialistas de MyE deberían enfocarse en el objetivo, que el sistema funcione, que sea robusto, rentable y que provea regularmente un mínimo de la información que soliciten los encargados de la toma de decisiones. Hay demasiadas historias de horror y el mundo está lleno de inoperantes y costosos elefantes blancos y cementerios de bases de datos. Es inútil tener un sistema de información complejo, que utilice la última tecnología, si no es usado en las actividades cotidianas del programa y, por último, no sirve para la toma de decisiones. Informatizar un sistema de información malo solo implica un más rápido GIGO (Basura entra – Basura sale). Es más conveniente comenzar a pequeña escala, pero ir segura y progresivamente actualizando y mejorando el sistema de información de MyE.

Sensibilización y foros de diálogo sobre política y asociaciones profesionales

El instituto IDEA también ha sido asociado con el establecimiento, la participación, o el fortalecimiento de varios tipos de plataformas y mecanismos para compartir experiencia que contribuyen al FCE. A nivel de país, hay un aumento en el uso "de la Revisión Conjunta de Progreso" (Joint Progress Review, o JPR) entre gobierno y donantes, grupos temáticos sectoriales y foros para crear una visión estratégica común (SWAP), etc. En Vietnam, el mecanismo de JPR implementado para la discusión del Programa 135, un gran programa de reducción de la pobreza, ha contribuido a un mejor diálogo de política entre el gobierno, y a una mayor eficacia y eficiencia del mismo. En Camboya, el Foro de Pobreza propuesto por el Instituto ayudó a compartir mucha información dispersa sobre la pobreza, y favoreció un diálogo de política entre organismos públicos y una vibrante comunidad de organizaciones no gubernamentales (ONG).

Las iniciativas de sensibilización, como seminarios de corta duración o retiros del gabinete, pueden incrementar la aceptación a alto nivel y crear un "momentum" para la implementación de MyE-GpR bajo liderazgo nacional. La organización de conferencias de alto nivel, tanto en el ámbito nacional como regional, que involucran una combinación de ministros, legisladores,

personal técnico de alto nivel y consultores, puede también ayudar a comparar experiencias nacionales, establecer algunos parámetros de referencia, y ayudar a orientarse hacia un entendimiento y una estrategia comunes.

Han aparecido varias comunidades de práctica sobre el MyE a niveles nacional, regional e internacional, con grados variables de éxito y sostenibilidad, pero, si son bien manejadas, pueden contribuir definitivamente, de un modo rentable, para compartir lecciones aprendidas y mejores prácticas. Por último, pero no menos importante, las asociaciones profesionales de evaluación tienen un significativo rol a cumplir en el FCE, y el instituto IDEA, como única asociación internacional en evaluación del desarrollo, tiene un nicho único y una contribución a aportar para compartir el conocimiento a través de regiones geográficas, y zonas lingüísticas y culturales.

Construir unidades de MyE sostenibles

Más allá de una formación más eficaz, las mejoras del sistema de información, la sensibilización y los foros de diálogo de política y asociaciones profesionales, el FCE trata de construir unidades de MyE sostenibles. La unidad es utilizada aquí en un sentido genérico y puede abarcar una variedad de sistemas institucionales según el país y la organización.

Para mejorar el desempeño y la sostenibilidad de las unidades de MyE, el instituto IDEA ha estimulado enfoques de gestión que tienen en común mejorar el desempeño y los resultados institucionales, como el National Institute of Standards and Technology (NIST) Baldrige National Quality Program (National Institute of Standards and Technology, 2009; Balridge National Quality Program, 2009), el equivalente en Quebec, llamado Qualimetre (Mouvement Québécois de la Qualité, 2009), y el enfoque del Cuadro de Mando Integral (Balanced Scorecard), inicialmente desarrollado para el sector privado y adaptado al sector público (Kaplan, 1999).

Cuando se aplica a una organización pública como una unidad de MyE, el apoyo institucional se enfoca en la misión y los grupos meta de la unidad de MyE, y su consideración equilibrada de recursos humanos, recursos financieros y procesos de esta unidad y sus vínculos han probado ser completamente útiles, si el objetivo es desarrollar la sostenibilidad institucional de esta unidad.

En estados frágiles, una consideración importante para la sostenibilidad institucional consiste en si la unidad de MyE debería estar dentro o fuera del sector público. Implementar la unidad dentro de ministerios no podría ser funcional si los incentivos y la moral son bajos. La implantación de unidades de MyE dentro de unidades externas de ejecución de proyecto (UEP) no es obviamente un enfoque sostenible y realmente podría contribuir a minar las instituciones nacionales sostenibles, atrayendo los pocos recursos humanos competentes disponibles en el sector público por salarios más altos y mejores condiciones de trabajo. Un enfoque utilizado por el Instituto en Camboya ha sido apoyar a una Unidad Técnica de Monitoreo de la Pobreza (PMATU) en el Ministerio de Planificación de ese país, instaurada con alrededor de 20 jóvenes profesionales nacionales, cada uno actuando como punto focal con un ministerio sectorial. Este arreglo demostró un compromiso razonable entre la necesidad de generar productos del MyE a corto plazo y el deseo de incrementar la capacidad.

Evaluación externa y rendición de cuentas

Además del papel clave de unidades de MyE dentro de los ministerios sectoriales, el dispositivo institucional debe incluir también otras instituciones públicas como del sector privado y de la sociedad civil. Además de organismos para el control interno ex ante y ex post, se necesita tener un organismo público de evaluación externo con independencia jurídica, poder legal de obtención de la información y recursos humanos y financieros para hacer un trabajo de calidad. La experiencia de varios países desarrollados, como Canadá, ha demostrado su contribución significativa a la eficacia y eficiencia del gasto publico. Mas, detrás de una organización de auditoría fuerte, la cultura de resultados se desarrolla tanto del lado de la demanda como del de la

oferta, con la implementación de un sistema de gestión por resultados en el sector público con contratos de desempeño, la rendición publica de los resultados de cada actor en comparación a sus metas y compromisos, la diseminación por los medios y los actores de la sociedad civil a la población, el seguimiento dado por la justicia cuando fuere necesario, el desarrollo de la capacidad de evaluación por parte del sector privado y de las universidades, etc. Tanto la demanda del sector privado como de la sociedad civil para una rendición de cuentas del sector público y la demostración del valor público creado van de la mano con el mejoramiento de la cantidad y calidad de la rendición de cuentas.

En un sistema maduro de MyE evolucionan los límites de los dos pilares, o sea el monitoreo interno para el pilotaje de los programas y la evaluación externa para la rendición de cuentas. A medida que la cultura de resultados entra en los organismos públicos se desarrolla la evaluación interna percibida como una herramienta de mejoramiento y para el crecimiento de una institución rica en información y que aprende ("*an information-rich and learning organization*"). Además de los clásicos informes de ejecución física y financiera de monitoreo y de las evaluaciones de base, intermedia y final, se desarrollan otras herramientas, entre ellas: el monitoreo de resultados,[9] los tableros de control y los sistemas de alerta rápida, los informes anuales de desempeño, las auditorías de desempeño, las evoluciones cualitativas y cuantitativas o combinadas (enfoque Q2), etc. El marco natural para incluir de manera progresiva todos estos componentes, módulos y herramientas es el sistema nacional de monitoreo y evaluación que se construye como resultado de un plan articulado a mediano plazo de MyE.

Conclusiones

El fortalecimiento de capacidades de monitoreo y evaluación implica muchos desafíos. Sin embargo, la experiencia basada en lecciones aprendidas y en buenas prácticas muestra que es posible lograr un progreso significativo utilizando variados mecanismos y herramientas de un modo complementario. Se debe descentralizar y hacer más eficaz y diversificada la formación. La inversión en asistencia técnica complementaria, el apoyo a sistemas de información y algunos foros de sensibilización y discusión de política y plataformas de intercambio profesionales, como parte de una estrategia y una hoja de ruta definida a nivel nacional, sectorial y local, pueden ayudar a que el sistema de MyE haga muchos progresos hacia la eficacia y la sostenibilidad, y contribuir a profesionalizar el trabajo del evaluador. Este proceso de mejoramiento continuo necesita que se lo perciba como un elemento clave en la reforma más global del sector público hacia la Gestión para Resultados de Desarrollo. Esto requiere un fuerte liderazgo y un mayor compromiso para la cultura de resultados de parte de todos los actores en los países en desarrollo y de los donantes.

9. El instituto IDEA ha desarrollado una aplicación de monitoreo en línea de nivel de satisfacción de usuarios que se llama e@satisfaction y la está implementando en varios países y organismos públicos.

Bibliografía

Balridge National Quality Program. 2009. *Education Criteria for Performance Excellence*. Gaithersburg, Maryland: NIST, US Department of Commerce.

Banco Mundial. 2004. *Evaluation Capacity Development: OED Self-Evaluation*, Operations Evaluation Department. Washington, D.C.: Banco Mundial.

—. 2007. *Using Training to Build Capacity for Development: An Evaluation of the World Bank's Project-based and WBI Training*. Trabajo del Grupo de Evaluación Independiente (IEG) del Banco Mundial. Washington D.C.: Banco Mundial.

Bureau, S. 2004. *Analyse des besoins de formation*. Québec: Développement International Desjardins.

García López, Roberto. 2008. *La gestión para resultados del desarrollo y el presupuesto por resultados en América Latina y el Caribe*. Conferencia Internacional de Presupuesto por Resultados, junio 8-9, México. Washington, D.C.: BID.

Kaplan, R. 1999. *The Balanced Scorecard for Public Organizations*, Harvard Business Review, Article Reprint No. B9911C, Cambridge, Massachusetts.

Kusek, Jody y Ray Rist. 2005. *Ten Steps to a Results-Based Monitoring and Evaluation System: A Handbook for Development Practitioners*. Washington D.C.: Banco Mundial.

Mouvement Québécois de la Qualité. 2009. *Le Qualimètre*. Quebec: Mouvement Québécois de la Qualité. Disponible en: http://www.qualite.qc.ca/quali/qualimetre3.htm.

NIST (Instituto Nacional de los Estándares y la Tecnología). 2009. *Balridge National Quality Program*. Boulder, CO: NIST. Disponible en: http://www.quality.nist.gov/.

OCDE-DAC. 2005. *Paris Declaration on Aid Effectiveness*. Foro de alto nivel. París, Francia: OCDE-DAC.

—. 2008. *Accra Agenda for Action*. Third High Level Forum on Aid Effectiveness. Accra: OCDE-DAC.

—. 2009. *MfDR Capacity Scan*. París, Francia: OCDE-DAC. Disponible en: http://www.mfdr.org/CAP-Scan.html.

Sesión 5:
Arreglos institucionales y políticas de los sistemas de MyE para asegurar la calidad, el acceso y el uso de la información

Desafíos que enfrentan los ejercicios de MyE: una oportunidad para consolidar los sistemas de MyE

Arreglos institucionales y políticas de los sistemas de MyE para asegurar la calidad, el acceso y el uso de la información

Rajiv Sharma*

La prueba decisiva del éxito de los ejercicios de un sistema de monitoreo y evaluación (MyE) está en la calidad de los indicadores que se utilizan para captar una dimensión o un atributo que muestre los resultados a través de una valoración de desempeño, en un aspecto particular de gobernabilidad o prestación de servicios públicos.

La visión clásica de la calidad de los indicadores en los sistemas de MyE es que estos sean objetivos e idóneos para medir de manera confiable el impacto de un insumo o una intervención. Los indicadores deben medir y reflejar cambios en el tiempo y, por lo tanto, deben concordar con los criterios representados por las siglas CREAM, como sigue:

Claro: preciso y sin ambigüedades;
Relevante: apropiado para la meta establecida;
Económico: disponible o calculable con un costo razonable;
Adecuado: provee una base suficiente para valorar el desempeño;
Mensurable: puede ser cuantificado.

La famosa prueba SMART, cuyo acrónimo en inglés se refiere a "indicadores inteligentes", hace uso de un método de verificación rápida para determinar la calidad de los indicadores según sean:

Específicos (**S**pecific)
Mensurables (**M**easurable)
Alcanzables (**A**ttainable)
Realistas (**R**ealistic)
a **T**iempo (**T**ime bound)

En esencia, estos conceptos ofrecen un marco teórico que permite verificar la calidad del indicador al compararlo con ciertos criterios. No obstante, sigue constituyendo un desafío determinar qué mecanismos utilizar para hacerlo.

En el contexto de la administración pública, los principales actores asociados con este mecanismo, en términos muy generales, son el Estado, el mercado y la sociedad civil. El Estado representa un marco político, legal y económico; el mercado crea oportunidades para la población, y la sociedad civil moviliza la participación ciudadana. Por lo tanto, es preciso que estos tres grupos de partes interesadas formen parte del proceso de retroalimentación y consulta acerca de la calidad de los indicadores. Este requisito surge de la necesidad de apartarse de la práctica de solo monitorear y evaluar procesos, insumos y productos, para poner énfasis en la medición de resultados e impacto. La consecución de este objetivo permite determinar la calidad de los indicadores.

Estudio de caso

Para citar un ejemplo, cuando hace poco se emprendió un estudio[1] encaminado a diseñar una herramienta para monitorear la situación de gobernabilidad en India, el Centro de Gobernabilidad utilizó 271 indicadores para establecer y describir cinco dimensiones de gobernabilidad (cuadro 22). Luego, estos indicadores se sometieron a una rigurosa prueba de calidad basada en los criterios SMART. El desafío que planteaba hacerlo se resolvió por medio de un mecanismo de consultas exhaustivas con partes interesadas a múltiples niveles horizontales y verticales. Al final, no solo se redujo el número de indicadores a 164 sino que se realizaron cambios importantes en algunos después de oír la opinión de las partes interesadas sobre la disponibilidad y confiabilidad de la información o los datos, la frecuencia y las fechas para la recopilación de datos, antecedentes e intereses de las agencias proveedoras de información, entre otras. En estas consultas a las partes interesadas, no solo se consideró a políticos, burócratas y especialistas en la materia, sino también a ciudadanos comunes.

* Director, Consejero General y de Proyecto, Agencia Nacional de Implementación, CGG, India.
1. El Centro de Gobernabilidad en Hyderabad llevó a cabo este proyecto para el Departamento de Reformas Administrativas y Reclamaciones Públicas del gobierno de la India en 2008.

Cuadro 22. Las cinco dimensiones de la gobernabilidad

1. **Dimensión política:** abarca la naturaleza del entorno político, la conducta de los actores políticos y las instituciones, el uso y abuso de la autoridad política y la fe de la ciudadanía en el sistema político.
2. **Dimensión legal y judicial:** se trata de la capacidad del Estado para mantener la ley y el orden, salvaguardar los derechos humanos y posibilitar el acceso y la aplicación de la justicia.
3. **Dimensión social:** implica la capacidad del Estado de velar por los sectores vulnerables de la sociedad, el papel y la calidad de la sociedad civil, la gobernabilidad ambiental.
4. **Dimensión económica:** se trata de la capacidad del Estado de crear un clima conducente/positivo para los negocios a todos los niveles y sectores, así como también de garantizar la estabilidad macroeconómica.
5. **Dimensión administrativa:** implica la capacidad del Estado de gestionar sus recursos humanos, financieros y tecnológicos para garantizar la prestación de servicios al público.

Fuente: Elaboración propia.

Por lo tanto, el mecanismo adoptado fue literalmente el de validar la solidez de indicadores basados en criterios establecidos a través de la opinión de las partes interesadas, incluido el juicio de especialistas sobre si determinado indicador satisfacía el criterio de calidad. Puede ser que este análisis cualitativo no logre eliminar del todo el sesgo en este tipo de valoraciones, pero es seguro que mejora el proceso de validación debido a la participación de las partes interesadas.

La metodología utilizada para identificar los indicadores supuso una revisión de la bibliografía disponible, distintos métodos adoptados por las diversas organizaciones para definir algunos temas básicos y una larga lista de indicadores que fueron sometidos a un minucioso proceso de examen y validación. El cuadro 23 hace referencia al número de indicadores que se tomaron en consideración para calcular el puntaje total en las cinco dimensiones mencionadas anteriormente.

El método adoptado para validar la calidad de los indicadores se basó en los hallazgos de pruebas de campo e insumos recibidos de varias partes interesadas, incluidos ciudadanos comunes, especialistas y profesionales experimentados. Las pruebas de campo posibilitaron adquirir una percepción más clara de la calidad de los indicadores, ya que solo se podía poner en perspectiva un sinnúmero de cosas después de esta "verificación en el terreno". En el cuadro 24 se ilustran algunas de las razones por las cuales se modificaron o eliminaron algunos indicadores.

Se puede optimizar la calidad, la confiabilidad, el acceso y el uso de la información producida y utilizada por el sistema de MyE con la introducción del Sistema de Rendición de Cuentas Centrado en la Ciudadanía. En este sistema los/las ciudadanos/as participan intensamente tanto en la recopilación como en la divulgación de los datos. Hay herramientas específicas de confiabilidad comprobada para mejorar la eficacia de los sistemas de MyE que fomentan la participación activa de las personas. Algunas herramientas son las siguientes:

- Libreta de calificación comunitaria.
- Libreta de informe ciudadano.
- Auditorías sociales.
- Seguimiento, planificación y presupuestación participativa de gastos.

Libreta de calificación comunitaria

La libreta de calificación comunitaria es una herramienta que está en manos de la ciudadanía y le sirve para monitorear y evaluar conjuntamente y de una manera participativa los servicios brindados por el Estado u otros proveedores de servicios públicos.

Cuadro 23. Dimensiones de gobernabilidad: validación de indicadores

Dimensión de gobernabilidad	Cantidad de indicadores					
	En la lista inicial de indicadores	Sigue en la lista después de la prueba	Elimi-nado después de la prueba	Modificado/ fusionado después de la prueba	Añadido a la lista después de la prueba	Forma parte de la lista final de indicadores
Política	46	18	19	9	–	24
Legal / Judicial	53	23	22	8	4	33
Administrativa	88	29	35	25	11	52
Económica	39	19	19	1	5	25
Social	45	28	14	3	0	30
Total	271	117	109	45	20	164

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 24. Razones de la modificación o eliminación de indicadores de las dimensiones de gobernabilidad

Dimensión de gobernabilidad	Indicador por validar	Fuente de datos	Acción	Motivo
Política	Proporción de votantes "fantasma" en el padrón electoral.	Secundaria	Eliminado	Difícil de verificar.
	Porcentaje de candidatas en las elecciones.	Secundaria	Eliminado	Resultado: v.g. este indicador no capta la proporción de mujeres elegidas.
Administrativa	Proporción de mujeres que ocupan cargos de alto nivel en el sector público.	Secundaria	Modificado	Modificado a: "Proporción total de mujeres en el sector público".
	Porcentaje del presupuesto nacional asignado a la mujer.	Secundaria	Eliminado	Difícil recopilar información, ya que no se presupuesta por género.
Social	Porcentaje de hogares que no tienen escuela a menos de un kilómetro de distancia.	Secundaria	Modificado	Modificado a: "Porcentaje de progenitores que consideran difícil el acceso a la escuela primaria".

Fuente: Elaboración propia.

Esta herramienta es tan poderosa que influye en la calidad, eficiencia y efectividad de estos servicios, en particular a nivel local. El Centro de Gobernabilidad elaboró hace poco estas libretas de calificación comunitaria con el fin de verificar la calidad de los servicios de salud y educación.[2] Las comunidades utilizan estas libretas como una unidad básica de análisis, ya que se concentran en la prestación de servicios públicos a nivel de base; también generan información pertinente por medio de la interacción participativa en grupos focales, formados para suministrar retroalimentación y facilitar la toma conjunta de decisiones sobre la calidad del servicio entre los receptores y los proveedores de servicios. Por lo general, esta técnica logra el empoderamiento de la comunidad y promueve la gobernabilidad. Se han utilizado con éxito estas libretas en Zambia, Malawi y Ghana. Algunos rasgos de la creación de las libretas de calificación comunitaria son:

- trabajo preparatorio;
- seguimiento a insumos, intercambio de información, verificación de registros, comparación de datos referentes a la oferta y terminación de los indicadores;
- recepción por parte de la comunidad de un formato que utiliza para calificar el desempeño de los proveedores de servicios;
- autoevaluación por parte del proveedor de servicios (significa otorgar una calificación);
- reunión con interfaz y planificación de actividades (se suministra retroalimentación acerca de las calificaciones en las libretas);
- institucionalización (se le da seguimiento al uso repetido de la libreta de calificación con datos del marco de referencia);
- finalmente, diseño del plan de acción comunitaria, para lo cual se utilizan los indicadores suministrados por los proveedores de servicios y por la comunidad, con el propósito de llegar a un consenso.

Libreta de informe ciudadano

Las libretas de calificación comunitaria suponen la participación de la comunidad como unidad, mientras que las tarjetas de informe ciudadano se utilizan en una encuesta. Pueden utilizarse a nivel local, provincial o nacional para realizar valoraciones de servicios de salud, agua y electricidad, entre otros. Las encuestas ciudadanas ayudan a establecer marcos de referencia y a comparar el nivel de servicios o actividades del gobierno o de la empresa proveedora de un servicio según una escala de calificación. Asimismo, contribuyen a fomentar la participación ciudadana en los procesos de monitoreo y, por consiguiente, a su empoderamiento.

Auditorías sociales

Se trata de un mecanismo único para crear cuentas sociales que fomenten la participación de la comunidad, con el fin de realizar la auditoria de un parámetro o una actividad en particular. El uso de auditorías sociales en el mecanismo de MyE puede ser muy efectivo en la ejecución de programas. Se ha venido fomentando esta práctica en importantes programas en favor de los pobres, como por ejemplo el Sistema Nacional de Garantía de Empleo Rural y la Misión Nacional de Salud Rural. Los pasos esenciales de una auditoría social son: la capacitación de los auditores sociales, de preferencia seleccionados entre los miembros de la comunidad; la creación de un entorno en que la clase dirigente acepte que trabajen los auditores sociales, y la creación de un sistema para determinar responsabilidades e imponer sanciones cuando se encuentren irregularidades. La clave para su ejecución exitosa reside en lograr que las herramientas de medición y el diseño de los indicadores sean de calidad y, por lo tanto, capten solo información pertinente.

2. El Centro para la Gobernabilidad en Hyderabad, la India desarrolló estas herramientas a través de una iniciativa financiada por el Instituto del Banco Mundial.

Estudios de caso de las auditorías sociales

Por disposición legislativa, las auditorías sociales forman parte integral del diseño del Sistema Nacional de Garantía de Empleo Rural. Por lo tanto, todos los gobiernos estatales en India están obligados a facilitarlas durante la ejecución de este programa insignia, diseñado para garantizar un empleo remunerado a los pobres en áreas rurales. Hay diferentes modelos para la realización de auditorías sociales. El estado de Andhra Pradesh adoptó un nuevo método, capacitó a una gran cantidad de jóvenes voluntarios de familias asalariadas y los empoderó para realizar auditorías sociales. El gobierno creó un entorno propicio para facilitar los siguientes procesos:

1) Divulgación voluntaria o en respuesta a solicitudes de información salarial según la Ley de Acceso a la Información, a fin de acceder a nóminas, órdenes de pago, hojas de medición de obras civiles, estimaciones de costos de ingeniería y órdenes de sanciones.
2) Proporcionar la infraestructura necesaria para realizar una capacitación de dos días dirigida al menos a cinco voluntarios que forman el equipo de auditoría social de cada aldea, garantizándoles lugar y espacio para la capacitación, materiales para el curso, alimentación, transporte y otros aspectos de logística.
3) Facilitar la verificación en el terreno y la comparación con registros oficiales para poder realizar la auditoría social y resumir los hallazgos en un período de cuatro días.
4) Auspiciar las audiencias públicas en presencia de todos los funcionarios y partes interesadas, con el propósito de discutir los hallazgos de la auditoría social y tomar de inmediato acciones correctivas en caso de que se encuentren irregularidades.

Todo el ejercicio se ha convertido en un movimiento social masivo, en el que al mismo tiempo todos los componentes de MyE se encuentran estandarizados con indicadores bien diseñados en un proceso reproducible. El sistema tiene un soporte de red por medio de un portal bien manejado que ha facilitado la transparencia y mejorado la rendición de cuentas. Debido a esto salió a luz una buena cantidad de casos de irregularidades en los flujos de fondos, y se tomaron las acciones correctivas pertinentes. Otro aspecto importante es el empoderamiento de los pobres, que permite su participación y apropiación del proceso de desarrollo.

Seguimiento, planificación y presupuestación participativa de gastos

Estos aspectos suponen la creación de sistemas de rendición de cuentas orientados a la gente común referentes a gastos públicos en planes y programas, así como también el uso de técnicas participativas en la preparación del presupuesto. Se trata de otro ejemplo de situación en la que se involucra a las personas para que suministren información útil como insumos para la toma de decisiones. Asimismo, puede servir como herramienta de monitoreo, que es la función básica de un presupuesto. Los casos pioneros de Porto Alegre (Brasil) en presupuestación participativa y de Uganda en seguimiento de gastos son los modelos a imitar en esto.

La clave del éxito

Una intensa participación cívica es clave para el éxito del MyE, dado que mejora el sistema de rendición de cuentas. Es importante crear una atmósfera general de confianza mutua en el diálogo entre el gobierno y la ciudadanía, así como también un entorno propicio para incorporar la responsabilidad social, con canales específicos para que la gente tenga la oportunidad de opinar.

Otros ingredientes necesarios para el éxito son los diferentes sistemas de red y de estandarización, y el aseguramiento de la calidad en la prestación de servicios públicos. Estos instrumentos incluyen la carta de derechos ciudadanos, la simplificación y desmitificación de procesos y procedimientos, y el libre acceso a la información.

La responsabilidad social es un sistema no electoral que permite un control directo para ejercer presión en el gobierno de manera que rinda cuentas más detalladas sobre sus actividades. Este mecanismo puede recibir apoyo del Estado, de la ciudadanía, o de ambos, y por lo general funciona de abajo hacia arriba.

Asimismo, se necesitan un sólido sistema de gobernabilidad electrónica y un mecanismo de reparación de agravios para mejorar la interfaz entre los ciudadanos y el gobierno. Acercarlos y hacer que trabajen de la mano también es necesario en este contexto.

La información de mala calidad para la toma de decisiones en políticas públicas se refleja en resultados negativos. Estos pueden derivarse de una deficiente focalización de gastos en los diferentes planes y programas, corrupción y fugas en el sistema, la apropiación inmerecida de subsidios y asistencia gubernamental, derroche en los gastos, y el monitoreo de aspectos de poca monta a expensas de otros más importantes. Si no hay información adecuada disponible, se obnubila la esencia de la toma de decisiones. En tales casos las decisiones tomadas se basan en la información que provee un reducido grupo de personas, las cuales podrían pertenecer a un grupo de presión burocrático, político o empresarial.

Hay muchos países que han ejecutado políticas y leyes de acceso a la información, y las dificultades y retos que enfrentan varían en cada uno. El desafío es trazar una línea entre la privacidad individual y la libertad de información. Una breve relación de los retos que enfrenta India incluiría sistemas inadecuados y poco eficaces de gestión de registros, resistencia por parte de la burocracia para divulgar la información, falta de conocimiento ciudadano de los procedimientos para acceder a la información, y falta de capacitación para hacer uso de la Ley de Acceso a la Información, inclusive entre funcionarios de gobierno y la sociedad civil. Por otra parte, los aspectos referentes a la ejecución de dicha ley han servido de estímulo para que los funcionarios y las autoridades públicas cumplan con sus obligaciones, ya que el ocultar información resulta en severas multas y reprimendas.

Hoy en día existen leyes similares en varios países. Australia tiene un defensor del pueblo, u *ombudsman*; en Japón existe un sistema de apelaciones a una "Junta de Divulgación de Información"; en Estados Unidos hay un sistema de apelaciones en caso de que alguna agencia se niegue a entregar información, con posibilidad de revisión judicial; México tiene un sólido sistema de información, y Nepal tiene una provisión de protección a los informantes.

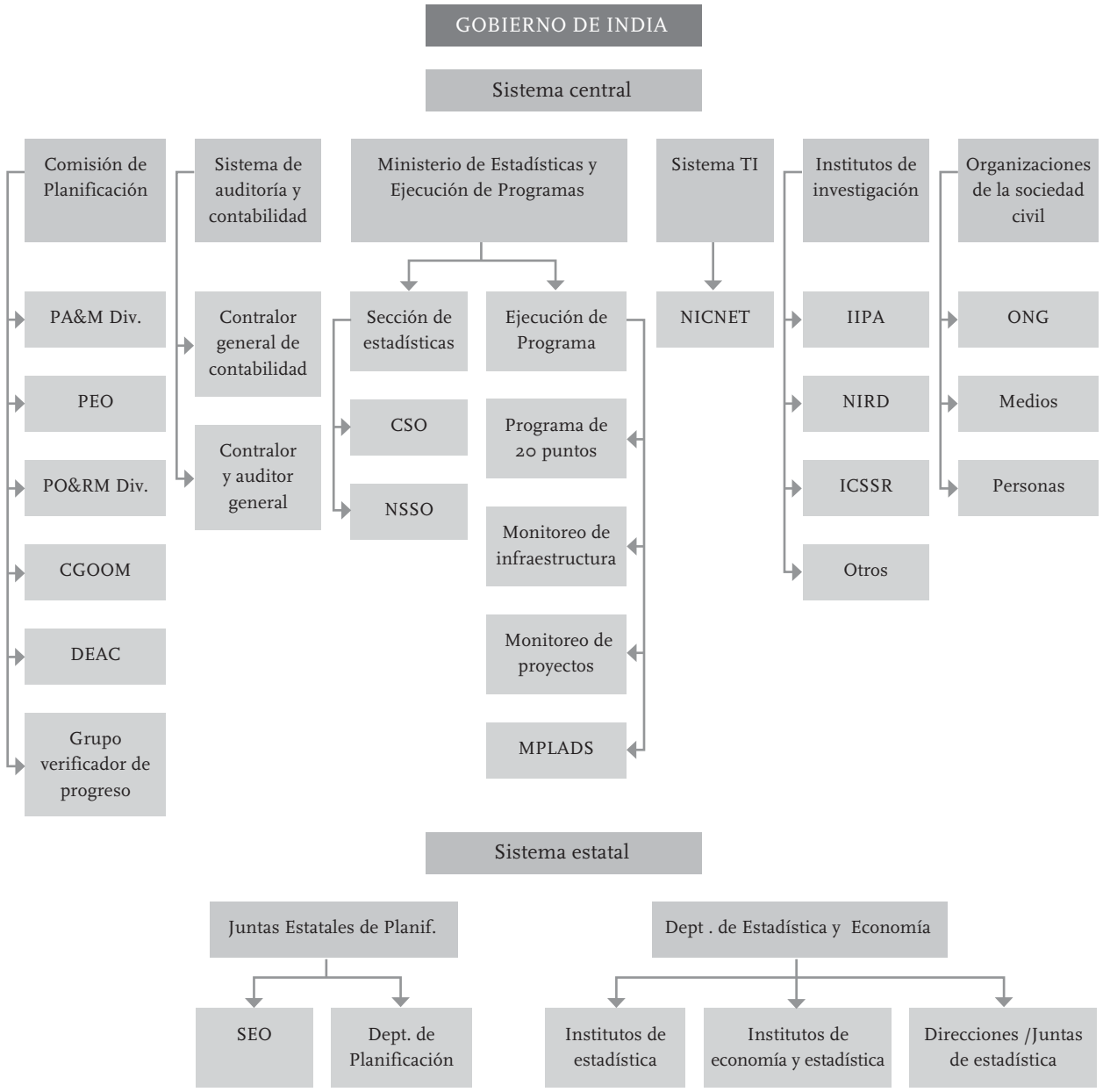
En India el marco normativo para el acceso a la información generado por los sistemas de MyE es bastante bueno en el sentido de que un ciudadano puede solicitar cualquier información, pero si tiene o no el efecto esperado depende de la divulgación proactiva y voluntaria de parte de las autoridades públicas. El gobierno debe ayudar al ciudadano a que sepa dónde se encuentra la información y cómo debe hacer para solicitarla.

Estos mecanismos proactivos y voluntarios de divulgación no han madurado plenamente en las instituciones gubernamentales. Los datos respecto de las evaluaciones de este servicio no se hacen públicos, a no ser que las evaluaciones las lleve a cabo una institución pública que actúa como tercera parte, como la Contraloría y Auditoría General, la Comisión de Planificación, o entes de vigilancia de los poderes Legislativo o Ejecutivo.

El sistema nacional de MyE en India tiene múltiples niveles, como se puede apreciar en el gráfico 30. La información se brinda a la sociedad civil por medio de informes anuales de los distintos comités y ministerios, encuestas de muestras nacionales, etc.

Hay una creciente divulgación de información en el dominio público, con acceso fácil debido al uso de la tecnología de la información y los sitios Web. No obstante, todavía falta mucho por hacer para crear una línea base y presentar un análisis a través del tiempo, en vez de brindar solamente datos en bruto. La Comisión de Planificación de India y el Ministerio de Estadísticas y Ejecución de Programas recopilan con regularidad los datos de diversos programas y planes del gobierno. Sin embargo, estos sistemas se encuentran a un nivel macro, y hay una brecha muy obvia entre lo que está disponible a nivel nacional y lo que la gente a nivel comunitario podría necesitar. La divulgación debe trascender el nivel federal y estatal, y llegar hasta las municipalidades y aldeas más remotas. Esto solo es posible cuando hay una participación intensa de la comunidad a través de mecanismos locales de rendición de cuentas.

Gráfico 30. Estructura del sistema gubernamental de MyE de India



CGOOM	Grupo Básico de Supervisión de Monitoreo de Resultados
DEAC	Comité Asesor de Evaluación del Desarrollo
IIPA	Instituto de Administración Pública de la India
PA&M	Dirección de Valoración y Gestión de Proyectos
PEO	Organización de Evaluación de Programas
PO&RM	Dirección de Monitoreo de Resultados y Respuestas de Programa
SEO	Organización de Evaluación Estatal
NIRD	Recibe apoyo a través de un sistema de institutos estatales de desarrollo rural (SIRD)

Por lo tanto, la clave para el éxito se encuentra en un sistema de monitoreo y evaluación que funcione de abajo hasta arriba, en vez del sistema actual de macrogestión que pone énfasis en los niveles superiores. Se puede decir que en el contexto de India vamos por buen camino, y que el ambiente de transparencia con participación ciudadana se ha ido arraigando gradualmente en la base.

Información sobre desempeño: ¿Cómo puede ayudar la Web 2.0?

Laurence Millar*

Resumen

La medición y la evaluación se enfrentan a una gran paradoja: la capacidad de medir la eficacia de un programa de gobierno es inversamente proporcional a la facilidad de llevar a cabo dicha medición.

Los insumos (lo que el gobierno consume) y los resultados (lo que el gobierno produce) son relativamente fáciles de medir, mas no entregan información respecto del grado de eficacia de la intervención. La medición de impactos y resultados es una tarea mucho más compleja, por cuanto las técnicas empleadas son más elaboradas y requieren más tiempo, los costos de medir son mayores y se debe hacer frente a los conocidos desafíos de afirmar que los resultados obtenidos son fruto de la intervención.

Por lo tanto, para medir una determinada intervención es preciso contar con indicadores fácilmente mensurables, aunque estos no reflejen los resultados, o bien basarse en la intención de política de fondo que justifica la intervención.

Los recientes avances en el campo de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC), en especial el fenómeno de la Web 2.0, ofrecen respuestas a este dilema y permiten mejorar la calidad de la medición y la evaluación (MyE). El presente documento propone un marco en el cual se integra un sistema de gestión del desempeño centralizado y orientado de arriba hacia abajo con una forma de informar las experiencias ciudadanas basada en un enfoque comunitario orientado de abajo hacia arriba.

¿Qué es la información del desempeño y cómo puede monitorearse mejor?

En esta sección, describo el enfoque que Nueva Zelanda ha tomado para monitorear el desempeño del gobierno.[1]

El desempeño en el sector público puede evaluarse en cuatro niveles: el consumo de recursos por una entidad del gobierno, los rendimientos (productos) provenientes de la entidad, el impacto de esos rendimientos y el efecto de los resultados. La distinción entre estos niveles, junto con los ejemplos en cada nivel, se muestra en el gráfico 31.

El monitoreo de cada nivel exige técnicas diferentes, tanto en la recopilación de datos que pueden usarse para evaluar el desempeño y en la atribución de resultados de acciones específicas o programas. Las características de monitoreo a cada nivel se muestran en el cuadro 25.

Por lo general, los niveles bajos son más fáciles de monitorear y los niveles altos son más significativos para propósitos de evaluación.

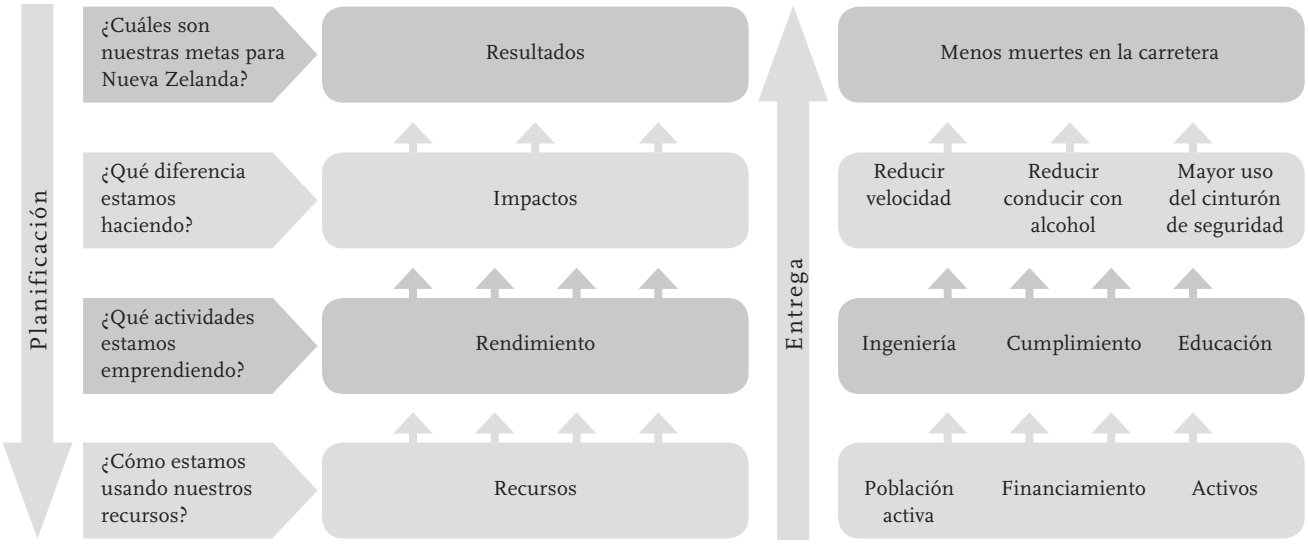
El régimen de responsabilidad para entrega de rendimiento lleva consigo una gama de palancas legislativas y de evaluación.[2] Para el monitoreo de más bajo nivel, el sistema de la gestión pública de Nueva Zelanda ha adoptado un enfoque desarrollado, haciendo totalmente responsables a los jefes de entidades para la entrega del rendimiento.

Un número de países usa un enfoque con tarjetas de puntaje o tableros de control para evaluar el desempeño de una entidad. Tres ejemplos de ello[3] son:

* Director de Global Village Governance, Nueva Zelanda.

1. El material de la gestión de desempeño en Nueva Zelanda proviene de la Comisión de Servicios del Estado. Véase el sitio Web: www.ssc.govt.nz
2. Este enfoque se describe en el sitio Web de la Comisión de Servicios del Estado, bajo los títulos "Asesoramiento y ejemplos sobre cómo desarrollar marcos efectivos"(disponible en: http://www.ssc.govt.nz/display/document.asp?DocID=7121); "Gestión de resultados" (disponible en: http://www.ssc.govt.nz/display/document.asp?DocID=3530) y "Mejorar el desempeño" (disponible en: http://www.ssc.govt.nz/display/document.asp?DocID=3581).
3. Véanse las siguientes páginas Web: http://www.ssc.govt.nz/display/document.asp?navid=346; http://www.tbs-sct.gc.ca/maf-crg/index-eng.asp, y http://www.whitehouse.gov/omb/assets/egov_docs/2009_Expanding_E-Gov_Report.pdf http://www.whitehouse.gov/omb/expectmore/.

Gráfico 31. Enlace de impactos de rendimiento y resultados



Fuente: Elaboración propia.

Nueva Zelanda	Marco para mejorar el desempeño
Canadá	Marco de gestión de responsabilidad
Estados Unidos	La tarjeta e-gobierno de las administraciones anteriores ha sido sustituida por la Herramienta de Clasificación para la Evaluación del Desempeño.

Un marco similar fue adoptado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) en su ambicioso programa de MyE: *Government at a Glance 2009* (Un vistazo al gobierno) (OCDE). El informe inicial, publicado en octubre de 2009 no trató de medir los niveles más altos de rendimiento y resultados.[4]

Mientras esto probó ser un éxito al centrar la atención en la mejora del desempeño individual de la entidad, el reto mayor —la evaluación de los impactos y resultados— ha probado ser más difícil de alcanzar.

Tendencias en TIC

Web 2.0

El uso generalizado de Internet ha resultado en el desarrollo de un software que permita un trabajo de colaboración y la creación de nuevas herramientas y enfoques que permitan a los grupos a gestionar y compartir la información. A estas herramientas se les ha dado un título genérico de "Web 2.0" o "medio social"; entre los ejemplos se incluyen:

- Recursos de información colectivos de autores (wikis, tales como la Wikipedia).
- Sitios de redes sociales, tales como Facebook y Linkedln.
- Sitios con contenido generado por los usuarios, tales como blogs, YouTube y Flickr.

La magnitud de estos cambios y el efecto sobre el trabajo de colaboración se establece en *The Wealth of Networks* (*Las redes de riqueza*),[5] un libro que describe cómo la producción social está dando nueva forma a

4. Para conseguir la publicación, dirigirse a: http://www.oecdbookshop.org/oecd/display.asp?sf1=identifiers&st1=5ksm37l6svjk&CID=&LANG=EN.
5. El libro completo está disponible en línea: http://yupnet.org/benkler/.

Cuadro 25. Metodologías vigentes en SNIP de América Latina

Tipo de resultado	Nivel	Enfocado en	Ejemplos comunes de monitoreo
Fin o final	Impacto o resultado	Mejoramiento global Más equidad Rentabilidad Efectos no intencionados	Mayor salud / riqueza / felicidad Menos diferencia en los valores / áreas Menos muertes / accidentes / niños en guarderías Costo por unidad de mejoras en resultados Dependencia incrementada en asistencia social, riesgos, etc.
Intermedio	Impacto o resultado	Cambio cognitivo Cambio de comporta-miento Reducción del riesgo Cambio en el estilo de vida Supervivencia Efectos no intencionados	Porcentaje consciente de riesgos / capaz de usar una idea nueva Porcentaje de inversión / ahorro / abandono / trabajo Menos conductores ebrios / "malos" incidentes Porcentaje en el trabajo / carreras nuevas / libre de delitos Porcentaje de personas vivas después de 30 días / tiempo libre de eventos Graduados que emigran o interés excesivo
Cerca del período	Impacto o resultado	Tasa de terminación Conocimientos retenidos Reducción de colas Recibo de beneficios Incentivos cambiados Efectos no intencionados	Porcentaje terminando / obteniendo calificación / en servicio Porcentaje de mensajes básicos recordados Promedio de tiempo de espera / número en la cola Porcentaje de empobrecidos con más dinero Porcentaje que cree en cambios de asuntos reguladores Mayor incidencia o tasas de supervivencia reducidas
Cobertura (o alcance)	Rendimiento	Cobertura Meta de eficiencia Acceso	Porcentaje de población necesitada recibiendo aportes Porcentaje en grupos "tratados" que cumple el criterio de entrada Porcentaje de metas que no accedieron / uso de servicios Tiempo de tránsito (u otra "gran'" barrera para usar)
Calidad	Rendimiento	Calidad de entrega Lo oportuno Aceptabilidad	Porcentaje de rendimiento que cumple enteramente las especificaciones Porcentaje de ministeriales / pasaportes / etc. a tiempo Porcentaje de quién lo usará de nuevo / uso recomendado
Cantidad	Rendimiento	Volumen producido	Personas que reciben capacitación / rehabilitación Casos / quejas procesadas
Eficiencia del proceso	Utilización del aporte	Eficiencia Economía	Tendencia de precio del rendimiento real (inflación ajustada) Precio por unidad frente a parámetros Porcentaje de camas llenas en prisión / máxima capacidad usada Tendencia real del costo del aporte (a saber, por policía o enfermera)

Fuente: Elaboración propia.

los mercados, mientras al mismo tiempo ofrece nuevas oportunidades para innovación y creatividad (Benkler, s/f). Por su parte, Clay Shirky (2008), en su libro *Here Comes Everybody* (*Aquí llegan todos*), también describe cómo la tecnología permite la colaboración de grupos de manera nunca antes posible.

Otro ejemplo de la Web 2.0 es el uso generalizado de la calificación global como un método de evaluación, por medio del rastreo de las opiniones individuales acerca de cualquier producto o servicio consumido por una amplia gama de personas —historias de noticias, libros, compradores y vendedores en e-Bay, hoteles, música e incluso concursantes de *American Idol*— para crear una "sabiduría colectiva de la multitud".

En el fondo, se trata de un cambio que va de una producción centralizada y un control de los productos de información a la creación conjunta distribuida, lo cual resulta en un efecto de mayor riqueza y más elevada calidad.

Gobierno 2.0

El término Web 2.0 fue popularizado al inicio por Tim O'Reilly en 2004. La primera vez que encontré una exposición significativa de "Gobierno 2.0" fue en una presentación[6] realizada por Tara Hunt en mayo de 2007. Tara tomó los principios de O'Reilly para la Web 2.0 y los aplicó al gobierno, de donde surgieron los nueve conceptos enumerados en el cuadro 26.

En los últimos dos años se ha visto un ascenso meteórico de los medios sociales sobre una base global y un efecto significativo dentro del dominio político, en particular en la elección del Presidente Barack Obama en Estados Unidos, quien fue respaldado por una campaña de Internet con sentido común y una plataforma de iniciativas abiertas del gobierno desde la administración en Washington, D.C.

La tecnología basada en las consultas comienza a ser adoptada más ampliamente en el proceso de creación de políticas, usando las herramientas de los medios sociales para permitir el desarrollo colectivo de opciones políticas para consideración de los legisladores. Uno de los primeros ejemplos de esto fue el uso de un wiki para permitir aportes de la comunidad a una nueva ley de la policía en Nueva Zelanda en 2007.[7]

En 2009 hubo un incremento significativo en el uso de estas herramientas, por ejemplo: el desarrollo de la política abierta del gobierno en Estados Unidos,[8] y un enfoque similar en Australia para crear una esfera público-política del Gobierno 2.0 y práctica.[9]

Beth Noveck, Directora de la Iniciativa Abierta del Gobierno en la Casa Blanca, ha descrito los tres valores de un gobierno abierto: transparencia, participación y colaboración. Cada entidad del gobierno federal debe tener un mapa de carreteras para un gobierno abierto, que cubra no sólo la tecnología, sino que también incluya a las personas y las operaciones; se les pide a las entidades desarrollar un calendario para publicar datos en línea en formatos en bruto legibles estructurados en máquinas.

Este enfoque de compartir datos y de entablar un diálogo de colaboración abierto, permite a los gobiernos trabajar con los ciudadanos y a la comunidad aprovechar la sapiencia y la pericia fuera del gobierno, fortalecer la confianza en este último y reducir costos.

Cuadro 26. Conceptos de Web 2.0 aplicados a Gobierno 2.0

Web 2.0	Gobierno 2.0
La Web como una plataforma	El gobierno es mi trampolín
La larga cola	La larga y diversa cola de ciudadanos
Datos en el próximo interior de Intel	Los datos son difíciles
Los usuarios añaden valor	Al borde de la retroalimentación
Efectos de la red por defecto	Comunidad de ciudadanos implica relaciones
Algunos derechos reservados	Algunos derechos reservados
La Beta perpetua	La evolución es un proceso continuo
Coopera, no controles	Confianza desarrolla empoderamiento
Software por encima de un solo aparato	Gobierno itinerante

Fuente: Presentación realizada por Tara Hunt, mayo de 2007.

6. Para mayor información, véase la página Web: http://www.slideshare.net/missrogue/government-20-architecting-for-collaboration y http://www.e.govt.nz/resources/research/progress/transformation/chapter7.html.
7. Véase más información en: http://www.policeact.govt.nz/wiki/.
8. Para más detalles, visítese la página Web: http://www.mixedink.com/opengov/.
9. Véase http://www.katelundy.com.au/2009/05/29/public-sphere-2-open-government-policy-and-practice/.

Gobierno abierto, datos abiertos

Una tendencia significativa relevante es la apertura de los datos del gobierno para que los vuelvan a usar las organizaciones sin fines de lucro y para volverlos a usar comercialmente. La mayoría de las jurisdicciones tienen leyes que dan acceso público a la información, con excepciones sujetas a justificaciones específicas; mientras esa posición legal sea clara, las prácticas de operación están a menudo lejos de reclamos legales.

Los datos del gobierno son datos públicos. Mientras el gobierno recopila y almacena un lote de información, rara vez tiene el tiempo o recursos para usar enteramente los datos. Esto significa que la prioridad del gobierno debería ser producir datos legibles en máquinas (al por mayor). Los gobiernos tienen una función secundaria en interpretación (al por menor) que muchos otros también pueden hacer (cualquier interpretación de un dato es solo una opinión). El gobierno necesitará dar un giro y pasar de ser un proveedor de datos al por menor a suministrar datos al por mayor, enfocándose en el desarrollo de la infraestructura de la información centrado en la calidad de los datos.

Esto se ha vuelto muy importante en el monitoreo de los impactos y resultados de programas: el gobierno puede proporcionar una plataforma para la sociedad civil y operar como un organismo innovador y de control.

Los datos abiertos del gobierno han sido definidos como datos que se examinan contra ocho principios: que sean completos, primordiales, oportunos, accesibles, legibles a máquina, libres de discriminación, no patentados y con una licencia abierta para volverlos a usar.[10]

Los datos abiertos pueden entregar una mejor participación ciudadana y fortalecer la confianza en el gobierno. La herramienta[11] "Gapminder" ilustra cómo los datos oficiales pueden ser usados por la comunidad, que de otra manera nunca podría ser alcanzada dentro del gobierno. Otras herramientas gratis disponibles al público incluyen: ManyEyes, Swivel y DataMasher.

El suministro de datos gubernamentales se cataloga cada vez más, ya sea por el mismo gobierno o por la sociedad civil. Entre los ejemplos destacables se incluyen: www.data.gov, www.open.org.nz, www.opengov.se, y www.opengov.fi.

¿Cuáles son las implicaciones de la Web 2.0 para MyE?

Como se ilustra en el gráfico 32, el monitoreo del efecto de las intervenciones del gobierno es probable que sea más informal, cualitativo, colectivo y basado en la comunidad, en vez de dirigirse a monitorear los aportes y el rendimiento de las entidades gubernamentales individualmente.

Las características de monitoreo del efecto de los programas del gobierno son también acordes con las herramientas de evaluación colectiva de la Web 2.0, utilizadas en el mundo comercial.

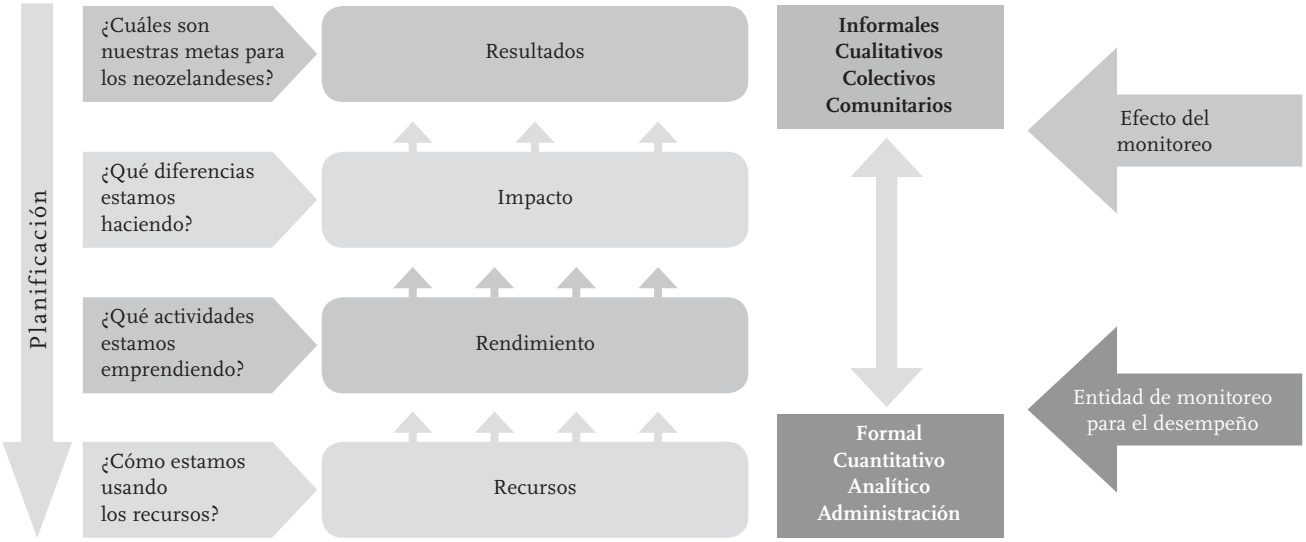
Es claro que el gobierno no tiene los recursos para monitorear efectivamente la amplitud de los impactos de programas y aprovechar el conocimiento de las masas como una herramienta viable y poderosa para alcanzar un mejor monitoreo.

Ejemplos del sector de educación en Nueva Zelanda

Esta sección contiene tres ejemplos específicos del sistema de educación en Nueva Zelanda, desde la evaluación formal sobre la base de una legislación hasta la evaluación proveniente de la gente sobre el desempeño de los maestros.

10. Véase más información en: http://wiki.opengovdata.org/index.php?title=OpenDataPrinciples.
11. Para más detalles, dirigirse al sitio Web: http://www.youtube.com/v/BPt8ElTQMIgv.

Gráfico 32. Diferentes técnicas de monitoreo



Fuente: Elaboración propia.

Evaluación formal de escuelas[12]

La Oficina de Revisión de la Educación (ERO) se estableció en 1989 para evaluar e informar públicamente sobre la educación y el cuidado de los estudiantes en escuelas y en los servicios de educación temprana de niños. La ERO investiga e informa a las juntas de fideicomisarios, gerentes de servicios de educación temprana de niños y al gobierno sobre la calidad de la educación brindada a los niños y a los estudiantes en centros y escuelas individuales.

Las escuelas y los servicios de educación temprana se revisan en promedio una vez cada tres años. Las revisiones emprendidas con más frecuencia se hacen donde el rendimiento de un colegio o centro es pobre y hay riesgos para la educación y la seguridad de los estudiantes. Los informes sobre colegios individuales y servicios de educación temprana están libremente disponibles al público. Los resultados de la ERO informan decisiones y opciones tomadas por los padres, maestros, gerentes, fideicomisarios y otros, en el colegio individual o a nivel de educación temprana y a nivel nacional por los legisladores del gobierno.

Sobre la base de los resultados de las opiniones de los colegios individuales, la ERO prepara también los informes nacionales que evalúan diferentes aspectos de los resultados de la educación buscados por el gobierno; entre los informes recientes se incluyen: Progreso en los logros de los estudiantes del Pacífico, Enseñanza sobre salud y educación física, y materiales de los planes de estudio para apoyar la enseñanza y el aprendizaje de los Te Reo Maorí.

Este enfoque puede ser descrito como una evaluación amplia del sistema de desempeño por profesionales, que brinda información del rendimiento a una junta sobre los resultados de la educación.

Publicación de datos sobre el desempeño de estudiantes/escuelas

El uso de datos sobre el rendimiento individual de un estudiante es en la actualidad un tema significativo de

12. Se pueden encontrar detalles completos de ERO en: http://www.ero.govt.nz/ero/publishing.nsf/Content/ERO%27s+Role.

debate en Nueva Zelanda. En 2010 el gobierno introducirá una prueba de alfabetismo y nociones de cálculo aritmético de estudiantes individuales de entre el primer y el octavo año contra los estándares nacionales, una iniciativa a la que se oponen algunos profesionales dentro del sector de la educación.

Un área de preocupación es la publicación de dichos datos, cuando se combinan con herramientas emergentes de TIC, lo que significa que los estándares nacionales pueden usarse fácilmente para comparar el desempeño de escuelas a través de "mesas de asociaciones". El tema también es controvertido en otros países como Reino Unido, Japón y Australia.[13]

Este enfoque puede ser descrito como un conjunto de evaluaciones profesionales individuales globales de logros, para brindar información comparativa sobre rendimiento.

Evaluaciones de maestros basadas en la comunidad

"Calificar a mi maestro" es un servicio de la Web que brinda a los estudiantes una oportunidad para calificar individualmente a los maestros. Pese a que hay inconvenientes con dichos servicios —pueden surgir a menudo comentarios duros e injustos de evaluadores anónimos—, brindan una nueva y única oportunidad para la efectividad de los maestros desde la perspectiva del "cliente" que no estuvo antes disponible.[14]

Este enfoque puede describirse como información de desempeño colectivo y subjetivo de individuos e instituciones.

Conclusiones: implicaciones del MyE

La evaluación no es una ciencia exacta; los retos de monitoreo y atribución significan que el monitoreo efectivo será siempre una composición de un número de indicadores. En 2005, en una de las primeras de esas reuniones,[15] se trazó el reto del MyE.

Los desarrollos técnicos en medios sociales, inicialmente aplicados en la arena comercial y personal, proporcionan una oportunidad fascinante para añadir otro lente a nuestro juego de herramientas de evaluación: uno que inscribe a los participantes más activamente en el proceso de evaluación. Esto tiene el potencial de dirigir tres de los retos: *garantizar relevancia, asociación de participantes y comunicación de los resultados a estos últimos*.

El uso de la elección pública continúa evolucionando como un mecanismo de política para mejorar el rendimiento (el suministro discutible de servicios financiados por el gobierno a través de justificantes u otra selección de servicios controlada por los ciudadanos). La valoración y evaluación de los resultados fue un instrumento romo: la evaluación cuantitativa de cómo los ciudadanos ejercían su opción, lo que brinda información sencilla del desempeño sobre los resultados de un programa.

Una captación personalizada con base más amplia de información cualitativa significa que la evaluación puede ahora ser mucho más matizada y reflejar evaluaciones globales de ciudadanos individuales.

Hay muchos ejemplos de la sociedad civil que muestran que se hacen uso de la información del gobierno para permitir una evaluación más efectiva; cuando los datos del gobierno se conviertan en información más ampliamente publicada, con datos en bruto, esta tendencia se volverá más generalizada. Como un resultado, la evaluación de la efectividad de los programas del gobierno se convierte en un esfuerzo de cooperación: el gobierno trabajando con la comunidad para compartir datos e información sobre los impactos y resultados de iniciativas de políticas individuales.

Esta opción, la de usar una gama más amplia de recursos y herramientas, proporciona una paleta más rica con la que se puede pintar el cuadro de la evaluación.

13. Véanse más detalles en: http://www.telegraph.co.uk/education/6193787/Scrap-school-league-tables-say-experts.html; http://www.yomiuri.co.jp/dy/editorial/20091018TDY04304.htm, y http://www.parra.catholic.edu.au/News---Events/Latest-News/Latest-News.aspx/Alliance-of-school-communities-unite-to-oppose-school-league-tables.aspx.
14. Para mayor información, dirigirse a: http://nz.ratemyteachers.com/.
15. Actas de la conferencia de 2005, página 61.

Arreglos institucionales y políticas de los sistemas de MyE para asegurar la calidad, el acceso y el uso de la información

Fernando Barraza*

Introducción

En el marco de los procesos de modernización del Estado en los países de la región, la tarea de coordinación del gobierno es un punto central y neurálgico. Ello ha obligado a la búsqueda permanente de la eficiencia en el quehacer del Estado, lo que ha requerido buscar nuevas formas de ejercer una adecuada dirección estratégica y mecanismos de control para el conjunto de las actividades gubernamentales.

De este modo, el interés por la asignación de los recursos y su utilización ha dado paso a la preocupación por los resultados y especialmente por los impactos, generando una tendencia al considerar el presupuesto como uno de los principales sistemas operativos de coordinación, monitoreo y evaluación de los gobiernos, lo cual otorga a los ministerios de Finanzas un rol central cada vez más fuerte.

La misión del Ministerio de Hacienda de Chile está formulada en términos de "maximizar el potencial de crecimiento de largo plazo de la economía y fomentar el mejor uso de los recursos productivos del país para alcanzar un crecimiento económico sustentable que se traduzca en una mejor calidad de vida para todos los chilenos y chilenas, especialmente los sectores más postergados y vulnerables".[1]

Entre sus objetivos estratégicos sobresalen:

1) Promover la eficiencia en el uso de los recursos públicos, desarrollando técnicas e instrumentos de control de gestión ligados al presupuesto.
2) Dirigir la administración financiera del Estado con el objeto de cumplir la misión institucional.
3) Elaborar el proyecto de presupuesto del sector público y dictar las normas para su ejecución.

Entre los productos principales que se obtienen, cabe destacar los siguientes:

1) Elaboración del presupuesto de la nación y tramitación del mismo en el Parlamento.
2) Control de la ejecución presupuestaria y del correspondiente logro de los resultados previstos.
3) Evaluación de programas gubernamentales.
4) Definición, implementación y monitoreo de la política económica.
5) Participación en las negociaciones económicas internacionales.
6) Profundización en el perfeccionamiento del mercado de capitales y la integración financiera internacional del país.

Mecanismos para asegurar la calidad en los indicadores de MyE

Para asegurar la calidad de los indicadores de los sistemas de MyE es necesario considerar y comprender la función de la planificación estratégica y de la planificación del trabajo que realizan los gobiernos. De este modo, es posible elaborar mejores indicadores de MyE que permitan hacer evaluaciones más precisas y asertivas. En Chile se consideran elementos tales como el programa de gobierno, los discursos, los mensajes y prioridades presidenciales, así como también la programación gubernamental. A partir de estos instrumentos se definen y agregan indicadores que permitan monitorear la marcha del gobierno, en términos de evaluar con mejor calidad el avance en el cumplimiento de lo prometido:

- *El programa de gobierno*. Es el punto de partida para la delimitación de las tareas de los gobiernos, pues contienen las propuestas y los temas relevados durante las campañas presidenciales y que el gobierno se compromete a realizar.

* Consultor internacional, ex Subdirector de Tecnología de la Información del Servicio de Impuestos Internos de Chile.

1. Véase la página Web: www.hacienda.cl/ministerio.

- *Los mensajes presidenciales*. En ellos los presidentes dan cuenta administrativa de lo realizado, presentan su visión sobre la situación del país, expresan nuevos compromisos y especifican temas planteados en el programa o definen nuevas políticas y proyectos.
- *Los discursos presidenciales*. Son intervenciones públicas del presidente, referidas a temas específicos o realidades particulares, en las que se definen políticas públicas, propuestas de acción y/o compromisos de acciones gubernamentales.
- *Las prioridades presidenciales*. A partir del programa de gobierno, así como de los compromisos de los mensajes y discursos presidenciales, se expresa un conjunto de metas y proyectos en los cuales el presidente tiene especial interés. Puede tratarse de proyectos de ley o de cuestiones relacionadas con la gestión de gobierno.
- *La programación gubernamental*. Este sistema, operado por la División de Coordinación Interministerial (DCI) de la Secretaría General de la Presidencia (Segpres), permite mantener un seguimiento completo de todas las instituciones del Poder Ejecutivo sobre el estado de avance y cumplimiento de sus principales compromisos anuales. Supone que, para cada año, considerando el programa de gobierno, las distintas instituciones establecen los principales compromisos respecto de las metas de acción. Este trabajo de programación es de gran importancia para la elaboración del proyecto de presupuesto de cada institución y debe ser posteriormente ajustado de acuerdo a lo establecido en la Ley de Presupuesto.

El ejercicio de monitoreo permite al gobierno obtener una visión global de sus prioridades dentro de cada sector de la administración y posibilita conocer la medida en que cada plan concreto es ejecutado y hasta qué punto el resultado cumple con los objetivos planteados en el programa de gobierno y con los compromisos asumidos por el presidente de la República.

El principal objetivo de este proceso de monitoreo, además de constituirse en un elemento ordenador del quehacer del gobierno, es prever y ayudar a sortear los obstáculos o trabas que el aparato estatal pueda enfrentar en el cumplimiento de los objetivos por ellos definidos. Estas dificultades pueden referirse a materias de orden legal, presupuestarias, de gestión o a insuficiencias en aspectos de recursos humanos.

Específicamente, la programación gubernamental involucra un proceso continuo que se inicia con la definición de las tareas anuales prioritarias por parte de cada ministerio, que debe estar en concordancia con la definición de políticas de cada institución. El proceso incorpora posteriormente etapas de evaluación, con un seguimiento y una evaluación al término de cada trimestre. La información generada en todo el proceso es entregada al presidente de la República, a los ministros y a los subsecretarios. Junto con esta evaluación cuantitativa, la DCI elabora un informe trimestral de carácter cualitativo para cada ministerio, en el que se resalta los principales logros/atrasos en el trimestre y sugiere algunas líneas de acción.

Herramientas para optimizar la calidad, el acceso y el uso de información de MyE

En lo referente a las herramientas para optimizar la calidad, la confiabilidad, el acceso y el uso de la información utilizada y producida por los sistemas de MyE, en Chile se utilizan algunos instrumentos relevantes para saber con el mayor nivel de confiabilidad posible si se avanza de acuerdo con lo planeado y previsto o si es necesario aplicar medidas correctivas. De este modo, se cuenta con los siguientes instrumentos:

- *La propia programación gubernamental*, que —como ya se mencionó— permite mantener un seguimiento completo a todas las instituciones del Poder Ejecutivo sobre el estado de avance y cumplimiento de sus principales compromisos anuales.
- *El seguimiento del cumplimiento de las prioridades presidenciales*. Cada mes se elabora un documento en que se analiza el estado de la situación de cada una de estas prioridades. Después de ejecutadas, o cuando su cumplimiento está en marcha, se consignan en un documento ad hoc. Este proceso de

seguimiento permite realizar las acciones pertinentes para lograr el cumplimiento de dichas prioridades.

- *El control de la ejecución presupuestaria*. Uno de los elementos de la modernización del Estado corresponde a entender el presupuesto en referencia a los resultados y los impactos que se desea obtener con la implementación de las políticas públicas, más que en términos de uso de los insumos y del control de su uso. La elaboración del presupuesto nacional y la acción de control presupuestario han ido avanzando cada vez más hacia la concepción del presupuesto por resultados. De este modo, la tarea de la Dirección de Presupuesto (Dipres) del Ministerio de Hacienda, es fundamental y complementaria del trabajo de seguimiento de la programación gubernamental y, por lo tanto, del cumplimiento de las tareas y los objetivos del gobierno. Además, en el Ministerio de Planificación (Mideplan) desempeña un rol fundamental en la evaluación social de proyectos de inversión, tarea que facilita y complementa el seguimiento de la programación gubernamental.
- *La evaluación de programas gubernamentales*, que es dirigida por la Dipres y que apunta a conocer los impactos de los distintos programas públicos.
- *El análisis y seguimiento de políticas públicas*, que es realizado por la asesoría presidencial con la colaboración de Segpres y Dipres.
- *La Ley sobre Acceso a la Información Pública (LAIP)*,[2] que reconoce el derecho de las personas a acceder a la información pública, presumiendo que es pública toda la información en poder de los órganos de la administración del Estado, a menos que esté sujeta a las excepciones legales, señalando aquellas que justifican su reserva. Además, la Ley obliga a los órganos del Estado a mantener a disposición permanente del público, a través de sus sitios Web, un conjunto de información relevante para la fiscalización de su gestión,[3] estableciendo sanciones para las autoridades que injustificadamente denieguen el acceso a la información.

La mayoría de estos instrumentos se caracteriza por su simpleza y facilidad de uso, y contribuye a que la totalidad del modelo funcione y a que existan sinergias entre ellos. La producción y el procesamiento de los indicadores asociados se apoya en las modernas tecnologías de información disponibles, particularmente en programas estadísticos, herramientas de bases de datos y de tratamiento de información, y muy especialmente en portales Web para la difusión de la información asociada y su correspondiente acceso por parte de la ciudadanía.

Sin embargo, la principal herramienta la constituye el Sistema de Control de Gestión y de Presupuesto Basado en Resultados. A través de él se suministra un vínculo entre la utilización de los recursos asignados y las consecuentes decisiones de asignación de fondos, por la vía de la obtención de información de desempeño y la introducción de mejores prácticas para optimizar la calidad del gasto.

La base del modelo es el ciclo presupuestario tradicional: la formulación del presupuesto, su discusión y aprobación, su implementación y evaluación. En las distintas etapas del ciclo se utilizan varios instrumentos vinculados al desempeño, entre los que se incluyen los indicadores de desempeño y la evaluación.

Los indicadores de desempeño y la evaluación son instrumentos para recoger información sobre el desempeño y, aun cuando ambos tienen elementos comunes y se complementan, son distintos en los aspectos metodológicos y de uso. Los indicadores de desempeño son mediciones que contienen algoritmos que permiten medir los resultados. Las evaluaciones en cambio constituyen estudios y, por consiguiente, son más comprensivas que las mediciones, aunque incluyen a los indicadores de desempeño.

Existen además otros instrumentos, que si bien cubren otra parte del proceso de toma de decisiones, también forman parte del modelo. Uno de ellos es la presentación de iniciativas al presupuesto, que también tiene sus propios elementos metodológicos y

2. Ley N° 20.285, del 20 de abril de 2009, sobre acceso a la información pública.
3. Transparencia activa.

conceptuales, y está centrada en hacer una revisión de iniciativas nuevas, o de expansión de las ya existentes, para su presentación presupuestaria.

Por último, existen también los Balances de Gestión Integral (BGI), que son informes anuales preparados por las instituciones y coordinados por el ministerio de Hacienda y que comprenden un conjunto de tópicos de desempeño tanto financieros como no financieros, y los Programas de Mejoramiento de la Gestión (PMG), que si bien tienen un vínculo más indirecto con la toma de decisiones presupuestarias, consisten en incentivos monetarios para los funcionarios públicos involucrados, de acuerdo con el cumplimiento de ciertos objetivos de desarrollo del sistema de gestión.

Desafíos del aseguramiento de la calidad de la información para la toma de decisiones

Respecto de los desafíos que plantea el aseguramiento de la calidad de la información para la toma de decisiones en política pública, un reto permanente sigue siendo el de acotar el tamaño del sistema para una mejor administración, por medio del avance hacia aquellos indicadores que sean identificados como los más útiles y relevantes, y de menor dificultad y/o tiempo de elaboración. Ello puede involucrar el tener que centrarse en indicadores intermedios de resultados, que son más simples de construir, pero no por ello menos asertivos, y que pueden ser evaluados en períodos más cortos, durante la implementación de los programas.

Otro desafío es avanzar hacia indicadores de productos centrados en aspectos de calidad, como la satisfacción de los usuarios respecto de los servicios públicos que reciben, la oportunidad de la atención y otros indicadores vinculados a la calidad, como pueden ser la percepción de los beneficiarios o la calidad técnica de los bienes o servicios entregados.

Por su parte, en el caso de las evaluaciones, es necesario mejorar el uso de los resultados de las mismas en las instituciones públicas. Las estadísticas de uso, si bien muestran avances, dejan ver a su vez que aún queda trabajo por hacer para generalizar su empleo, especialmente en la información de desempeño generada por los sistemas de MyE. También existen asignaturas pendientes en la mejora de la información disponible dentro de las instituciones para hacer una óptima aplicación de las metodologías de evaluación y con ello mejorar precisamente los procesos evaluativos.

Dificultades, avances y retos de las políticas y leyes de acceso a la información pública

Como ya se señaló, en abril de 2009 se promulgó en Chile la Ley sobre Acceso a la Información Pública (LAIP), que reconoce el derecho de las personas a acceder a dicha información.

De acuerdo con esta Ley, es pública toda información "elaborada con presupuesto público y toda otra información que obre en poder de los órganos de la administración, cualquiera sea su formato, soporte, fecha de creación, origen, clasificación o procesamiento".[4]

Por su parte, las únicas causales de secreto o reserva, en cuya virtud se puede denegar total o parcialmente el acceso a la información, tienen lugar:[5]

1) cuando su publicidad, comunicación o conocimiento afecte el debido cumplimiento de las funciones del órgano requerido;
2) cuando su publicidad, comunicación o conocimiento afecte los derechos de las personas, particularmente tratándose de su seguridad, su salud, la esfera de su vida privada o derechos de carácter comercial o económico;
3) cuando su publicidad, comunicación o conocimiento afecte la seguridad de la nación, particularmente si se refiere a la defensa nacional o la conservación del orden público o la seguridad pública;
4) cuando su publicidad, comunicación o conocimiento afecte el interés nacional, en especial si se refieren

4. Artículo 5° de la LAIP.
5. Artículo 21° de la LAIP.

a la salud pública o las relaciones internacionales y los intereses económicos o comerciales del país, y

5) cuando se trate de documentos, datos o información que una ley de quórum calificado haya declarado reservados o secretos (obligando a los órganos de la administración a hacer y mantener público un índice actualizado).

Respecto de las dificultades, avances y retos que se han tenido que asumir ante la implementación de políticas y leyes de acceso a la información pública, si bien la sola promulgación de esta Ley ha significado un gran avance para garantizar el acceso de la ciudadanía a la información producida por los sistemas de MyE, su implementación no ha estado exenta de dificultades. La principal ha tenido que ver con la tardía difusión de la nueva institucionalidad dentro del propio sector público, así como también con la capacitación de los funcionarios públicos clave, antes de su entrada en vigencia, lo que ha complicado la puesta en marcha de la Ley, retrasando al comienzo lo necesario para que los distintos servicios públicos estén preparados y puedan dar una adecuada respuesta a las solicitudes de información de los ciudadanos. A su vez, el reducido plazo que la propia Ley estableció para su puesta en marcha no ha dado el tiempo suficiente para que las reparticiones mejoren oportunamente sus sistemas de archivo y organización de la información. Pero el mayor reto ha tenido que ver con el desafío de permear la cultura del secretismo, que aún prevalece en el sector público, con una nueva cultura de la transparencia.

Sin embargo, pese a todo, una evaluación preliminar permite ver con optimismo el proceso, puesto que se han notado avances importantes en la promoción de la normativa, lo que permitirá crecientemente ir sumando a los funcionarios públicos en la construcción de una cultura pública de transparencia.

Otras consideraciones

Todo lo señalado, no cabe duda, contribuye a mejorar el acceso a la información producida por los sistemas de MyE, equilibrando por tanto las dificultades técnicas y políticas que supone la difusión de información de MyE con el derecho de acceso a la información pública.

Respecto de las prácticas y de los mecanismos que han generado los sistemas de MyE para brindar información a la sociedad civil, lo primero que se debe destacar es un requisito autoimpuesto que establece que toda la información producida por dichos sistemas es de carácter público; de este modo, al tiempo que se la envía al Congreso, se informa directamente a los organismos involucrados y se publica íntegramente en sus respectivos sitios Web, además del sitio Web de la Dipres, con lo cual estará siempre disponible para todos los actores políticos y sociales del país que la requieran. Además, la información tiene que cumplir ciertos requisitos técnicos y para ello existe un conjunto de documentos de apoyo, metodologías y procedimientos que al igual que la información está también disponible de manera pública.

Por su parte, producir resultados oportunos es un requisito muy importante, ya que los mismos deben ser utilizados en los procesos de análisis y toma de decisiones; por lo tanto, si la información se atrasa se vuelve obsoleta y deja de tener relevancia. Ello obliga a tener procedimientos muy rigurosos para que los plazos se cumplan y se pueda de ese modo asegurar tanto la calidad como la oportunidad en la disponibilidad de la información correspondiente.

Respecto de los impactos de la difusión y del acceso a la información de MyE en el mejoramiento de la gestión pública, lo primero que hay que destacar es la favorable consecuencia sobre las propias reparticiones públicas que han sido sometidas a los sistemas de MyE, puesto que ello les ha permitido prepararse adecuadamente para que toda la información necesaria esté disponible, lo que no siempre ocurre, pues si bien los organismos públicos cuentan con grandes volúmenes de información, no necesariamente la administran u organizan adecuadamente, o bien no necesariamente la misma resulta útil para las finalidades de control administrativo interno. A su vez, ha resultado ventajoso el hecho de que, como consecuencia de la aplicación de dichos sistemas, estos organismos se ocupen y presten atención a la necesidad de una mejor coordinación.

Finalmente, desde la perspectiva de la población, la difusión de la información de MyE ha redundado en una percepción favorable de mayor transparencia en la gestión pública, lo cual sin duda irá siendo cada vez más reconocido a propósito de la nueva LAIP recientemente promulgada en el país.

Bibliografía

Dirección de Presupuestos. 2005a. Aplicación de Instrumentos de Evaluación del Desempeño. La Experiencia Chilena. Santiago de Chile: Dirección de Presupuestos. Disponible en: www.dipres.cl/572/articles-37367_doc_pdf.pdf.

—. 2005b. Sistema de Control de Gestión y Presupuestos por Resultados. La Experiencia Chilena. Santiago de Chile: Dirección de Presupuestos. Disponible en: www.dipres.cl/572/articles-22539_doc_pdf.pdf.

—. 2005c. Chile: Estudio de Evaluación de Impacto del Programa de Evaluación de Programas. Santiago de Chile: Dirección de Presupuestos y Banco Mundial. Disponible en: www.dipres.cl/572/articles-37366_doc_pdf.pdf.

—. 2008a. Sistema de Control de Gestión y Presupuestos por Resultados. La Experiencia Chilena. Santiago de Chile: Dirección de Presupuestos. Disponible en: www.dipres.cl/572/articles-42514_doc_ppt.ppt.

—. 2008b. Notas técnicas. Santiago de Chile: Dirección de Presupuestos. Disponible en: www.dipres.cl/572/articles-22557_doc_pdf.pdf.

Egaña, R y J. Chateau. 2006. La coordinación central de gobierno: lecciones de la experiencia chilena. Santiago de Chile: Secretaría General de la Presidencia.

La Red Brasileña de Monitoreo y Evaluación: informe sobre el proceso de creación y desarrollo

Afonso Henriques, Jânia Pinho, João Pedro Azevedo, John L. Newman, Juliana Wenceslau, Márcia Paterno Joppert y Sonia Nahas de Carvalho*[1]

El presente documento tiene como propósito analizar los antecedentes que dieron lugar a la Red Brasileña de Monitoreo y Evaluación, así como los avances recientes y los desafíos para el futuro. La evaluación de la gestión pública se inició en Brasil en la década de 1990. El Plan maestro de la reforma del aparato estatal, publicado en septiembre de 1995, define la gestión como una herramienta fundamental para consolidar la estabilidad económica y garantizar un desarrollo económico sostenible. En él se refuerzan los conceptos y reformas necesarias para un gobierno más eficiente. La gestión para resultados surgió en Brasil poco después del desarrollo del Plan maestro, simultáneamente con los esfuerzos desplegados para controlar la inflación y estabilizar la economía (con lo cual se mejoró la capacidad del mercado para planear las inversiones y los proyectos futuros). Este movimiento trajo consigo importantes efectos en el gobierno federal brasileño. Influyó tanto en el trabajo realizado dentro del gobierno y en las áreas sectoriales, como en los controles internos y externos, además de las actividades llevadas a cabo por organizaciones internacionales y la sociedad civil. La adopción de estos nuevos procedimientos de gestión pública tuvo como punto de apoyo principal las disposiciones de la Constitución de 1988 (Art. 165), las cuales establecen las reglas que han de regir el proceso presupuestario mediante la introducción de:

1) el Plan Plurianual (PPA),
2) la Ley de Directrices Presupuestarias (LDO, por sus siglas en portugués) y
3) la Ley de Presupuesto Anual (LOA, por sus siglas en portugués). Las constituciones estatales y las leyes orgánicas municipales reprodujeron las disposiciones de la Constitución Federal.

El PPA representa un aporte para los nuevos métodos de gestión pública por cuanto integra el planeamiento con el presupuesto al:

1) implementar la planificación de mediano y largo plazo del gobierno,
2) coordinar las acciones del gobierno y
3) establecer pautas, objetivos y metas que sirvan de guía a la administración pública en la asignación de los recursos públicos.

El Ministerio de Planeamiento, Presupuesto y Gestión (MPOG, por sus siglas en portugués) ha sido el actor principal de este proceso. Durante la última década, el MPOG ha concentrado sus esfuerzos en orientar las políticas públicas sectoriales hacia la obtención de resultados. Este esfuerzo se inició con el PPA 2000-03 por medio de tres importantes innovaciones. Primero, basar las inversiones en estudios de desarrollo territorial, lo cual arrojó un total de 952 proyectos con un presupuesto de R$ 317.000 millones. Al realizar una clasificación por sectores macro (desarrollo social, infraestructura económica, medio ambiente, e información y conocimiento), se tomó en cuenta la integración de las actividades, la responsabilidad por los resultados y la asignación de recursos por parte del sector privado. La segunda innovación consistió en incluir indicadores de implementación y resultado, con lo que se promovió

* Afonso Henriques es Presidente de la Fundación João Pinheiro; Jânia Pinho es Directora del Ambiente de Estudios, Investigación y Evaluación del Banco do Nordeste do Brasil; João Pedro Azevedo es economista del Banco Mundial; John L. Newman es economista principal del Banco Mundial; Juliana Wenceslau es graduada en Gestión Pública, Programa de Posgrado en Administración (PPGA), de la Universidad de Brasilia (UnB); Márcia Paterno Joppert es Directora General de la Agencia Brasileña de Evaluación, y Sonia Nahas de Carvalho es Asesora Técnica de la Fundación Sistema Estatal de Análisis de Datos (SEADE).
1. Los autores desean expresar su agradecimiento a los demás miembros de la red por sus comentarios, sugerencias y participación en la V Conferencia Internacional de la Red de Monitoreo y Evaluación de América Latina y el Caribe, y en forma especial a Eder Campos y Lycia Lima. Asimismo, los autores agradecen la iniciativa de Ricardo Santiago y la asistencia de Ricardo Paes de Barros, Eduardo Rios-Neto, André Urani, Wanda Engles y Pedro Olinto en el lanzamiento y desarrollo del primer seminario de la Red Brasileña de Monitoreo y Evaluación.

el surgimiento efectivo de una cultura de gestión orientada a resultados y algunos conceptos relativos a monitoreo y evaluación (MyE). La tercera innovación apuntó a nombrar un director para el programa y a la vez implantar la práctica de la responsabilidad orientada a resultados. Al incorporar programas y herramientas de gestión de proyectos y capacitar a los gestores públicos en el uso de dichas herramientas, el MPOG fomentó una cultura empresarial dentro del gobierno federal. La publicación de la *Guía metodológica de indicadores de programa* es un ejemplo concreto del avance del programa (SPI/MPOG 2010).

Los ministerios sectoriales han comenzado a centrar sus esfuerzos en la elaboración de políticas de MyE en las áreas de educación, salud y desarrollo social. Creado en 2003, el Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre (MDS) fue el primero en conformar una secretaría especializada en gestión de la información. Dicha secretaría ha elaborado informes, fomentado la capacitación e instauración métodos sistemáticos para monitorear políticas relativas a las transferencias monetarias, la asistencia social y la seguridad alimentaria (Vaitsman, Rodrigues y Paes-Sousa 2006). La Secretaría de Gestión y Evaluación de la Información es la entidad responsable de realizar el grueso de los estudios, la investigación de base, las encuestas de beneficiarios y las evaluaciones de impacto que respalden las políticas sociales (Wenceslau y Hobbs 2008).

Por su parte, el control interno del gobierno federal se ha visto fortalecido mediante un proceso institucional iniciado en 2002 junto con la creación de la Contraloría General de la Unión (CGU). La CGU es resultado de la fusión de la Secretaría Federal de Control Interno (SFC) y la Comisión de Coordinación de Control Interno (CCCI), y cuenta con estatus de ministerio. La labor de la CGU ha impulsado la transparencia y la calidad de la información pública, con énfasis en la prevención, la revisión y el control de los recursos federales. En el desarrollo de sus funciones, la CGU hace uso de las siguientes herramientas:

1) inspecciones a municipios de manera aleatoria,
2) auditorías financieras anuales,
3) investigación de casos y
4) el balance general del gobierno federal. Ferraz y Finan (2008) demostraron que si los electores brasileños cuentan con información adecuada, rechazan a aquellos políticos que han sido acusados de corrupción y, en su lugar, se inclinan por candidatos honestos. La publicación de los resultados de las auditorías de la CGU en los municipios, justamente donde se han detectado numerosos casos de corrupción, han reducido las posibilidades de reelección de alcaldes en un 20%.

Mediante el Tribunal de Cuentas de la Unión (TCU), el Poder Legislativo inició un proceso de evaluación del desempeño de las políticas gubernamentales con énfasis en el control externo, además del tradicional acento en el cumplimiento de la ley. En 1999 el TCU puso en práctica las primeras auditorías operacionales, para lo cual incorporó técnicas de estudios de caso, encuestas y grupos de análisis que evaluaran la aplicación de los programas. La inclusión de auditorías de desempeño como parte de las auditorías realizadas por el TCU es fruto de la asistencia técnica proporcionada por el Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido (DFID, por sus siglas en inglés) y del intercambio de experiencias con la Oficina de Auditoría del Reino Unido (NAO, por sus siglas en inglés) y la Oficina de Responsabilidad del Gobierno de Estados Unidos (GAO, por sus siglas en inglés) (Flint 2004).

En años recientes, algunos estados y municipios han mostrado un interés creciente por la agenda de MyE. Entre ellos, cabe citar el caso del estado de Minas Gerais, el cual, a través de su Secretaría de Planificación, Estado para Resultados, y la Fundación João Pinheiro (FJP), ha desarrollado y promovido un conjunto de innovadoras prácticas de gestión pública, con especial énfasis en el uso de indicadores y metas que sirvan como guía y dirección para la administración pública (SEPLAG/MG 2008, 2009).

Entre las entidades estatales brasileñas, la labor llevada a cabo por la Fundación SEADE[2] también es digna de destacar. En los últimos 10 años, la Fundación se ha especializado tanto en la creación como en el mejoramiento de metodologías y herramientas destinadas a la formulación, el monitoreo y la evaluación de las políticas y programas públicos, especialmente en el área social. Las actividades realizadas por la fundación han contribuido en diferentes escenarios de la gestión pública mediante el diseño de programas y políticas, además de futuros ajustes y correcciones. Con el fin de apoyar a aquellos organismos que entregan o coordinan las actividades del gobierno, estas actividades abarcan estudios de evaluación de programas públicos específicos, el desarrollo de metodologías de monitoreo e indicadores definitorios con el fin de aplicar el monitoreo de las políticas u organismos públicos, y —con un objetivo similar— la articulación de sistemas amplios de gestión de la información.

Los bancos de desarrollo brasileños, en especial el Banco do Nordeste do Brasil (BNB),[3] también trabajan en el área de MyE. Entre otras notables iniciativas, se puede destacar la evaluación del programa Crediamigo llevada a cabo de manera conjunta con el Banco Mundial, y la evaluación del Fondo Constitucional de Financiamiento del Noreste (FNE). El programa FNE incluye un sistema de evaluación que utiliza datos tanto primarios como secundarios. Ya ha realizado evaluaciones de los fondos FNE-Agroindustrial y FNE-Comércio-Serviços e Industrial, de los subprogramas FNE-Rural y de otros fondos globales.

El sector privado de Brasil ha cumplido un destacado papel en la consolidación de esta agenda. Iniciativas tales como el Movimiento Brasil Competitivo (MBC), creado en noviembre de 2001, apuntan principalmente a hacer posible proyectos destinados a fortalecer la competitividad de las organizaciones y las condiciones de vida de la población, incluido el modelo de gestión del sector público. Dicha iniciativa ha fomentado permanentemente la adopción de prácticas de gestión basadas en resultados y a la fecha ha prestado apoyo a numerosos ministerios, estados y municipios brasileños.

Asimismo, al encargar estudios, organizar seminarios y solicitar información, numerosas organizaciones y movimientos de la sociedad civil han participado en MyE de diversos programas. Tal es el caso de la Fundación Social Itaú, el Instituto Unibanco y el Canal Futura.

Por último, como ejemplo de iniciativa llevada a cabo por organizaciones internacionales cabe destacar el programa Brasil Evaluación (Brasil Avaliação, BRAVA)[4] desarrollado por el Banco Mundial como proyecto de asistencia técnica no sujeto a operaciones de préstamos. Dicho programa prestó ayuda al gobierno federal en el desarrollo de sistemas y actividades de MyE. El programa BRAVA se ejecutó entre los años 2005 y 2009. La principal socia en esta iniciativa fue la Cámara Técnica de Monitoreo y Evaluación (CTMA, por sus siglas en portugués), comité conformado por los principales organismos del gobierno federal interesados en el tema. Los objetivos del programa BRAVA fueron los siguientes:

- Asistir al gobierno federal y sus ministerios en el desarrollo de metodologías y políticas de MyE.
- Difundir la cultura de MyE.
- Elaborar sistemas de gestión orientada a resultados (GPR) con el fin de:
  - > Aclarar las reglas institucionales sobre coordinación y aplicación de la GPR.
  - > Determinar los principales incentivos para permitir a los ministerios aplicar MyE en sus programas.
  - > Desarrollar normas de calidad orientadas al MyE.
  - > Promover el uso y la divulgación de la información generada por los sistemas de MyE.

2. Veáse http://www.seade.gov.br/.
3. Véase http://www.bnb.gov.br/.
4. En sus cinco años de existencia, el programa BRAVA ofreció asistencia, realizó estudios y promovió eventos con el gobierno federal y los gobiernos estatales y municipales. Entre ellos, cabe destacar: 1) talleres de sistemas de evaluación de Australia, Canadá y Chile; 2) definición de la metodología para la revisión del marco lógico de los programas del Plan Plurianual; 3) evaluación institucional del PPA y del sistema de evaluación del MDS; 4) participación en el diseño de las evaluaciones de programas (como Bolsa Família, Brasil Alfabetizado, Crediamigo, Quilombolas y Saúde Indígena); 5) capacitación de los auditores del TCU en evaluación de impactos a través de una beca de IDF, y 6) apoyo al estado de Minas Gerais en el diseño de la primera encuesta de hogares (Pequisa por Amostra de Domicílios, PAD/MG), metodología de evaluaciones de impacto y referencia de indicadores.

La Red Brasileña de MyE

El proceso de redemocratización brasileño ha aumentado sostenidamente el papel de la ciudadanía, en especial en su calidad de participante del proceso de diseño, monitoreo, evaluación y control de la puesta en marcha de las políticas públicas. La participación en la toma de decisiones y el control que actualmente ejercen los ciudadanos en relación con los gobernadores y los representantes elegidos —tanto en foros como en consejos establecidos de manera específica para dicho propósito— han contribuido a aumentar la legitimidad de las políticas públicas. Más aun, las nuevas formas en que el sector privado participa en la implementación de políticas, como por ejemplo las alianzas público privadas y los esfuerzos conjuntos público privados, aumentan la necesidad de sistemas de MyE más robustos.

Tal y como se desprende de la sección anterior, Brasil cuenta con un amplio conocimiento y una dilatada experiencia en el monitoreo y la evaluación de programas y proyectos. La mayor parte de esta experiencia se encuentra en centros educacionales y de investigación, o bien es parte de los archivos personales del consultor. Por ello, el conocimiento existente acerca de la evaluación de programas y políticas se encuentra disperso y no ha sido sistematizado. En consecuencia, el acceso a este conocimiento depende de la investigación que las partes interesadas realicen sobre el tema y de la capacidad de divulgación de quienes producen dicho conocimiento. Esta situación ha dado lugar, entre los expertos en esta área, a la idea de promover una iniciativa que pueda reunir a aquellas instituciones que han acumulado experiencia en este campo y proporcionar foros destinados a fomentar la colaboración y el intercambio de información.

Las redes de las organizaciones buscan un entorno en el cual se pueda promover el debate y aumentar la colaboración entre personas con intereses similares mediante el intercambio de información. Además, intentan promover la realización de congresos, la prestación de apoyo legal, y el desarrollo y la provisión de bases de datos ligadas a los intereses de las instituciones participantes. La organización de la información y los registros, así como la divulgación de la información por parte de los integrantes de la red, puede ayudar a crear un sistema que favorezca la innovación y la interacción con el entorno externo. La difusión de un cuerpo organizado y estructurado de información hacia el entorno externo aumenta la visibilidad y contribuye a promover nuevos elementos que permitan reconfigurar y mejorar el sistema actual (Lopes 1996).

Sin lugar a dudas, la gestión del conocimiento constituye un factor importante para que la red establezca nuevos vínculos, aumente las posibilidades de trabajar en un contexto dinámico y garantice la permanencia y la supervivencia del proceso de creación de mecanismos de control capaces de promover una mejor utilización de los recursos existentes.

El proceso de creación de la Red Brasileña de MyE

En la presente sección se explica el proceso de instauración de la Red Brasileña de Monitoreo y Evaluación, sus objetivos, acuerdos institucionales, herramientas tecnológicas y resultados obtenidos durante su primer año de operación.

Objetivos y estrategias

Entre los principios fundacionales del capítulo brasileño de la Red de Monitoreo y Evaluación de América Latina y el Caribe se cuentan la descentralización, la apertura y el bajo costo del fracaso. En su primer año, el capítulo brasileño contó con el apoyo de diversas instituciones, entre las que se cuentan las fundaciones estatales de economía y estadística, bancos públicos y organizaciones internacionales. En general, además de actuar como coordinadores, los representantes de estas instituciones en la red también correspondieron a individuos comprometidos con estas problemáticas en sus respectivas instituciones.

Un segundo principio relevante para la red es su apertura. A fin de maximizar las posibilidades de cooperación entre diversas partes interesadas, la red admite

como miembros a personas, instituciones u otras redes, lo cual se traduce en libertad para que sus miembros (sean estos personas, instituciones u otras redes) amplíen al máximo las posibilidades de cooperación entre partes interesadas. Por último, un tercer principio significativo es el esfuerzo por reducir las pérdidas a un mínimo en caso de que una determinada iniciativa fracase. Las iniciativas solo se justifican si son útiles y capaces de demostrar su valor, lo cual se ha visto reflejado en el creciente número de miembros inscritos, el aumento en la cantidad de visitas y el mayor grado de compromiso observado.

La Red Brasileña de Monitoreo y Evaluación nació como un capítulo de la Red de Monitoreo y Evaluación de América Latina y el Caribe, dirigida por el JPF, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial. Su creación fue un reconocimiento a la existencia de una masa crítica significativa respecto de este tema, la carencia de foros donde intercambiar y organizar experiencias y el efecto de movilización de la IV Conferencia Internacional de la Red Regional que tuvo lugar en Belo Horizonte en el año 2008. La Red se sirvió de la presencia en Brasil de diversos actores en la materia para llevar a cabo un evento simultáneo a la conferencia que redundó en la creación del capítulo brasileño de la Red de Monitoreo y Evaluación de América Latina y el Caribe.

Además de la JPF, del BID y del Banco Mundial, participaron en la reunión inaugural numerosos representantes de instituciones nacionales e internacionales interesadas en el tema. Entre tales instituciones se encontraban el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Fundación SEADE, el Banco do Nordeste do Brasil, la Fundación Social Itaú, el Instituto Unibanco, el Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre (MDS), el Tribunal de Cuentas de la Unión (TCU) y la Secretaría de Planificación del Estado de Ceará.

Los resultados de los debates ayudaron a definir los objetivos centrales de la red:

> Promover el intercambio de experiencias y conocimiento a través de la organización de un seminario anual y de la plataforma de la red social, y difundir información relativa a MyE a través de la diseminación de cursos y eventos, teniendo como misión fortalecer la cultura de monitoreo y evaluación en Brasil.

La red está orientada a actores tanto públicos como privados que se desempeñan en el ámbito de MyE de organizaciones, políticas, programas y proyectos, incluidos directores, investigadores, consultores, profesores, alumnos y académicos, así como también en las áreas de finanzas, promoción y evaluación de organizaciones.

Acuerdo institucional

En junio de 2009, con ocasión del Primer Seminario Nacional de la Red realizado en Belo Horizonte, se llevó a cabo una segunda reunión en la que participaron representantes del Banco Mundial, JFP, gobierno del estado de São Paulo (Fundación SEADE), Ceará (SEPLAG), Rio Grande do Sul (Secretaría de Planeación y Gestión, Secretaría de Ingreso y Fundación Secretaría y Estadísticas), Bahia (SEPLAG), Espirito Santo, BNB, TCU, PNUD, Ministerio de Desarrollo Agrario (Secretaría de Desarrollo Urbanístico), MDS (Secretaría de Gestión y Evaluación de la Información), Ministerio de Educación (Secretaría de Educación Continua, Alfabetización y Diversidad), Fundación Social Itaú, Instituto Ecofuturo e Instituto Unibanco, Agencia Brasileña de Evaluación, Instituto de Desarrollo y Tecnología Herkenhoff Prates–Minas Gerais, Instituto Ayrton Senna, Universidad Federal de Viçosa, Cecaps, y A&M Consultancy Services. Durante dicha reunión se tomaron algunas decisiones relativas a los acuerdos institucionales, entre ellos:

1) la creación de una secretaría constituida por representantes de JPF, Banco Mundial, BNB, Fundación SEADE y Agencia Brasileña de Evaluación, y
2) la definición de los tipos de miembros, incluidos miembros individuales e institucionales, además de otras redes. Los participantes ratificaron la necesidad de publicar en el sitio Web los contenidos producidos por la red y otra información pertinente.

Seminario nacional

Uno de los objetivos iniciales de la red fue el de organizar un evento anual en el que las partes interesadas pudieran exponer sus proyectos, intercambiar experiencias e identificar mejores prácticas en el ámbito del monitoreo y la evaluación de políticas públicas. La primera reunión de la red se organizó en torno a distintos tipos de evaluación en el ciclo de política pública: diagnóstico para fines de diseño de la política pública, marco lógico, evaluación ex ante, registros administrativos y evaluación ex post. Otro principio empleado para organizar las secciones fue poner el énfasis en cómo se deben aplicar y utilizar estas herramientas y no en los resultados de los procesos. Este principio de organización debe prevalecer durante la segunda reunión de la red y además se deben incorporar algunos temas que han generado interés entre los gestores públicos, como la selección de indicadores y metas para el diseño, y los acuerdos de gestión de resultados. La estructura actual de organización de los seminarios de la red consta de dos bloques.

Bloque 1: diseño y fortalecimiento institucional de sistemas de MyE para políticas y programas públicos

Este bloque se orienta fundamentalmente a debatir las perspectivas actuales de incorporar prácticas de MyE al proceso de políticas públicas. Tales perspectivas incluyen:

1) la creación de mecanismos legales y de gestión,
2) la creación de unidades institucionales u organizaciones públicas dedicadas al monitoreo y la evaluación de las políticas, y
3) la apropiación y el uso de los resultados del sistema de MyE para retroalimentar las políticas y los programas.

Bloque 2: metodologías y prácticas de MyE

Este bloque se centra en:

1) los planes de evaluación,
2) el marco lógico,
3) la selección de indicadores de resultado y metas de la gestión pública,
4) la aplicación y las evaluaciones de procesos,
5) las evaluaciones de impacto,
6) las evaluaciones ex ante y
7) el diseño de un sistema de información de gestión.

Plataforma Web 2.0

Otra herramienta importante que contribuye a la gestión del conocimiento de esta comunidad de prácticas es el diseño de una plataforma de colaboración que utilice principios Web 2.0. La plataforma seleccionada dio origen al sitio Web brasileño de MyE (http://redebrasileirademea.ning.com) que fue creado poco tiempo después de la segunda reunión realizada en junio de 2009 (véase el gráfico 33). Las principales funcionalidades de esta plataforma son:

- Publicación de noticias en un blog.
- Creación de foros de debate.
- Creación de grupos temáticos.
- Publicación de un calendario de eventos.
- Creación de perfiles individuales de los miembros.

Un aspecto fundamental de iniciativas de esta naturaleza es la planificación estratégica para fines de lanzamiento, difusión y comunicación. Para lograr una preparación óptima, es recomendable prestar atención a los siguientes aspectos básicos:

- Antes de lanzar el sitio Web se debe entregar información pertinente a la población objetivo (a nadie le interesa hacerse miembro de una ciudad fantasma).
- Se recomienda lanzar el sitio Web dotado de una cantidad reducida de funcionalidades (blog, videos y eventos) para luego agregar otras conforme aumente el tráfico de visitantes (foros, grupos).
- Se deben aprovechar los eventos en el sitio para difundir la red.[5]

Al momento de su lanzamiento, la plataforma era relativamente cerrada. Se invitó a unos pocos miembros a administrar el sitio. Todos los miembros debían ser aprobados y el contenido del sitio Web sólo estaba

5. Véase http://help.ning.com/cgi-bin/ning.cfg/php/enduser/workshop.php?p_sid=LDXLDYWj.

Gráfico 33. Sitio Web brasileño de MyE

Fuente: http://redebrasileirademea.ning.com/.

a disposición de los miembros. Gradualmente, la red se flexibilizó y aceptó eliminar muchas de aquellas restricciones que, en la práctica, probaron ser en extremo burocráticas. Por otra parte, se hizo un esfuerzo por promover una mayor cantidad de miembros al estatus de "administrador". Hoy en día la red cuenta con ocho administradores. El cambio más reciente fue el acceso abierto y total al contenido de la red. Solo se exige que los miembros publiquen mensajes y eventos, y participen en grupos temáticos y foros de debate.

Resultados

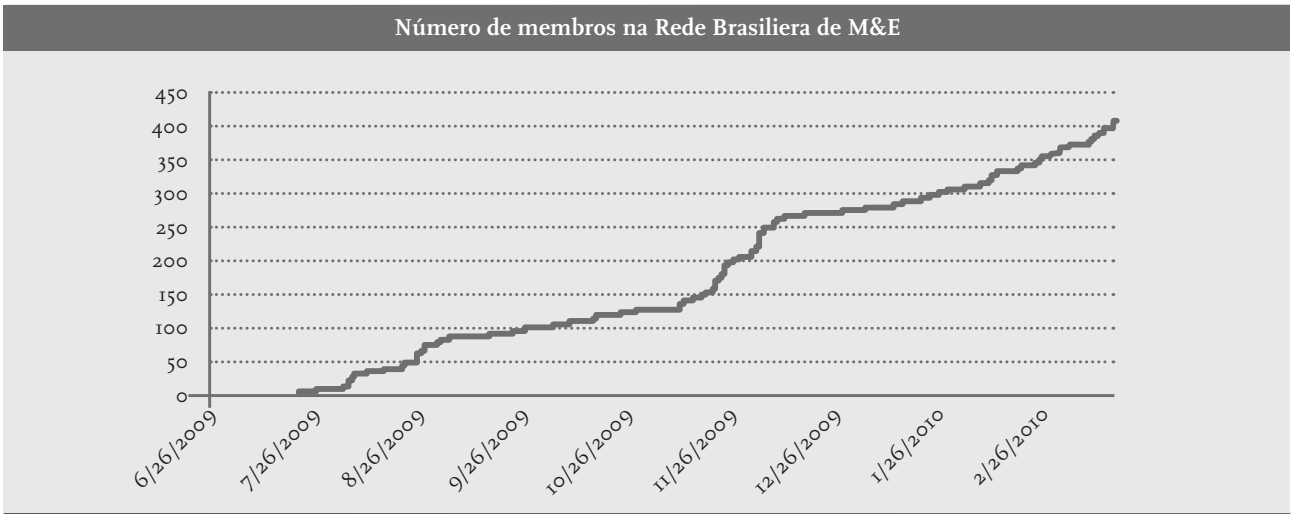
Un aspecto estratégico de la consolidación de las redes es monitorear resultados mediante la elaboración y actualización de los perfiles de los miembros, y monitorear y analizar el tráfico de visitantes del sitio Web.

Miembros

Al mes de marzo de 2010, la Red Brasileña de MyE contaba con más de 400 miembros de 18 estados de Brasil y 14 países. El gráfico 34 ilustra el desarrollo de los miembros de la red en los últimos ocho meses. Las discontinuidades observadas se asocian claramente a eventos específicos como:

1) la primera reunión de la red en Belo Horizonte (junio de 2009);
2) el segundo seminario sobre MyE en Rio Grande do Sul (noviembre de 2009);
3) la Reunión Anual de ANIPS (noviembre de 2009), y
4) la reunión de CONSAD de 2010 (marzo de 2010). Los miembros de la red que participaron, ya sea en forma directa o indirecta en la organización, difundieron información relativa a la red. Como resultado de lo anterior, se registró un aumento significativo en la cantidad de miembros de la red.

Gráfico 34. Crecimiento de la cantidad de miembros de la Red Brasileña de MyE



Fuente: Elaboración de los autores.

Los miembros de la red corresponden fundamentalmente a profesionales de instituciones públicas y privadas interesadas en actividades de MyE. A continuación se detallan algunas de las principales características de los miembros de la red:[6]

- Las mujeres representan el 54% de los miembros.
- Un 14% de los miembros tienen entre 17 y 25 años; un 79% entre 26 y 55 años, y un 7% tiene más de 56 años.
- Nuestro miembro de mayor edad tiene 76 años.
- Un 58% de los integrantes corresponde a funcionarios públicos, un 18% a empleados de la empresa privada, un 16% a consultores y un 8% a estudiantes.
- Un 39% trabaja para gobiernos estatales, un 10% para gobiernos municipales, un 14% para el gobierno federal y un 19% para organizaciones no gubernamentales (ONG); un 10% lo hace para instituciones privadas, y el 8% restante para instituciones educacionales e internacionales.
- Un 48% de los miembros se enteró de la existencia de la red a través de un colega y un 25% conoció la red a través de algún evento en el que se difundió información al respecto.

Monitoreo de visitantes en el sitio Web

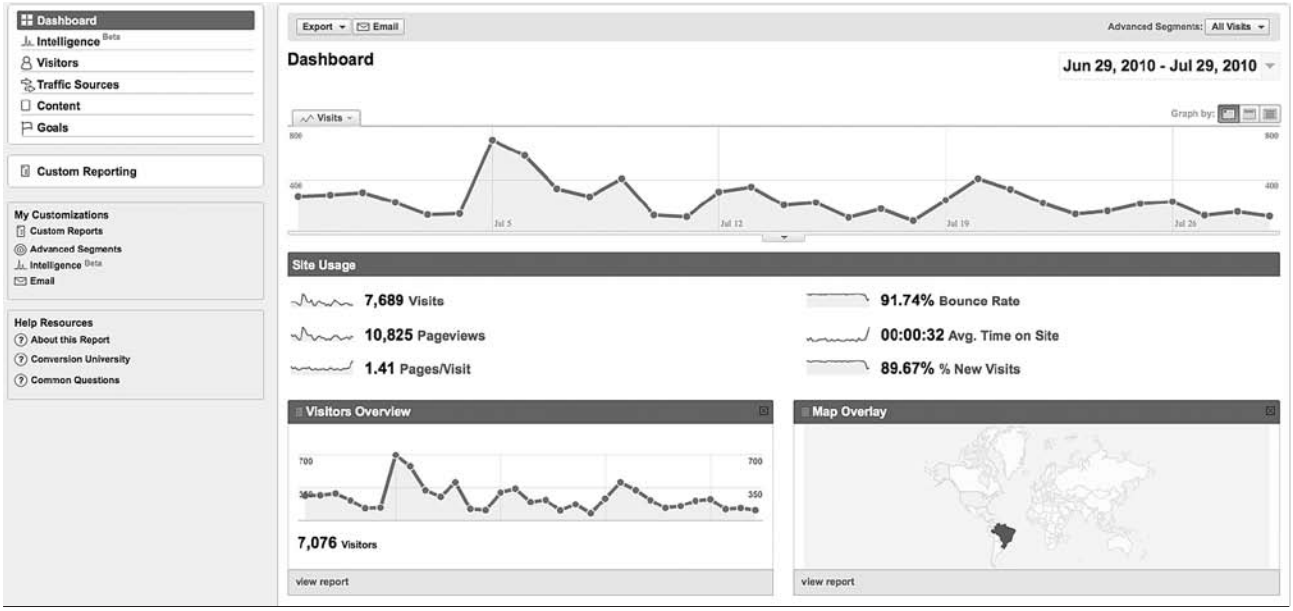
Otro aspecto importante de la red es monitorear y analizar cómo se utiliza. Hoy en día se dispone de gran cantidad de herramientas que facilitan esta labor. Las herramientas mencionadas permiten realizar un seguimiento en tiempo real del desempeño de la red y la recopilación de distintas estadísticas de uso, incluido el número de aciertos, países y ciudades y sitio Web de origen. Por otra parte, el rastreo de visitantes también permite la elaboración de tableros (véase el gráfico 35) que comparan el desempeño del tráfico de la red en el tiempo, identifican sitios Web de las mismas características y envían informes a los miembros en forma automática. Este tipo de monitoreo permite a la secretaría de la red mantenerse al tanto sobre el desempeño del sitio y mejorar las actividades de movilización y la planificación de la iniciativa.

Compromiso del usuario

Otro dato de medición que resulta interesante es el nivel de publicación de contenido en la plataforma. Hasta hace poco, los miembros de la red habían publicado más de 100 blogs, cerca de 60 eventos y 13 referencias bibliográficas.

6. El sitio Web de la Red ofrece un perfil detallado de los miembros que la integran.

Gráfico 35. Tablero de la Red Brasileña de MyE



Fuente: Elaboración de los autores.

Del mismo modo, se ha incrementado el número de comentarios entre los participantes, lo que sugiere un mayor grado de compromiso de parte de los miembros.

Comentarios finales y recomendaciones

La Red Brasileña de Monitoreo y Evaluación corresponde a una alianza de diferentes organizaciones de orígenes distintos. Entre algunos de los indicadores de éxito destaca la capacidad de atraer y retener a sus miembros. No obstante, garantizar la sostenibilidad es uno de los principales desafíos de la red. Esta sostenibilidad tendrá su origen en la capacidad de la red de hacer que sus contenidos revistan importancia para sus miembros, garantizar la rotación de liderazgo dentro de la secretaría y atraer a nuevos facilitadores y moderadores a la red, en especial a los grupos temáticos. Otro desafío importante es la distribución geográfica de los miembros y el contenido presentado, de manera de hacer de la red un espacio útil para los miembros y las instituciones a través de distintas etapas de experiencia. Por último, otra preocupación es la de mantener y ampliar la apertura de la red y evitar la creación de un espacio captado por un reducido grupo de interés. Entre los mayores desafíos de la plataforma Web destacan:

- Uso adecuado de los "espacios virtuales".
  - > A muchos miembros les ha resultado difícil comprender la diferencia entre blog, foro, grupo temático o campos de comentarios. De esta forma, desconocen las diferencias conceptuales entre ellos y publican sus contenidos en forma desorganizada.
- Falta de vínculos de referencia.
  - > Otra dificultad es la publicación de contenido (blogs y comentarios) sin vínculos de referencia respecto del tema.
- Presentación visual de los blogs.
  - > A muchos miembros les resulta complicada la presentación visual de sus blogs e ignoran que la herramienta les ofrece una diversidad de funciones de edición. El diseño de la página se hace confuso.

Por último, una red requiere:

- una masa crítica de individuos,
- un esfuerzo concertado por atraer y mantener una pluralidad de instituciones para proteger a la red del ciclo político, y
- un grupo de defensores que faciliten y moderen el contenido de la plataforma de colaboración. Las labores de los defensores deben incluir:

> Atraer a nuevos miembros.
> Conocer y analizar los perfiles de los miembros (individuos e instituciones).
> Aportar al sitio Web contenidos pertinentes y que satisfagan las expectativas de los miembros.
> Promover la comunicación entre los miembros.
> Preparar informes periódicos de las actividades.
> Establecer vínculos con actividades similares.

Bibliografía

Ferraz, Claudio y Frederico Finan. 2008. "Exposing Corrupt Politicians: The Effects of Brazil's Publicly Released Audits on Electoral Outcomes." *The Quarterly Journal of Economics* (MIT Press) 123 (2): 703–45.

Flint, M. 2004. *Country Study: Brazil 1997-2003. Evaluation of DFID Country Programmes*. Londres: United Kingdom Department for International Development.

Lopes, Sônia Aguiar. 1996. *A teia invisível: informação e contra-informação nas redes de ONGs e movimentos sociais*. Tesis doctoral sin publicar. Rio de Janeiro: Universidad Federal de Rio de Janeiro.

SEPLAG/MG (Minas Gerais State Planning and Management Secretariat). 2009. *Caderno de Indicadores. Programa Estado para Resultados*. Belo Horizonte, Minas Gerais: SEPLAG/MG.

—. 2008. NOTA TÉCNICA DCMG/SEPLAG N° 37 /2008. Belo Horizonte: Minas Gerais: SEPLAG/MG.

Vaitsman, Jeni R., Roberto W. S. Rodrigues y Rômulo Paes-Sousa. 2006. "The System for Evaluating and Monitoring Social Development Programs and Policies: the case of the Ministry of Social Development and the Fight against Hunger in Brazil." Policy Papers 17, UNESCO.

Wenceslau, J. y J. Hobbs. 2008. "Institutional Assessment of Monitoring and Evaluation Systems (M&E) in the Ministry of Social Development and Combating Hunger (MDS)." Washington, D.C.: Banco Mundial.

Presentaciones seleccionadas de la IV Conferencia de la Red de Monitoreo y Evaluación en América Latina y el Caribe

Institucionalización de evaluaciones de impacto: aprendizajes de América Latina y otras regiones

Michael Bamberger*

Este trabajo[1] describe el progreso que se ha ido logrando en la transición de estudios individuales de evaluación de impacto (EI) al desarrollo de un enfoque sistemático para identificar, ejecutar y utilizar este tipo de evaluación en el ámbito sectorial y nacional. Cuando se logra desarrollar este enfoque, se empiezan a apreciar los beneficios que ofrece un programa regular de EI como herramienta de planificación presupuestaria, formulación de políticas, gestión y rendición de cuentas. Aunque hasta la fecha solo se ha podido institucionalizar la EI en unos cuantos países en desarrollo, sobre todo en América Latina, vale la pena señalar que otros ya empezaron este proceso. Este documento contiene las lecciones aprendidas de los beneficios que supone un enfoque institucionalizado de EI, las condiciones que la favorecen, los desafíos que limitan su avance, y los pasos que se deben dar para desarrollar este enfoque. Si bien este capítulo se concentra en la evaluación de impacto, su argumento es que la institucionalización solo se puede lograr en el marco de un sistema integral de monitoreo y evaluación (MyE) que indique las evaluaciones requeridas para abarcar todas las necesidades de información de los gerentes, planificadores y responsables de políticas.

La importancia de la evaluación de impacto para la asistencia oficial al desarrollo (AOD)

Es importante llevar a cabo un análisis sistemático de la eficacia del desarrollo para poder valorar la efectividad de los programas de AOD en cuanto a su contribución para la reducción de la pobreza, el crecimiento económico y el desarrollo sostenible. Muchas valoraciones de la eficacia de la AOD se basan en datos recabados únicamente entre los beneficiarios de proyectos *después* de su ejecución, o bien en el uso del MyE o de la gestión por resultados para medir cambios entre la población meta durante la vida del proyecto. En cualquiera de estos casos, solo se obtienen datos de la población meta y no se recopila información acerca de aquellos sectores que no se benefician del proyecto o que en algunos casos pueden hasta quedar en peores condiciones debido a su ejecución. En todos estos enfoques hay una tendencia en las evaluaciones a sobrestimar los verdaderos beneficios o efectos que produce el proyecto (Bamberger 2009b). Por lo general, solo se entrevista a los beneficiarios de los proyectos y no a las familias o comunidades que no se han beneficiado. Asimismo, la evaluación no incluye información acerca de la experiencia o las opiniones de estos grupos no beneficiarios. Además, muchas de estas evaluaciones son deficientes en términos metodológicos y a menudo sesgadas; por consiguiente, se corre un riesgo grave de que las agencias de AOD sigan financiando programas que no solo producen un impacto menor que el señalado sino que pueden incluso estar teniendo resultados negativos para algunos sectores de la población meta.

Aunque no se cuenta con estadísticas exactas, es bastante probable que los diseños rigurosos de EI se utilicen solo en un 10% de las evaluaciones de impacto de AOD. De ahí que, si se toma en cuenta el amplio reconocimiento de parte de las agencias de AOD de la importancia que tiene una EI rigurosa, surja la pregunta ¿por qué se realizan tan pocas evaluaciones de impacto? Hay muchas razones, entre ellas: que muchas agencias tienen presupuestos limitados para realizar evaluaciones, que no se contrata la mayoría de las evaluaciones hasta que ya es tarde en el ciclo de los proyectos, y que se deja muy poco tiempo a los consultores para recopilar datos. Asimismo, muchas agencias gubernamentales perciben las evaluaciones como una amenaza o algo que en todo caso va a exigir bastante tiempo de gestión sin que produzcan resultados útiles.

* Consultor en Desarrollo Social y Evaluación de Programas.

1. Este trabajo ha sido adaptado de la publicación del Banco Mundial (IEG 2009) titulada "Institutionalizing Impact Evaluations within the Framework of a Monitoring and Evaluation System". Asimismo, se basa en gran medida en Mackay 2007, "How to Build M&E Systems to Support Better Government" (IEG 2007).

Las evaluaciones también reflejan por lo general un *sesgo positivo* que proyecta una imagen favorable de los programas, de modo que muchas agencias no consideran necesario utilizar metodologías de evaluación más rigurosas (que además son más costosas y toman tiempo adicional). Uno de los retos que enfrenta la institucionalización de las EI es convencer tanto a las agencias de AOD como a los gobiernos de los países anfitriones de que las evaluaciones rigurosas y objetivas pueden convertirse en valiosas herramientas presupuestarias, de política y de gestión.

Institucionalización de las evaluaciones de impacto

Se logra institucionalizar las EI en el ámbito nacional cuando:

1) el país dirige el proceso de evaluación y un ministerio del gobierno central o una agencia sectorial se ocupa de su gestión;
2) hay una fuerte aceptación entre las principales partes interesadas;
3) los procedimientos de selección, ejecución y uso de las EI están bien definidos;
4) las EI están integradas a los sistemas nacionales de MyE que generan gran parte de los datos de las evaluaciones;
5) las EI están integradas al proceso de formulación del presupuesto nacional y a la planificación del desarrollo, y
6) el énfasis está puesto en el desarrollo de la capacidad de evaluación (DCE). La institucionalización es un proceso y en cualquier momento puede haber avanzado más en algunos sectores que en otros. La manera de institucionalizar las EI también variará de país en país como reflejo de los diferentes sistemas administrativos y políticos, al igual que de los factores históricos, como por ejemplo el apoyo de los donantes a algunos sectores en particular.

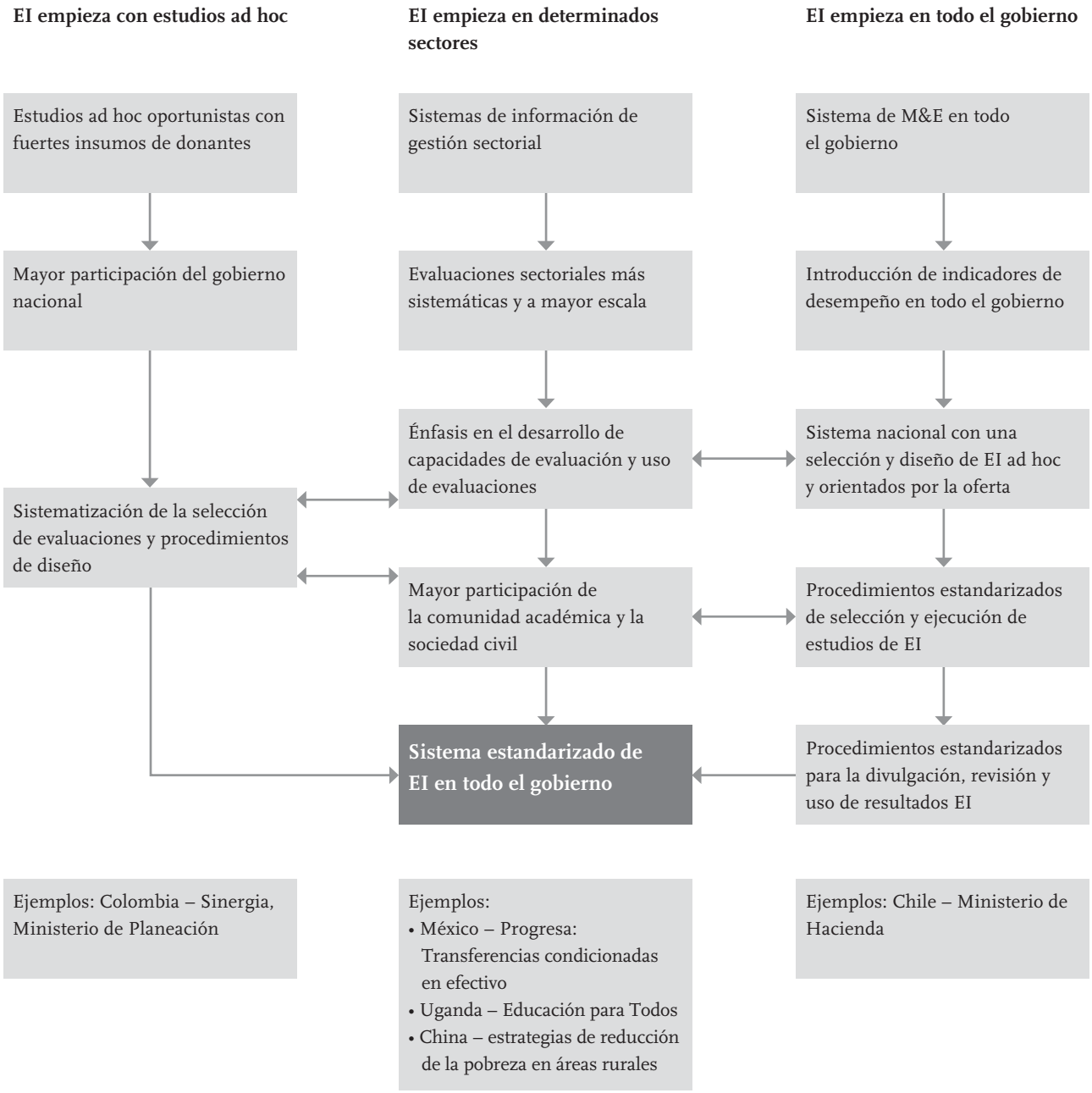
Muchas EI no han podido concretar sus posibilidades de contribuir a la gestión de programas, planificación de presupuestos y determinación de políticas debido a la manera ad hoc y oportunista de seleccionarlas y financiarlas, que se basa en los intereses de las agencias donantes o de los distintos ministerios en vez de partir de las prioridades de planificación nacionales. El valor de las EI como herramientas para definir políticas puede aumentar mucho una vez que la selección, la divulgación y el uso de evaluaciones se vuelva parte de un sistema nacional de EI. Lograrlo exige un plan anual de selección de los programas que son prioritarios para el gobierno, sobre los cuales se tendrán que tomar decisiones referentes a la continuación, modificación o terminación de proyectos. Asimismo, el marco evaluativo debe ser tal que permita la comparación de intervenciones alternativas en términos de costo-eficacia y contribución a las metas de desarrollo nacional.

No existe una estrategia única que garantice el éxito de la institucionalización de EI. Aquellos países que han logrado avances en este aspecto se basaron en experiencias previas, evaluaciones, tradiciones políticas y administrativas, y el interés y la capacidad de los distintos ministerios, promotores nacionales de EI o agencias donantes. En el gráfico 36 se identifican tres vías alternativas para llegar a la institucionalización de EI.

La primera vía es el ***enfoque ad hoc u oportunista*** que se deriva de evaluaciones individuales en las que se saca provecho de los fondos disponibles y del interés de algún funcionario gubernamental de alto rango o de un donante particular. Con el tiempo, estos enfoques se sistematizan a medida que se adquiere experiencia en criterios de selección, metodologías efectivas y en cómo lograr calidad y utilidad. Un ministerio o secretaría del gobierno central, por lo general de finanzas o planificación, participa desde el inicio o a partir de cuando se empezó a poner mayor énfasis en la creación de un sistema nacional de EI. El sistema nacional de MyE de Colombia ilustra este proceso con el ejemplo del Departamento Nacional de Planeación como responsable de administrar el Sistema Nacional de Evaluación de Resultados de la Gestión Pública (Sinergia). Aunque al inicio la selección de evaluaciones era un tanto ad hoc y estaba muy influida por los intereses de los donantes, a medida que la EI fue evolucionando también se amplió la gama de metodologías, y los criterios técnicos utilizados en la selección de

programas por evaluar quedaron plasmados formalmente en documentos de políticas (con una mayor participación por el lado de la demanda de las agencias que administraban los programas en evaluación), y en la utilización de los resultados. Hoy la mayoría de las EI utiliza rigurosas técnicas econométricas de evaluación (Mackay 2007:31-36; Bamberger 2009a).

Gráfico 36. Tres vías para la institucionalización de sistemas de EI



Fuente: Elaboración propia.

La segunda vía es la que lleva a adquirir conocimientos especializados y experiencia de EI en un sector prioritario con apoyo de un ministerio gubernamental dinámico, en el que se tratan importantes temas de política con apoyo firme de los donantes. Una vez demostrado el valor operativo y de política de estas evaluaciones, se vuelve un catalizador del desarrollo de un sistema nacional. Veamos los ejemplos de México y África.

En México, las evaluaciones del programa de transferencia condicionada en efectivo (Progresa) son un buen ejemplo (Mackay 2007:56; Bamberger 2008). Una serie de rigurosas evaluaciones realizadas en los programas de Progresa a lo largo de los años demostró sin lugar a dudas la efectividad de las transferencias condicionadas en efectivo como manera de mejorar el bienestar de numerosas familias de bajos ingresos (sobre todo en salud y educación). Se considera que las evaluaciones fueron un factor decisivo para convencer al gobierno que accedió al poder en 2002 de que continuara estos programas heredados de la administración anterior. Asimismo, las evaluaciones convencieron a los responsables de políticas de la factibilidad técnica de realizar rigurosas EI y de su valor en materia de política, lo cual contribuyó, a su vez, a que en 2007 el Congreso aprobara una ley que obliga a evaluar todos los programas sociales. Esta misma ley también creó un Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), al que se asignó la responsabilidad de regular el desarrollo de las funciones de monitoreo y evaluación en los sectores sociales.

La Iniciativa de Evaluación de Impacto del Banco Mundial África (AIM, por sus siglas en inglés) es una iniciativa regional que ayuda a los gobiernos a fortalecer sus capacidades y sistemas de MyE en general. En la actualidad brinda apoyo a unas 90 EI experimentales y cuasiexperimentales en una veintena de países de África.[2] Al menos 40 países de Asia, América Latina y el Medio Oriente han empezado ya a aplicar enfoques sectoriales a las EI, con apoyo del Banco Mundial. Algunas organizaciones en colaboración como la Red de Redes de Evaluaciones de Impacto (NONIE)[3] y la Iniciativa Internacional para la Evaluación de Impacto (3IE)[4] promueven varias iniciativas internacionales de evaluación.

La tercera vía lleva al desarrollo del programa de EI como componente de un sistema nacional de MyE, administrado y promovido por un fuerte ministerio del gobierno central, por lo general el de finanzas o planificación. Chile constituye un buen ejemplo de un sistema de MyE nacional con criterios muy bien definidos, pautas para la selección de los programas que se evaluarán, su conducta, la metodología utilizada y una clara noción del uso que se dará a los resultados (Mackay 2007:25-30; Bamberger 2008). A partir de 1994 se empezó a desarrollar en este país un sistema de indicadores de desempeño; en 1996 se habían incorporado algunas evaluaciones rápidas de programas gubernamentales, y en 2001 se introdujo un programa de rigurosas evaluaciones de impacto. Se cuenta con dos productos de EI que están definidos con claridad. El primero está relacionado con las evaluaciones rápidas ex post que siguen un proceso de contratación muy bien definido y veloz, y son utilizadas por el Ministerio de Hacienda como parte de su proceso anual de elaboración del presupuesto. El segundo consiste en evaluaciones más amplias que pueden tomar hasta 18 meses, a un costo promedio de US$88.000. La fortaleza del sistema reside en que cuenta con procedimientos definidos y eficaces en términos de costos para la contratación, realización y rendición de informes de las EI, una audiencia también definida (el Ministerio de Hacienda), y que todos entienden su *raison d'être* (la formulación del presupuesto anual). Las desventajas son que los estudios abarcan solo aquellos aspectos que son de interés del Ministerio y el nivel de aceptación demostrado por los órganos en que se ejecuta la EI suele ser bajo.

2. Para información adicional sobre la Iniciativa de Evaluación de Impacto en África, véase http://worldbank.org/afr/impact.
3. Véase la siguiente dirección: http://www.worldbank.org/ieg/nonie/index.html.
4. La información se encuentra disponible en http://www.3ieimpact.org.

Integración de la EI a MyE sectoriales y/o nacionales, y a otros sistemas de recopilación de datos

Para que la institucionalización de la EI tenga éxito se requiere que la selección, el diseño y el uso de los datos se integren a sistemas de MyE nacionales, así como a programas de recopilación de datos. Esta integración es de crucial importancia por varias razones: en **primer lugar**, gran parte de los datos que se requieren para una EI se pueden obtener de manera eficiente y económica a través de sistemas de MyE que forman parte del programa; **segundo**, la amplia divulgación de los hallazgos sirve como incentivo para que las agencias mejoren la calidad de los datos de MyE que recaban y transmiten. Por ejemplo, el Ministerio de Educación de Uganda reportó que la amplia divulgación de las evaluaciones del programa Educación para Todos contribuyó a mejorar la calidad de los informes de monitoreo; y **tercero**, los programas nacionales de encuestas de hogares son una fuente valiosa de datos secundarios que fortalecen el rigor metodológico del diseño y el análisis de las EI (por ejemplo, el uso del método de correspondencia del puntaje de propensión para reducir el sesgo en la selección de las muestras). Incluso algunas EI han contribuido a que las oficinas nacionales de estadísticas cuenten con la información requerida para realizar una EI de una encuesta de hogar en marcha, o bien para añadir un módulo especial.

Generación de la demanda de EI

Muchas veces se piensa que los esfuerzos por fortalecer la EI y otros tipos de sistemas de MyE son soluciones técnicas que suponen ante todo mejores sistemas de datos y evaluaciones de buena calidad. Aunque es importante crear capacidad de evaluación para brindar servicios de evaluación de alta calidad, estas *intervenciones por el lado de la oferta* tendrán un efecto limitado si no existe suficiente *demanda* de EI de calidad. De ahí que sea requisito promover la idea de que las EI de calidad son importantes herramientas de política y gestión en al menos una de las siguientes áreas:

1) asignación de recursos presupuestarios;
2) formulación de políticas y trabajo analítico;
3) gestión y prestación de servicios gubernamentales, y
4) rendición de cuentas.

La creación de demanda requiere poderosos incentivos para que el gobierno contrate EI, establezca un buen nivel de calidad, y utilice intensivamente la información de EI que se genere. Un factor clave es contar con un entorno de apoyo en el sector público al uso de los resultados de las evaluaciones como herramienta de políticas y gestión. Mackay (2007, tabla 11.1) sugiere el uso de algunos *incentivos positivos* ("zanahorias") como el fortalecimiento de la apropiación y la financiación de mejores sistemas de EI; *sanciones y amenazas* ("garrotes"), tales como leyes y decretos que ordenan la planificación, realización y rendición de informes sobre EI, y *mensajes positivos de parte de figuras clave* ("sermones"), como declaraciones de apoyo a altos niveles, y conferencias sobre buenas prácticas de EI, con el fin de generar más demanda entre usuarios potenciales.

Desarrollo de capacidades de EI

Hay cada vez mayor conciencia de la importancia que tiene el buen desarrollo de capacidades de evaluación (DCE), debido en gran medida al reconocimiento de que en el pasado se realizaron muchos esfuerzos que eran demasiado ambiciosos y tuvieron resultados decepcionantes. La causa frecuente de estos resultados era el enfoque tan estrecho de la evaluación, centrado en aspectos técnicos, sin una adecuada comprensión de las limitaciones institucionales y de otros recursos que enfrentan muchos países. Hoy día las agencias de AOD reconocen que para institucionalizar las EI se necesitará un plan de DCE dirigido a fortalecer las capacidades de las partes interesadas clave para financiar, contratar, diseñar, dirigir, divulgar y utilizar la EI. Por el

lado de la oferta, este plan supone fortalecer la *oferta* de expertos y agencias capaces de ofrecer EI de alta calidad que sea operativamente pertinente, y desarrollar una infraestructura para generar datos secundarios que complementen o reemplacen la costosa recopilación de datos primarios.

Una estrategia de DCE debe tener como blanco a las agencias que contratan, financian y divulgan EI; evaluadores que diseñen, ejecuten y analicen EI; usuarios de EI; grupos afectados por los programas en evaluación, y la opinión pública (Bamberger 2006). La participación activa de las principales universidades e instituciones de investigación nacionales también es crucial, debido a que estas pueden movilizar a los mejores investigadores del país y tienen los recursos y los incentivos para trabajar en perfeccionar las metodologías actuales de investigación y desarrollar otras. Pueden, asimismo, a través de la enseñanza, publicaciones, conferencias y consultas, fortalecer la capacidad de los responsables de políticas para identificar la necesidad de realizar evaluaciones y para contratarlas, divulgar y utilizar sus hallazgos.

Un papel importante que desempeña el DCE es ayudar a las agencias a diseñar programas y políticas que se puedan evaluar en cualquier momento. Muchos programas generan datos de monitoreo y otros datos administrativos que se podrían utilizar para complementar o reemplazar la recopilación de datos de encuestas, o para suministrar datos que sustituyan los de línea base cuando se empiece tan tarde una evaluación que no se cuente con estudios de línea base. No obstante, muchas veces no se recaban ni archivan los datos de forma tal que sea fácil usarlos para propósitos de evaluación. Una cooperación más cercana entre el personal del programa y los evaluadores podría aumentar en gran medida la utilidad de los datos de los proyectos para fines de evaluación. En otros casos, algunos cambios en el diseño de un proyecto o su ejecución podrían fortalecer el diseño de evaluación; por ejemplo, hay casos en los que se podría haber utilizado una prueba de control aleatorio, pero la participación de los evaluadores había comenzado demasiado tarde.

Promoción del uso de EI

Hay una preocupación muy extendida de que hasta las evaluaciones con solidez metodológica utilizan sus hallazgos de manera tan limitada que resulta desalentador (Bamberger, Mackay y Ooi 2004). Son varias las razones de que los resultados de las evaluaciones sean escasamente empleados y de que el proceso de EI no se haya institucionalizado aún:

- falta de apropiación;
- falta de comprensión del propósito y los beneficios de las EI;
- mala planificación del tiempo;
- falta de flexibilidad y sensibilidad a las necesidades de información de las partes interesadas;
- preguntas erróneas y, por lo tanto, resultados irrelevantes;
- debilidades de metodología;
- falta de conocimientos y de experiencia local para dirigir, revisar y utilizar las evaluaciones;
- problemas de comunicación;
- falta de apoyo en el entorno organizativo, y
- factores externos a la evaluación.

Las evaluaciones de programas pueden influir de muchas maneras distintas, aunque no todas son intencionales. Entre los diferentes tipos de influencia que las EI pueden ejercer (Bamberger 2008) están los que:

- alertan a los proveedores de servicios públicos sobre problemas de los que no tenían pleno conocimiento, o a los que no les habían dado importancia;
- suministran datos cuantitativos y objetivos que la sociedad civil puede utilizar con el fin de presionar a los proveedores para que mejoren sus servicios;
- alertan a los proveedores acerca de la necesidad de incluir a grupos vulnerables y lidiar con conflictos comunitarios causados por el acceso limitado a los servicios;
- ofrecen justificación política al gobierno cuando toma decisiones políticamente delicadas, y muestran cómo se pueden mitigar las consecuencias negativas de los cambios de política para los “perdedores” influyentes;

- desarrollan metodologías que documentan de manera sistemática los problemas con el uso de fondos públicos cuya existencia se sospechaba de manera generalizada, pero no se había podido documentar, y
- ofrecen evidencia empírica para convencer a las nuevas administraciones de que continúen los principales programas iniciados por las administraciones anteriores.

Bamberger (2008) sugiere varias maneras de fortalecer la utilización de los resultados de las evaluaciones de impacto, entre ellas:

- entender el contexto político dentro del cual se realiza la evaluación;
- establecer el cronograma de lanzamiento y terminación de la evaluación;
- decidir qué evaluar (una evaluación exitosa se concentra, por lo general, en una cantidad limitada de temas cruciales e hipótesis basadas en una clara comprensión de las necesidades de información del cliente y en como se utilizarán los hallazgos;
- basar la evaluación en un modelo teórico de programa, de tal modo que los evaluadores, clientes y partes interesadas tengan un entendimiento común del problema con que trata el programa, sus objetivos, cómo se propone lograrlos y qué criterios utilizarán los clientes para valorar el éxito;
- fomentar apropiación de la evaluación;
- incluir una estrategia de DCE, y
- elaborar un plan de acción de seguimiento para verificar si en efecto se cumplen las decisiones acordadas.

Uno de los factores que contribuye a la escasa utilización de las evaluaciones puede ser un desacuerdo del cliente con la metodología empleada, o bien que no la entienda. Finalmente, la EI debe combinarse con un análisis de proceso y una evaluación formativa. Aun cuando el objetivo primario sea valorar el impacto que tienen los programas y proyectos, es importante ayudar al cliente a comprender cómo estos impactos se ven afectados por lo que ocurre durante la ejecución del programa. El proceso y la evaluación formativa son fuente de una rápida retroalimentación al cliente, aumentan la apropiación y fomentan el sentimiento de utilidad de la evaluación.

Conclusiones

Las agencias de AOD enfrentan una demanda cada vez mayor para rendir cuentas referentes a la eficacia con que se utilizan los recursos invertidos en sus intervenciones de desarrollo. Lo anterior ha provocado mayor interés en evaluaciones más rigurosas de los programas y las políticas que apoyan estas agencias. El resultado ha sido un aumento en la cantidad de evaluaciones de impacto (EI) realizadas con metodologías rigurosas, particularmente en América Latina. No obstante, se ha hecho menos progreso en la institucionalización de la selección, del diseño y del uso de EI. Como consecuencia, muchas evaluaciones no logran todo su potencial como instrumentos de planificación de presupuestos y formulación de políticas de desarrollo.

Una institucionalización exitosa de la EI requiere que el enfoque se adapte a los sistemas políticos y administrativos de cada país. Más arriba se han identificado tres vías muy distintas para lograr su institucionalización. La realización de un número de rigurosas EI en un país particular no garantiza que las agencias aumenten automáticamente su demanda de evaluaciones, por lo que se hace necesaria una estrategia para crear esta demanda. Aunque es esencial fortalecer la *oferta* de expertos y agencias capaces de realizar evaluaciones, la experiencia indica que la creación de una *demanda* de evaluaciones es de igual o mayor importancia. Para alcanzar este objetivo se necesita una combinación de incentivos, sanciones y mensajes positivos emitidos por figuras clave, y que las EI sean percibidas como una herramienta importante de políticas y gestión en áreas tales como la asignación de recursos, la formulación de políticas y el trabajo analítico, la provisión de servicios gubernamentales y el fortalecimiento de la rendición de cuentas.

El desarrollo de capacidades de evaluación (DCE) es un componente crucial de la institucionalización de la EI. Algunos grupos requieren la capacidad de diseñar y ejecutar EI, otros necesitan comprender cuándo es que se necesita una evaluación y cómo contratarla y gestionarla, mientras que para otros es más necesario aprender a utilizar y divulgar los hallazgos. Muchas EI

bien diseñadas y potencialmente valiosas son poco utilizadas debido a una falta de apropiación por las partes interesadas, a una mala planificación del tiempo, a que no recopila la información que necesita el cliente, a una falta de seguimiento de las actividades acordadas, a deficiencias en la comunicación o a un débil esfuerzo de divulgación.

Las agencias de AOD seguirán desempeñando un papel primordial en la promoción de la institucionalización de EI. Esto exige un compromiso de avanzar desde un apoyo ad hoc a EI individuales hasta un verdadero empeño en ayudar a que los países desarrollen un sistema de EI que sirva a los intereses de los responsables nacionales de políticas y de los ministerios de línea. También requiere un compromiso para evaluar el desarrollo de capacidades, así como una gama más amplia de metodologías de EI diseñadas para responder más directamente a las necesidades de los países y menos a buscar cómo imponer diseños de evaluación que utilicen metodologías rigurosas que a menudo son de más interés para las instituciones de investigación contratadas por las AOD que para los gobiernos de los países en vías de desarrollo.

Por su parte, los gobiernos de estos países deben invertir el tiempo y los recursos suficientes para garantizar que entienden plenamente los beneficios potenciales, las limitaciones de las EI y las distintas metodologías que se pueden emplear. Por lo general, una o más agencias de AOD estarán anuentes a asistir a aquellos gobiernos que deseen adquirir este conocimiento, aunque son los gobiernos los que deben buscar sus propios asesores independientes, de tal modo que no dependan de forma exclusiva del consejo de un donante en particular, que puede tener un interés en promover solo ciertos tipos de metodologías de EI.

Bibliografía

Bamberger, M. 2006. "Evaluation Capacity Building." En: *Creating and Developing Evaluation Organizations: Lessons learned from Africa, Americas, Asia, Australasia and Europe*, ed. M. Segone. Ginebra: UNICEF.

—. 2008. *Institutionalizing Impact Evaluation Within the Framework of a Monitoring and Evaluation System*. Grupo de Evaluación Independiente. Washington, D.C.: Banco Mundial.

Bamberger, M., K. Mackay y E. Ooi. 2004. *Influential Evaluations: Evaluations that Improved Performance and Impacts of Development Programs*. Departamento de Evaluación de Operaciones. Washington, D.C.: Banco Mundial.

—. 2005. *Influential Evaluations: Detailed Case Studies*. Departamento de Evaluación de Operaciones. Washington, D.C.: Banco Mundial.

Mackay, K. 2007. *How to Build M&E Systems to Support Better Government*. Grupo de Evaluación Independiente. Washington, D.C.: Banco Mundial.

Construir un sistema de monitoreo y evaluación basado en resultados para el desarrollo

Gerardo Franco*

Introducción

La gestión para resultados es un enfoque orientado a mejorar el desempeño de las instituciones públicas, buscando una mayor eficiencia y efectividad en el uso de los recursos. A través de la gestión para resultados se persiguen al menos tres objetivos. En primer lugar, orientar las acciones del gobierno en la provisión de bienes y servicios para alcanzar metas cuantificables, de manera eficiente. En segundo lugar, promover la toma de decisiones con base en la evidencia. Finalmente, se busca atender las demandas de la sociedad en materia de transparencia y rendición de cuentas.

Este enfoque ha sido utilizado en las últimas décadas en distintos países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Desde el año 2000 más del 75% de los países miembros de la OCDE reportaban utilizar información sobre desempeño en los procesos de presupuestación (ILPES-CEPAL 2003). Entre los países con mayor experiencia se pueden mencionar al Reino Unido con la introducción a partir de 1982 de la *Financial Management Initiative* y Nueva Zelanda con la introducción (1984) de un sistema de relaciones intragubernamentales que consiste en contratos de servicios (*purchase agreements*) suscritos entre los ministros y los órganos ejecutores dotados de autonomía administrativa, que contienen términos de referencia expresados en indicadores de resultados. Posteriormente, en 1993 en Estados Unidos se aprobó la Ley de Desempeño y Resultados del Gobierno (*Government Performance and Results Act*) que procura la instalación de un sistema presupuestario basado en el desempeño y en la flexibilidad gerencial, el cual concluye con un proceso de informe programático que se entrega al Congreso para apoyar la discusión presupuestal (Shack Yalta 2003).

En años más recientes se pueden contabilizar también ejemplos de esfuerzos similares en países latinoamericanos como Argentina, Colombia y Chile (Banco Mundial y OCDE 2005; May et al. 2006). Este último constituye uno de los referentes más importantes a nivel latinoamericano y mundial. Sus orígenes datan de principios de los años noventa, cuando se inició un esquema piloto del Plan de Modernización de la Gestión Pública con el objetivo de introducir paulatinamente un esquema de presupuestación por resultados. El modelo chileno cuenta actualmente con un sistema de gestión ligado al presupuesto que incluye entre sus herramientas el establecimiento de indicadores de desempeño ligados a metas, un sistema de evaluaciones de programas y a nivel institucional, un programa de mejoramiento de la gestión vinculado al pago de incentivos a funcionarios públicos por desempeño, y un fondo concursable ligado a matrices de marco lógico, que sirve entre otras cosas para que los ministerios (y programas) compitan por financiamiento (Guzmán 2004).

En México, la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) ha realizado desde 1999 un esfuerzo por incorporar un enfoque de gestión orientado hacia el logro de resultados y con ello ha hecho hincapié en el desarrollo y fortalecimiento de sus funciones e instrumentos de monitoreo y evaluación. Inicialmente, este esfuerzo se centró en la evaluación externa anual de los programas sujetos a reglas de operación.[1] Desde 2004 se promueve la construcción de un sistema de evaluación y monitoreo basado en resultados. Con el sistema se busca fortalecer el componente de evaluación con mediciones rigurosas del impacto de los programas y desarrollar un mecanismo piloto de monitoreo basado en resultados. En la actualidad, la Secretaría se encuentra lista para iniciar una segunda fase del sistema bajo un

* Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), México.

1. A partir de 1999 se estableció en el Presupuesto de Egresos de la Federación la obligación de llevar a cabo evaluaciones externas anuales de todos los programas sujetos a reglas de operación.

nuevo modelo y con un alcance mayor. Para ello, se han identificado importantes desafíos transversales en el ámbito institucional, técnico-operativo y de información.

El presente trabajo se divide en cuatro secciones que detallan:

- la primera fase del sistema de monitoreo y evaluación basado en resultados;
- el cambio en el contexto institucional y normativo;
- el nuevo modelo para la etapa de expansión y consolidación, y finalmente,
- las conclusiones.

Constuir un sistema de evaluación y monitoreo basado en resultados, 2004-07

Durante mucho tiempo, los programas sociales carecieron de mecanismos de rendición de cuentas y generación de evidencia sobre su efectividad. Entre los primeros esfuerzos, aún aislados, de cuantificar rigurosamente los beneficios de la intervención gubernamental, se encuentra la evaluación de impacto del Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresa) realizada entre 1997 y el 2000. Posteriormente, se introdujo de manera más sistemática la obligación de evaluar anualmente los programas sujetos a reglas de operación y el reporte trimestral de indicadores.

A partir de lo anterior, la Sedesol solicitó al Banco Mundial llevar a cabo un diagnóstico sobre los sistemas de información existentes y la capacidad institucional de la Secretaría, a fin de desarrollar un sistema de monitoreo y evaluación que permitiera avanzar hacia una gestión basada en resultados.

Dicho diagnóstico concluyó que efectivamente, la Sedesol contaba con las bases necesarias para transitar hacia una gestión basada en resultados. Sin embargo, era necesario reorientar, entre otros, los siguientes aspectos:

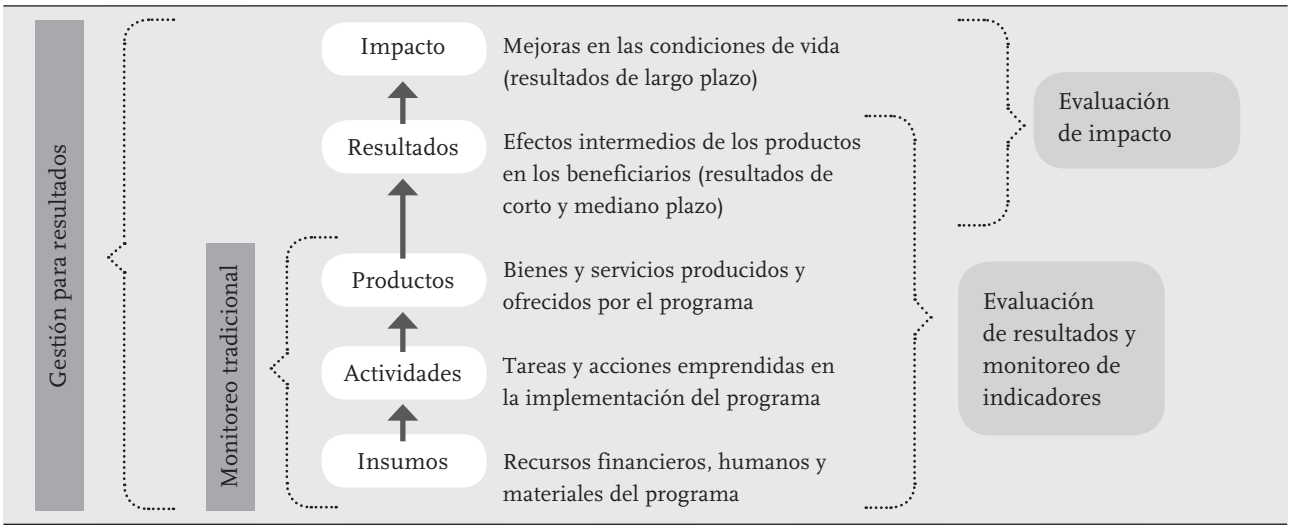
- Vinculación incipiente entre la entrega de productos/servicios de programas y la medición de resultados.
- Abundante producción de información operativa (productos) no necesariamente complementada con información sobre resultados (efectos, impactos).
- Multiplicidad de sistemas de información administrativa, operativa y de gestión.
- Numerosos reportes de indicadores dirigidos a distintas instituciones externas, sin una utilidad clara para la gestión de los programas.
- Diseño de sistemas para el reporte de actividades, pero con información y un uso limitado para retroalimentar a los encargados de la toma de decisiones.
- Desvinculación entre planificación estratégica, operativa y presupuestal.
- Necesidad de crear incentivos en los niveles medios jerárquicos para promover la orientación a resultados.

Con base en este diagnóstico se concibió un sistema de evaluación y monitoreo orientado a apoyar la gestión para resultados, considerando tres componentes principales: evaluaciones de resultados anuales, evaluaciones de impacto[2] y la implementación piloto de un sistema de indicadores para el monitoreo enfocado a resultados. La conceptualización de los tres componentes en un Sistema de Evaluación y Monitoreo basado en Resultados (SEMBR) traslada el énfasis de la gestión tradicional concentrada en insumos a la consecución de resultados. El gráfico 37 muestra la interacción de los componentes y su alcance, todo ello enfocado a la gestión basada en resultados.

Evaluación de resultados anual: Conforme a lo establecido en la normatividad vigente,[3] cada año debería realizarse un informe de evaluación elaborado por un evaluador externo para los programas sujetos a reglas de operación (véase el cuadro 27). El enfoque de la evaluación estaba principalmente orientado a la rendición de cuentas —en el ejercicio fiscal correspondiente—

2. Además, existen estudios complementarios como evaluaciones cualitativas, monitoreo de la sostenibilidad de obras públicas y ejercicios específicos de satisfacción de beneficiarios.
3. El Decreto de presupuesto de egresos de la federación para el ejercicio fiscal correspondiente y el Acuerdo por el que se expiden los requisitos mínimos que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal se deberán considerar para seleccionar a las instituciones académicas y de investigación, u organismos especializados, de carácter nacional o internacional, interesados en realizar la evaluación de resultados de los programas gubernamentales sujetos a reglas de operación en el ejercicio fiscal 2002 (DOF 30-04-2002).

Gráfico 37. Sistema de evaluación y monitoreo basado en resultados, 2004-07



Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 27. Evaluaciones externas anuales, 2004-07

	2004	2005	2006	2007
Programa operados por Sedesol	7	8	8	11
Programas operados por órganos desconcentrados o entidades sectorizadas	6	8	9	10
Total	**13**	**16**	**17**	**21**

Fuente: Elaboración propia.

sobre el cumplimiento de los objetivos de los programas, de las reglas de operación, y de las metas físicas y financieras. Adicionalmente, se solicitaba un análisis de los beneficios económicos y sociales, cuyo alcance estaba acotado por la periodicidad de la entrega de los informes de evaluación. Se promovió la retroalimentación de los resultados de las evaluaciones, a través del Sistema de Seguimiento a las Evaluaciones Externas en el cual se establecía un plan de trabajo para atender las recomendaciones derivadas de las evaluaciones.

Evaluación multianual de impacto: Para complementar lo anterior, se realizaron diferentes evaluaciones de mediano y largo plazo con el fin de cuantificar las relaciones causales entre las acciones implementadas por los programas y los cambios en diferentes dimensiones del bienestar de los beneficiarios. A través de las evaluaciones de impacto, se buscó generar evidencia sólida sobre la efectividad de distintas intervenciones en la nutrición de los niños, la asistencia escolar, el ingreso de las familias, el acceso a servicios básicos, entre otros. Estas evaluaciones requieren una mayor inversión en términos de presupuesto, un nivel superior de especialización para su análisis y un mayor tiempo de maduración de las intervenciones para observar los impactos esperados. Por lo anterior, se realizaron de forma selectiva para programas y acciones de carácter estratégico tales como Oportunidades, Hábitat, Tu Casa, Programa de Apoyo Alimentario, fortificación de la leche Liconsa, Estrategia de Microrregiones, y Acciones de Piso Firme. Los resultados de estas evaluaciones son públicos y

se han utilizado para informar acerca de la toma de decisiones sobre adecuaciones al diseño, expansión de cobertura y continuidad de los programas.

Monitoreo basado en resultados: Aunque se realizaban reportes periódicos de indicadores del avance físico y financiero de los programas, estos no se encontraban sistematizados ni tenían una orientación hacia el logro de resultados. Con base en el diagnóstico realizado por el Banco Mundial, se inició la implementación de una fase piloto del componente de monitoreo basado en resultados.[4] Esta fase incluyó capacitación extensiva sobre la metodología de marco lógico (MML),[5] la construcción de matrices, el diseño conceptual del sistema y el desarrollo de una plataforma informática. Las MML se elaboraron a través de talleres participativos con los responsables del diseño, de la operación y de la evaluación de los programas. Los objetivos de dichos talleres fueron:

- identificar de manera consensuada la finalidad general de cada programa y su correspondiente modelo lógico (por ejemplo, cadena de resultados: actividades, productos, resultados e impactos);
- definir los indicadores del programa y sus metas; y
- determinar las fuentes de información para el seguimiento de los indicadores. La introducción de las MML implicó una mejora en relevancia y parsimonia de los indicadores. Una vez identificados los indicadores y establecidas las metas, estos fueron concentrados en un *tablero de control*.[6] El tablero presenta la información utilizando semáforos que indican el avance de los indicadores con respecto a las metas establecidas.

A partir de 2007 la Secretaría avanzó hacia la definición y el uso de MML en sus 21 programas sujetos a reglas de operación. Esto significó un paso adicional hacia el mejoramiento y la estandarización de los procesos de formulación de indicadores y metas, y hacia el establecimiento de bases más sólidas para realizar la medición de resultados de sus programas.

Cambios en el marco normativo e institucional

La necesidad de iniciar una segunda fase del SEMBR, que involucra un replanteamiento del modelo de orientación a resultados de la Secretaría, responde a dos razones principales. La primera está relacionada con la experiencia adquirida a partir de la implementación piloto del componente de monitoreo. La segunda razón tiene que ver con la necesidad de adaptar el SEMBR a un nuevo contexto normativo e institucional marcado por las reformas introducidas al presupuesto público[7] y la creación del Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (Coneval), así como también por la necesidad de adoptar los lineamientos de iniciativas federales actualmente en desarrollo, como el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED)[8] y el Presupuesto Basado en Resultados (PBR).

Hacia mediados de 2007 se introdujo una nueva y clara orientación desde la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), la Secretaría de la Función Pública (SFP) y el Coneval para avanzar hacia el establecimiento de un vínculo (nacional y sectorial) entre la planificación, el presupuesto y la ejecución de los programas federales haciendo uso de herramientas de monitoreo y evaluación. En particular, esta nueva orientación se materializa en la administración federal a través de la

4. En la fase piloto se incluyeron cuatro programas (Opciones Productivas, Coinversión Social, Hábitat y Apoyo Alimentario) con distintos grados de avance institucional en la recopilación de indicadores y sistemas de información.
5. La MML es una herramienta de gestión pública que permite presentar de forma sistemática y lógica los objetivos de un programa, las relaciones de causalidad de sus componentes y los factores externos al programa que pueden influir en su consecución.
6. Un tablero de control o cuadro de mando es una analogía utilizada en la gestión empresarial para el diseño y la operación de un conjunto de instrumentos que den cuenta de la buena marcha (o no) de una organización. De manera más reciente se ha popularizado la imagen de un semáforo que indica las alertas y señales requeridas para la buena gestión.
7. Véanse la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (DOF 30-03-2006) y su reglamento; el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para los ejercicios 2007 y 2008, y los Lineamientos para la Programación Presupuestal 2008.
8. Se entenderá por Sistema de Evaluación del Desempeño el conjunto de elementos metodológicos que permite realizar una valoración objetiva del desempeño de los programas bajo los principios de verificación del grado de cumplimiento de las metas y objetivos, con base en indicadores estratégicos y de gestión, conforme a lo previsto en los artículos 2, fracción LI, 27 segundo párrafo, y 111 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

creación del SED y con base en el Plan Nacional de Desarrollo y de los programas sectoriales.

Tanto en los lineamentos de evaluación como de presupuestación se plantea la necesidad de contar con un marco de referencia en la gestión que considere los objetivos estratégicos del país y de los sectores, así como su alineación y articulación. Igualmente, se plantea la utilización de la información del desempeño por parte de las instancias encargadas de programar el presupuesto, y de promover el mejoramiento institucional con base en incentivos de desempeño. A esto se suma el planteamiento de incrementar la rendición de cuentas, a través de la provisión de más y mejor información del desempeño para las discusiones presupuestarias.

En este contexto a partir de finales del 2007 la SHCP coordinó un esfuerzo para operacionalizar la gestión basada en resultados desde la perspectiva del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), que tiene entre sus objetivos:

- Verificar y monitorear el cumplimiento de metas y objetivos, con base en indicadores estratégicos y de gestión que permitan conocer los resultados de los programas.
- Vincular la planificación, la programación, la presupuestación el seguimiento, el ejercicio de los recursos y la evaluación de las políticas públicas y los programas presupuestarios.

Esto derivó en la conformación de las directrices generales para avanzar hacia el presupuesto basado en resultados y el Sistema de Evaluación del Desempeño, en las cuales se implanta la matriz de indicadores (o MML) como una herramienta para la planificación estratégica de los programas presupuestarios y se realiza un ejercicio para ligar los indicadores de las matrices de todos los programas sujetos a reglas de operación al presupuesto federal. A través de una plataforma informática,[9] se concentran la totalidad de los indicadores de las matrices, desde el nivel de operación hasta los de impacto[10] (y su vinculación con los objetivos estratégicos de las dependencias y el Plan Nacional de Desarrollo), a los cuales se les da un seguimiento periódico para verificar el grado de avance que existe en el cumplimiento de las metas asociadas.[11]

Con el objeto de tener un manejo estratégico de la información, la SHCP, en coordinación con cada dependencia, seleccionó a partir de las matrices un subconjunto de indicadores clave para el seguimiento presupuestal de los programas. Asimismo, la Presidencia de la República da seguimiento a los indicadores y metas de los programas sectoriales.

Este nuevo marco institucional y normativo configura un contexto diferente para el desarrollo del SEMBR. Este contexto contrasta ampliamente con el anterior, basado en un enfoque individualizado de los programas, y particularmente de su operación. Previamente, no existía un marco de referencia más amplio que vinculara la planificación estratégica sectorial y el presupuesto, y no se contaba con mecanismos sólidos que incentivaran la demanda y el uso de la información del desempeño por parte de la Presidencia, la SHCP, la SFP y el Coneval.

Un nuevo modelo del SEMBR para la fase expansión y consolidación, 2008-12

En respuesta a los cambios institucionales y normativos, se realizó un replanteamiento del SEMBR. En el nuevo modelo se pasa de un enfoque fundamentalmente basado en la operación de los programas a un esquema más amplio, centrado en el desempeño agregado del sector desarrollo social. Dicho esquema se fundamenta en la medición del desempeño a partir de la dimensión estratégica del Programa Sectorial de Desarrollo Social (PSDS), así como de su alineación con el Plan Nacional de Desarrollo. Bajo este enfoque, el rediseño del SEMBR tiene como objetivo operacionalizar dentro de

9. Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda (PASH).
10. La matriz de indicadores contempla cuatro niveles de monitoreo de los programas: actividades, componentes, propósito y fin. Los primeros se refieren a las acciones operativas y los bienes o servicios que genera el programa. Los niveles superiores miden los resultados e impactos del programa y su contribución con los objetivos sectoriales.
11. Periódicamente se reporta el avance en los indicadores de las matrices de todos los programas federales.

la Sedesol la iniciativa del PBR y el SED, incorporando sus lineamientos y propósitos. Con este nuevo enfoque se busca consolidar los avances logrados, corregir los problemas encontrados y complementar su alcance, incorporando otras áreas de evaluación de la gestión, incluida la dimensión presupuestal.

En el replanteamiento del sistema se consideran tres pilares principales: monitoreo basado en resultados, evaluación basada en resultados y presupuesto basado en resultados (gráfico 38). El desarrollo, el fortalecimiento y la integración de estos tres componentes establecen un mayor balance en los procesos de generación de información del desempeño y facilitan su utilización dentro de los procesos de toma de decisiones. El primer paso permitirá vincular el presupuesto con una adecuada planificación de las metas sectoriales y los resultados observados, el monitoreo buscará ser una función continua que fortalezca la operación, y la evaluación será una actividad selectiva con base en criterios de prioridad de política y búsqueda de áreas de mejora, entre otros.

Con el componente de monitoreo, se fortalece el seguimiento a la operación de los programas y sus resultados, y se enfoca principalmente esta tarea al ámbito de las estrategias y planes del sector desarrollo social (PSDS).

Con el componente de evaluación, se avanza en la consolidación de las metodologías de análisis de causalidad entre los principales programas operados y coordinados por la Sedesol y sus efectos, además de incorporarse nuevas herramientas como las evaluaciones de consistencia y resultados, y las específicas de desempeño.[12]

A través del componente de presupuesto basado en resultados se introducen mecanismos para asegurar una adecuada planificación y la retroalimentación de las decisiones presupuestales con la información del desempeño proveniente del monitoreo y las evaluaciones, buscando contribuir por esta vía al mejoramiento de la calidad del gasto.

El balance en la operación conjunta de estos componentes facilitará y estimulará el seguimiento de los resultados agregados de la Secretaría, generando incentivos para su mejoramiento continuo. Adicionalmente, este enfoque permite fortalecer la planificación estratégica dentro de la gestión de la política social, y mejorar la rendición de cuentas de sus resultados tanto interna como externamente.

Objetivos del SEMBR

El objetivo general del SEMBR es operacionalizar dentro del sector desarrollo social la iniciativa del presupuesto basado en resultados y la evaluación del desempeño, bajo un enfoque que busque el logro de las metas sectoriales, a través de un sistema de evaluación y monitoreo basado en resultados.

Se pretende avanzar en la implementación y consolidación del SEMBR como herramienta de gestión pública que permita:

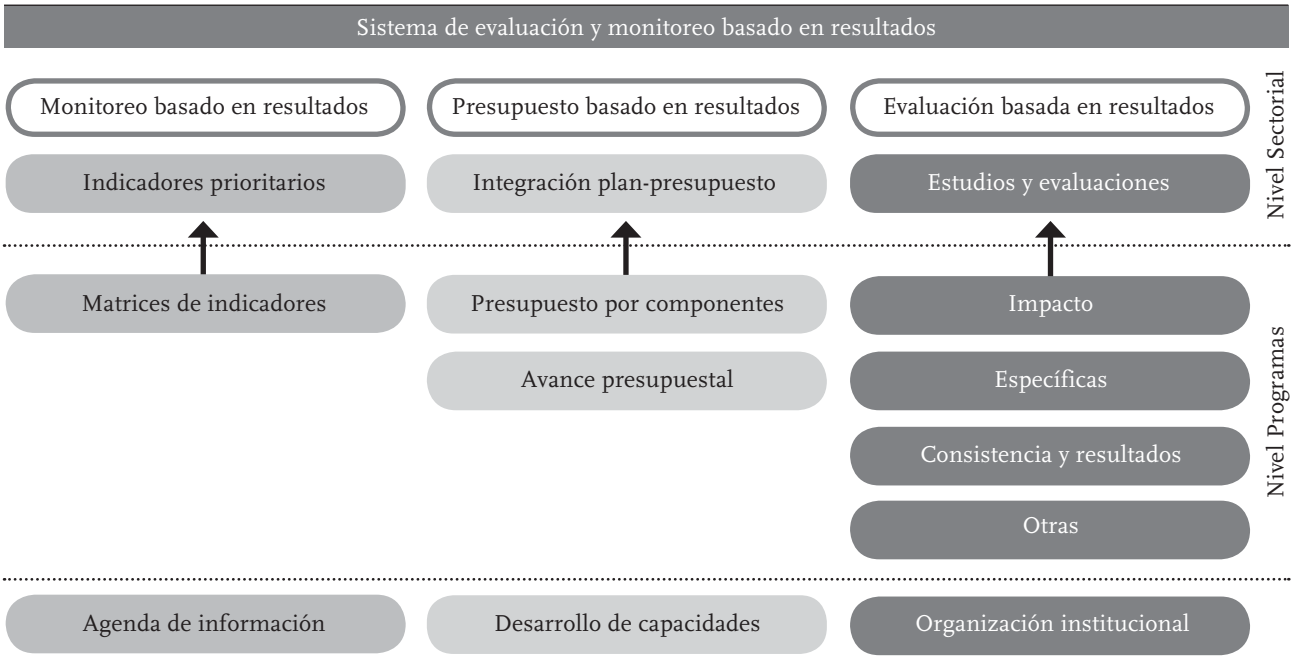
- realizar un seguimiento integrado al avance físico y financiero de los programas;
- establecer un marco unificado, y con base en criterios de prioridad, para el desarrollo de evaluaciones anuales y de impacto que permitan identificar el efecto de los programas en el mejoramiento de la calidad de vida de los beneficiarios;
- retroalimentar la toma de decisiones sobre la operación, asignación de recursos y diseño de los programas, y
- facilitar y estimular la gestión de la Secretaría en relación con la planificación sectorial y nacional.

En cuanto a los objetivos específicos del SEMBR cabe destacar los siguientes:

- Establecer un vínculo permanente y progresivo entre los procesos de planificación, presupuestación, ejecución, monitoreo y evaluación, con base en indicadores seleccionados de productos, resultados e impacto y metas sectoriales de desarrollo social, con el fin de lograr una mejor alineación con el Plan

12. Conforme a lo establecido en los Lineamientos generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal (DOF 30-03-07), así como en los Programas Anuales de Evaluación emitidos por SHCP, Coneval y SFP. Véase a tal efecto la dirección siguiente: http://www.coneval.gob.mx/coneval2/htmls/evaluacion_monitoreo/HomeEvalMonitoreo.jsp?categorias=EVAL_MON,EVAL_MON-prog_anual_eval.

Gráfico 38. Sistema de evaluación y monitoreo basado en resultados, 2008-12



Fuente: Elaboración propia.

Nacional de Desarrollo y el Programa Sectorial.

- Fortalecer la calidad, disponibilidad y oportunidad de la información de evaluación y monitoreo que sea útil para la toma de decisiones a nivel estratégico y de gestión.
- Articular y balancear las funciones de monitoreo, evaluación y rendición de cuentas, para que contribuyan a orientar la gestión de la Secretaría hacia el logro de resultados, mejorando el diseño y la operación de los programas sociales y la calidad del gasto.
- Fortalecer la institucionalidad del sistema, precisando los papeles y responsabilidades de las diferentes instancias, así como los mecanismos de coordinación y decisión que se requieran.
- Incentivar una nueva dinámica organizacional dentro de la Secretaría y entidades coordinadas, vinculando a las áreas responsables de planificación, programación y presupuesto, monitoreo y evaluación, con las unidades operativas de los programas.
- Desarrollar la capacidad de evaluación y monitoreo de los programas operados y entidades coordinadas por la Sedesol para generar información confiable y oportuna para la toma de decisiones de programación y presupuestación.

Diseño conceptual

El diseño conceptual del SEMBR se estructura en torno a seis componentes básicos. Como ya se mencionó, los tres primeros constituyen los pilares del modelo —monitoreo, evaluación y presupuesto basados en resultados— y el resto corresponde a aspectos transversales del sistema: la organización institucional requerida para respaldar al SEMBR; el desarrollo de capacidad institucional en evaluación y monitoreo, y la agenda de información.

Monitoreo basado en resultados

Con el fin de monitorear el avance en el cumplimiento de los objetivos de Sedesol establecidos en el Programa Sectorial de Desarrollo Social y el Plan Nacional de Desarrollo se seleccionó un conjunto de 16 indicadores

estratégicos que permiten medir el avance en los logros de la Secretaría. Dicha selección se realizó considerando distintos niveles de información (mensual, trimestral, anual, quinquenal) y diferentes niveles de objetivos (resultados, componentes y presupuesto). Estos indicadores se seleccionan estratégicamente del PSDS y de las MIR de los diferentes programas, de modo tal que satisfagan la demanda de información relevante a nivel agregado de distintos tomadores de decisiones, de manera oportuna. El principal usuario del reporte de indicadores a este nivel es la Presidencia de la República, a través de su Sistema de Seguimiento a Indicadores Estratégicos (SSIEPR).

A nivel de los programas, como en el resto de la Administración Pública Federal, la MML proporciona una metodología idónea para la selección de los indicadores de gestión orientada a resultados de los programas. El actor demandante del monitoreo y reporte de indicadores de la MIR es la SHCP, a través del Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda (PASH).

En 2009 se contaba con matrices para 19 programas sujetos a reglas de operación y alrededor de 500 indicadores: 112 ligados con resultados, 170 referentes a la cantidad, eficiencia y calidad de los bienes y servicios entregados por los programas, y el resto a las actividades necesarias para su producción. A partir de estos indicadores, se identificaron 40 indicadores prioritarios para la elaboración del proyecto de presupuesto de egresos 2010 y el seguimiento presupuestal. Estos indicadores son principalmente de nivel componente, reflejan los bienes y servicios prioritarios entregados por los programas sociales y están directamente relacionados a la disponibilidad presupuestal de cada programa.

Evaluación basada en resultados

Considerando la importancia en el Programa Sectorial y el Plan Nacional de Desarrollo se realiza una planificación de las evaluaciones con base en los siguientes criterios, entre otros:

- el monto de recursos públicos involucrados;
- el tamaño y las características de la población objetivo;
- la importancia del programa para el sector;
- el carácter innovador del programa o de la política y
- el potencial de aplicación y replicabilidad de las lecciones derivadas de la evaluación.

Esta planificación define las acciones de evaluación para los programas sociales en el corto y mediano plazo,[13] considerando distintos tipos de evaluación:[14]

- evaluaciones de consistencia y resultados o en materia de diseño;
- evaluaciones específicas de desempeño;[15]
- evaluaciones de impacto para programas estratégicos;
- evaluaciones de procesos, y
- evaluaciones específicas de percepción de beneficiarios y de monitoreo de obras públicas.

Por otra parte, se realiza un seguimiento de los aspectos susceptibles de mejora derivados de los resultados de las evaluaciones[16] para que estas últimas contribuyan de manera efectiva al mejoramiento de los programas sociales. Se cuenta con un Plan de Trabajo Institucional y planes de trabajo específicos por programa en los cuales se establecen acciones, responsables, fechas y entregas para prestarles atención a los aspectos de mejora detectados en las evaluaciones externas.[17]

13. Además de las evaluaciones que se seleccionan con base en los criterios anteriormente mencionados (evaluaciones complementarias conforme al lineamiento vigésimo cuarto de los Lineamientos generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal), se consideran aquellas evaluaciones que son de carácter obligatorio y que son establecidas por el Coneval, la SHCP y la SFP a través de los Programas Anuales de Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal.
14. Se trata de los tipos de evaluación establecidos en los Lineamientos generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal.
15. Es la evaluación a la que se refieren los artículos 74 y 78 de la Ley General de Desarrollo Social (DOF 20-01-2004), evaluación que deberá aplicarse a los programas federales de manera anual y obligatoria. Se trata de una valoración sintética del desempeño global de cada programa mediante trabajo de gabinete, y considera los avances obtenidos en algunos indicadores de las MIR respecto de sus metas, así como también los resultados de evaluaciones anteriores y las acciones de mejora implementadas.
16. Conforme a lo establecido en el Mecanismo para el Seguimiento a los Aspectos Susceptibles de Mejora derivados de Informes y Evaluaciones Externas a Programas Federales emitido por el Coneval, la SHCP y la SFP. Véase http://www.coneval.gob.mx/contenido/evaluaciones/Mecanismo_seguimiento_291008.pdf.
17. Hasta ahora se ha realizado el ejercicio para las evaluaciones llevadas a cabo en 2007. Los planes de trabajo son de carácter público y pueden consultarse en: http://www.sedesol.gob.mx/index/index.php?sec=802367.

Presupuesto basado en resultados

El presupuesto basado en resultados tiene por objetivo que las definiciones de los programas presupuestarios se deriven de un proceso secuencial de planificación-programación, estableciendo objetivos, indicadores y metas alineados al logro de los objetivos sectoriales. Este objetivo requiere la evidencia proporcionada por el monitoreo y la evaluación para hacer que el SEMBR coincida con los lineamientos del Sistema de Evaluación del Desempeño y el Presupuesto Basado en Resultados. Esto implica establecer la correspondencia entre productos y resultados con el presupuesto para instituir un vínculo entre este, las prioridades del programa sectorial y la evidencia de sus resultados. De esta forma se busca que se pueda identificar hacia donde se está destinando el gasto de la Sedesol y, con base en el monitoreo y las evaluaciones, conocer si se están obteniendo los resultados esperados con las asignaciones presupuestales en las metas previstas.

La etapa inicial del presupuesto basado en resultados se define en forma de presentación. En esta etapa, se relaciona el presupuesto con los bienes y servicios entregados por los diferentes programas sociales, lo cual permite verificar la alineación de los programas y su presupuesto con los objetivos del sector.

Específicamente, el presupuesto basado en resultados se vinculó a los otros dos pilares del SEMBR a través del proyecto de presupuesto en 2010. Este consideró los 40 indicadores prioritarios (vínculo con el monitoreo), así como también la evidencia provista por las evaluaciones externas de que los bienes y servicios entregados contribuyen al logro de los resultados esperados, es decir al propósito y fin (vínculo con la evaluación).

Es importante señalar que la vinculación con el presupuesto debe ser contextualizada considerando la diferencia entre la temporalidad del ejercicio presupuestal, y los plazos de materialización de los bienes y servicios, y de maduración de los efectos esperados y su medición. Mientras que el ejercicio presupuestal es casi inmediato, la construcción de una red de agua puede requerir varios meses, y aún llevará más tiempo la medición del cambio en la incidencia de enfermedades diarreicas. Adicionalmente, se debe considerar que la relación presupuesto-resultados no es directa ni automática, por lo que el SEMBR debe ser utilizado como una herramienta que apoye la toma de decisiones, no que la determine.

Agenda de información

El uso de la información para la orientación estratégica del gasto, la rendición de cuentas y la retroalimentación de la gestión a fin de estimular el mejoramiento continuo es uno de los requisitos previos del SEMBR. Esto implica disponer de información básica con atributos de calidad, oportunidad y accesibilidad para todos los programas, a fin de conocer los resultados de la gestión y facilitar la formulación y la toma de decisiones fundamentadas.

Por lo anterior, es importante impulsar una agenda de información que contemple bases normativas y estándares para la generación, recolección y procesamiento de datos del desempeño, así como también mecanismos para el control de su calidad. La agenda de información buscaría definir parámetros de interoperabilidad de las herramientas tecnológicas existentes y conectividad de las oficinas, entidades y delegaciones.

Organización institucional

Es importante considerar la estructura organizacional para fortalecer la integración de los procesos de planificación y presupuesto, y establecer mecanismos de coordinación para realizar tareas de monitoreo institucional. Así mismo, es fundamental generar un marco institucional que asegure que la información sobre los resultados del desempeño retroalimenta los procesos de toma de decisiones, y que garantice la sostenibilidad de estos esfuerzos en el largo plazo.

Desarrollo de la capacidad institucional

Con el fin de consolidar en la Sedesol una cultura de gestión orientada al logro de resultados, es necesario fortalecer la capacidad institucional. Para alcanzar este objetivo se buscará:

- definir metodologías, incluidos manuales básicos para la construcción de indicadores, y la aplicación de métodos de evaluación;
- divulgar las bases conceptuales, los instrumentos y las herramientas del sistema, y
- capacitar a los funcionarios públicos sobre la gestión para resultados y el monitoreo y la evaluación.

Conclusiones

En los últimos años se ha buscado transitar a una gestión de la política de desarrollo social orientada al logro de resultados. A partir de 2004 se han sistematizado gradualmente las acciones de evaluación y monitoreo con el fin de construir un sistema de evaluación y monitoreo que apoye la gestión para resultados. En una primera etapa, se conceptualizó un sistema con un mayor énfasis en evaluación y centrado en la gestión individual de programas. Respondiendo a los cambios recientes en el marco normativo e institucional y a las lecciones aprendidas en la primera etapa, se hizo un replanteamiento del modelo. Este modelo busca incorporar una visión del desempeño sectorial; vincular el monitoreo y la evaluación con el proceso de planificación y presupuestación, y explicitar componentes transversales críticos, que incluyen una agenda de información, y la organización y capacidad institucional.

Construir una gestión para resultados es un proceso continuo de mediano y largo plazo que requiere una combinación de elementos técnicos y políticos. Requiere generar información relevante, oportuna y de calidad que sea utilizada en la toma de decisiones. Es necesario también conformar las bases institucionales que permitan la vinculación entre las actividades de planificación, programación y presupuestación, ejecución y evaluación. Finalmente, es importante contar con un esquema de incentivos orientado al logro de resultados y mecanismos para garantizar la sostenibilidad de la iniciativa.

Bibliografía

Banco Mundial y OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos). 2005. *Buenas prácticas recientemente identificadas de gestión para resultados de desarrollo*. Washington, D.C.: Banco Mundial.

Guzmán, Marcela. 2004. *Sistema de Control de Gestión y Presupuestos por Resultados: La Experiencia Chilena*. Santiago de Chile: División de Control de Gestión del Ministerio de Hacienda.

ILPES-CEPAL (Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social-Comisión Económica para América Latina y el Caribe). 2003. *Gestión Pública por Resultados*. Santiago de Chile: ILPES-CEPAL.

May, et.al. 2006. Hacia la Institucionalización de los Sistemas de Monitoreo y Evaluación en América Latina y el Caribe. Washington, D.C.: BIRF-Banco Mundial.

Shack Yalta, Nelson. 2003. "Avances en la implementación de indicadores de desempeño en los organismos públicos del Perú". En: ILPES-CEPAL, *Gestión Pública por Resultados*, Santiago de Chile: ILPES-CEPAL.

La evaluación de impacto de los Programas Regionales de Desarrollo y Paz en Colombia

Luca Pellerano*

Introducción

Cada vez más nos enfrentamos con el reto de evaluar programas que se proponen generar cambios en las dimensiones de lo "intangible". El diseño de las intervenciones sociales es complejo, y sus objetivos a menudo son más amplios que los conceptos clásicos de pobreza y bienestar. Para lograr un verdadero cambio, las intervenciones sociales tienen que tener en cuenta y enfrentar la complejidad del contexto social y de los agentes en sus dimensione socioculturales. Por lo tanto, además de reducir la pobreza, los programas sociales se plantean cada vez más producir efectos en el ámbito de los valores, las aptitudes, las percepciones, las motivaciones y las capacidades de sus beneficiarios, así como también modificar la estructura del tejido social y renovar las relaciones dentro de las comunidades, entre los agentes y el mercado, entre los agentes y el Estado. En alguna medida esto se corresponde con asumir una mirada (neo)institucional en la interpretación de los procesos de desarrollo, donde la modificación de las reglas del juego formales e informales que definen los modos de relación entre los agentes cuenta tanto como sus condiciones objetivas. La renovada popularidad de conceptos como capital social, redes, capacidades y empoderamiento son prueba del hecho que estas dimensiones de los procesos de desarrollo juegan un papel central en el discurso político y el diseño de los programas sociales, y por lo tanto deben ser concebidas también en su evaluación.

El título de la presentación se refiere justamente a la urgencia de ajustar nuestras herramientas de evaluación para captar los efectos de los programas en las dimensiones socioculturales, lo que en Colombia hemos definido como los "modos de relación". Un enfoque de evaluación basado en indicadores multidimensionales clásicos de pobreza corre el riesgo de omitir estas dimensiones esenciales. Es allí donde la integración de métodos de evaluación se vuelve esencial, y la complementación de enfoques cualitativos y cuantitativos permite reflejar la complejidad de los procesos de cambio social en marcha.

Desde un enfoque cuantitativo es posible avanzar en el desarrollo de nuevos instrumentos para valorar las dimensiones socioculturales, sin salirse del marco clásico de la evaluación de impacto. En esta presentación me concentraré en algunos avances que se han logrado para la evaluación de los PRDP en Colombia, justamente con esta intención.

Los Programas Regionales de Desarrollo y Paz (PRDP) en Colombia

Los Programas Paz y Desarrollo (PyD) y Laboratorios de Paz (LP) representan el esfuerzo conjunto del Gobierno Nacional de Colombia y de la Cooperación Internacional por apoyar a los Programas Regionales de Desarrollo y Paz (PRDP). Los PRDP son redes de organizaciones surgidas por iniciativa de la sociedad civil que se proponen construir condiciones de paz y desarrollo en regiones afectadas por la violencia y la pobreza en Colombia. Plantean que la paz es el resultado de la consolidación de modelos de desarrollo equitativos e incluyentes, y defienden los principios del respeto a la vida, la dignidad de las personas, la solidaridad y la democracia participativa.

Los PRDP tienen un funcionamiento similar a aquel de un "fondo social", donde una bolsa de recursos se destina a financiar un conjunto heterogéneo de proyectos en tres ejes principales: desarrollo productivo, fortalecimiento institucional, derechos humanos y cultura de paz. Siguiendo un modelo participativo "de abajo hacia arriba", los proyectos son promovidos y ejecutados

* Departamento Nacional de Planeación (Colombia), Oxford Policy Management and Institute for Fiscal Studies (Reino Unido).

por organizaciones sociales de base y expresan las visiones, prioridades e identidades de las comunidades locales ("la vida que queremos"). Los beneficiarios son normalmente miembros de las mismas organizaciones sociales de base. En la práctica, los PRDP promueven la creación de una articulada estructura de redes sociales entre organizaciones, entre pobladores y entre las organizaciones y las instituciones públicas locales.

La labor de los PRDP se ha desarrollado a través del financiamiento proveniente de diferentes fuentes. Paz y Desarrollo (PyD) es un crédito de la nación con el Banco Mundial, mientras que los Laboratorios de Paz (LP) representan el aporte de la Unión Europea a estas iniciativas. Actualmente, PyD y LP apoyan a seis PRDP en las regiones de Magdalena Medio, Norte de Santander, Oriente Antioqueño, Macizo Colombiano y Alto Patía, Meta y Montes de María. En estas regiones los PRDP financian casi 1.400 proyectos, ejecutados por alrededor de 800 organizaciones de base en 120 municipios y con una población estimada de 180.000 beneficiarios.

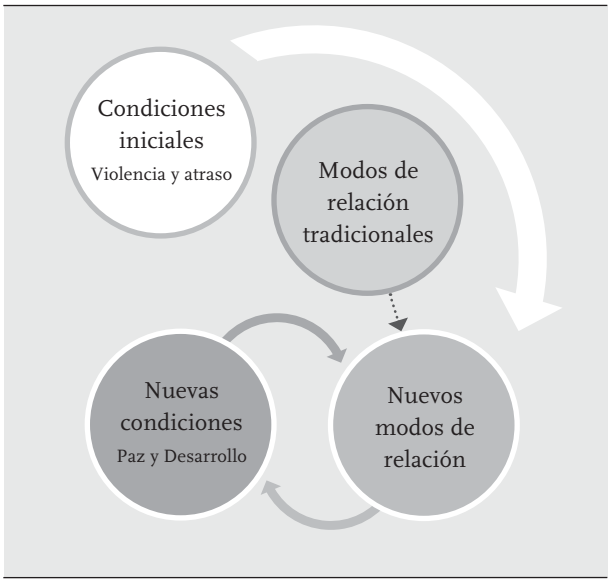
¿Cómo evaluar los Programas Regionales de Desarrollo y Paz?

Con el propósito de estimular el debate y la reflexión sobre los aportes y logros de los PRDP, el gobierno colombiano a través del Departamento Nacional de Planeación inició en 2005 la implementación de un ambicioso plan de evaluación. La apuesta consiste en aplicar una metodología rigurosa de evaluación de impacto e indicadores cuantitativos.

El reto inicial para evaluar los Programas consistió en desarrollar una aproximación teórica adecuada para valorar los cambios esperados por los mismos. La complejidad surge de la peculiaridad de su modelo de intervención. Los PRDP tienen objetivos ambiciosos y de largo plazo, centrados en los temas del desarrollo integral y de la paz. Su estrategia de impacto es integral y articulada. En particular, los PRDP se proponen tener niveles de incidencia sucesivos, ya que se dirigen a un número restringido de beneficiarios directos, pero esperan modificar las condiciones del territorio (municipios y regiones) a través de mecanismos de propagación. Finalmente, los Programas promueven procesos intangibles y complejos de medir.

El primer paso para abordar la evaluación consistió en elaborar y acordar de manera consensuada con los Programas un modelo de la "teoría de cambio" de los PRDP que permitiera esquematizar los principales supuestos, etapas lógicas y canales de acción de la intervención (gráfico 39).

Gráfico 39. Teoría de cambio de los PRDP



Fuente: DNP (2008).

Este marco conceptual de referencia propone que las condiciones de violencia y atraso que caracterizan a las regiones focalizadas por los PRDP están directamente asociadas con "modos de relación" a su vez negativos (falta de confianza, clientelismo, individualismo, entre otros), conformando un círculo vicioso. En ese marco, la propuesta de intervención de los PRDP consiste en apoyar proyectos concretos que fomentan nuevos "modos de relación" basados en valores positivos entre los beneficiarios directos (por ejemplo, confianza, reciprocidad y acción colectiva, entre otros). Estos nuevos modos de relación, según la dinámica de un círculo virtuoso, terminarán por generar a su vez modificaciones positivas en las condiciones de

las personas que participan en el proceso, en la dirección de la paz y el desarrollo. El propósito que enmarca este modelo de intervención supone que este círculo virtuoso se propague de manera paulatina y sostenible, extendiéndose desde los beneficiarios de los proyectos a sus comunidades y las instituciones locales, de modo que se afecte positivamente a cada vez más población y se logre así un impacto territorial.

Bajo estas ideas orientadoras, la metodología de evaluación se concentra en establecer la contribución de los Programas al nivel de los beneficiarios directos e intenta buscar respuestas a la siguiente pregunta: ¿Qué modificaciones están generando los PRDP en las condiciones de vida de sus beneficiarios directos y en sus "modos de relación" con la comunidad, los conflictos y la institucionalidad pública? En términos conceptuales, se considera que dicha pregunta aborda de manera adecuada los propósitos transversales de los PRDP, independientemente de la heterogeneidad de los proyectos financiados.

El paso siguiente a la construcción de la "teoría de cambio" consistió en diseñar una estrategia de evaluación, y consecuentemente una batería de instrumentos, que permitiera medir los cambios logrados en las dimensiones de las condiciones y los "modos de relación". Mientras que el primer tema se puede abordar utilizando un enfoque clásico de evaluación basado en indicadores cuantitativos, aproximarse a la valoración de los "modos de relación" desde una perspectiva rigurosa resulta más complejo. A este propósito, se utilizaron dos enfoques metodológicos complementarios. Por un lado, se extendió el marco tradicional de evaluación cuantitativa de impacto aplicando algunos instrumentos "novedosos" de medición. Por otro lado se propone complementar esta estrategia principal integrándola con la aplicación de métodos cualitativos.

La estrategia cuantitativa está basada en un diseño cuasiexperimental que prevé la comparación de los resultados de interés entre un grupo de hogares beneficiarios de los PRDP (grupo tratamiento) y un grupo de hogares no beneficiarios (grupo de control) en los mismos municipios. El plan prevé dos fuentes de información: una línea de base y un seguimiento. El primer relevamiento de información se realizó entre noviembre de 2006 y febrero de 2007, mientras que el seguimiento estaba previsto para noviembre de 2009.[1] El diseño permite estimar los efectos de los PRDP utilizando diferencias en diferentes modelos, y comparando los beneficiarios según modelos de análisis por intensidad. El elemento de novedad consiste en que, además de una encuesta estructurada, se aplicaron dos instrumentos adicionales para medir aspectos asociados con los "modos de relación": unos ejercicios de economía experimental y un dilema social. En lo que sigue se presenta una descripción de estos instrumentos y se discute como pueden convertirse en una herramienta para medir impactos en las dimensiones socioculturales de los procesos de desarrollo.

Dilema social

Los dilemas sociales son dinámicas de recolección de información en que los participantes son llamados a tomar posición sobre una historia narrada en tercera persona. Permiten explorar las categorías del "deber ser" y los procesos de deliberación moral sobre temas para los cuales el recurso a preguntas directas por medio de una encuesta puede resultar en respuestas sesgadas.

En el marco de la evaluación de los PRDP, se utilizó un dilema social para medir cambios obtenidos en el tema de los modos de relación con los conflictos (manejo de conflictos). Para este fin, se desarrolló una historia sobre una situación de violencia: "La historia de Juana" (recuadro 5).

Al final del relato la protagonista de la historia, la

1. El diseño inicial de la evaluación y el relevamiento de la información de línea de base han sido realizados por la Unión Temporal IFS, Econometría S.A. y SEI, bajo la supervisión del DNP. Con la información de línea de base se realizó un análisis descriptivo de los beneficiarios de los Programas, y se estimaron algunos impactos preliminares. Los resultados están recogidos en DNP (2008).

Recuadro 5. La historia de Juana

Juana era "una señora de su casa, una campesina común y corriente, hasta el día en que los violentos le mataron a Jacinto, su esposo..."

"... la vecina y el esposo, que eran cultivadores de fique, convencieron a Juana de que también se metiera en ese negocio..."

"... su prestigio fue creciendo cada vez más, hasta el punto en que Pedraza, un concejal y político muy conocido, le propuso que se lanzara como candidata al Concejo..."

"... sin embargo, antes de la posesión comenzaron a llegar mensajes anónimos con amenazas de muerte, dirigidas a Juana, provenientes del mismo grupo armado que había asesinado a su marido..."

Fuente: Unión Temporal IFS, Econometría S.A. y SEI, y equipo de trabajo del DNP (2006).

señora Juana, se enfrenta a un "dilema" de decisión, al plantearse para ella una serie de opciones alternativas para actuar en función de una amenaza directa a su vida, recibida por parte de un grupo que se encuentra al margen de la ley. Los participantes escuchan el relato por medio de una grabación, y son invitados a expresar su opinión sobre algunas consideraciones acerca del contexto y de la situación de la señora Juana, así como también a valorar algunas alternativas de acción para ella (recuadro 6).

Acorde con el sentido del ejercicio, se espera que los participantes se identifiquen personalmente con la situación descrita, o por lo menos relacionen el relato con el contexto en que viven. Al expresar su opinión acerca de lo que debería hacer la señora Juana es posible esclarecer los procesos de deliberación de los mismos participantes y su visión de cómo sería justo o preferible actuar en una situación como la descrita, lo que se podría definir como el "deber ser". No es superfluo remarcar que las situaciones de amenaza por parte de los actores armados ilegales son muy comunes en las regiones y las comunidades donde operan los PRDP, y que los Programas se proponen justamente modificar las modalidades de gestión de estas situaciones, incrementando la capacidad de actuar en red.

Recuadro 6. Respuestas al dilema social de Juana

a) "Juana debería ir sola adonde el grupo ilegal para averiguar por sí misma por qué la quieren matar".

b) "Si la comunidad va y habla con los que están haciendo las amenazas, Juana puede estar tranquila y seguir con su actividad política".

c) "Juana debe acudir a la justicia para acusar a Pedraza por sus vínculos con grupos ilegales".

d) "La principal consecuencia de que Juana se convirtiera en líder de su comunidad fue que aumentó el riesgo de que la mataran".

Fuente: Unión Temporal IFS, Econometría S.A. y SEI, y equipo de trabajo del DNP (2006).

Las alternativas de acción para Juana que se someten a los participantes permiten identificar tres modalidades principales de manejo de los conflictos (recuadro 6): manejo individual de los conflictos (respuestas tipo a); manejo colectivo de los conflictos (respuestas tipo b); manejo institucional de los conflictos (respuestas tipo c). Adicionalmente es posible captar otros elementos a partir de las actitudes de los participantes en temas deli-

cados, como el del riesgo asociado al liderazgo en un contexto de violencia (respuesta d).

El análisis preliminar de las respuestas al "dilema de Juana", basado en modelos de intensidad, muestra que los PRDP están incentivando formas comunitarias e institucionales de manejo de los conflictos.[2] En particular se evidencia una continuidad ideal entre las respuestas propiciadas por los Programas, ya que, al parecer, las respuestas comunitarias iniciales tienden a fomentar vías institucionales, las cuales ratifican el impacto de las iniciativas en el mejoramiento de la gobernabilidad democrática. Más aun, la participación en los PRDP contribuye a disminuir la percepción del riesgo asociado al liderazgo.

La experiencia de aplicación del dilema social abre escenarios posibles para la medición de aptitudes y capacidades en varias dimensiones socioculturales de los procesos de desarrollo. En esta perspectiva, es útil poner a consideración algunos elementos de debate sobre el alcance y la pertinencia del instrumento. El principal elemento tiene que ver con la relación existente entre las respuestas dadas sobre un escenario hipotético y el comportamiento real de los agentes. Se observa que los participantes tienden a contestar positivamente a opciones de manejo institucional de los conflictos, aun cuando en la realidad estos no sean realmente tramitados de esta forma. Es posible que las respuestas dadas en un escenario de "deber ser" reflejen opiniones sobre la modalidad "correcta" de gestión de conflictos, y dependan en parte de criterios de deseabilidad social. Esto no necesariamente se traduce en acciones reales cuando las personas se enfrentan a los costos y beneficios concretos de sus decisiones. En este sentido es importante complementar la información sobre los procesos de deliberación moral con preguntas sobre el comportamiento real. Como corolario a este punto general queda pendiente comprender el papel que desempeñan algunos aspectos del detalle del diseño de los dilemas: el hecho de que el relato sea escrito en tercera persona, el balance entre generalidad y precisión de la descripción del contexto y de los sucesos, brinda la oportunidad de utilizar opciones de respuesta múltiple.

Ejercicios experimentales

Con el fin de medir actitudes y comportamientos en las dimensiones de los "modos de relación" con la comunidad, en el marco de la evaluación de los PRDP se aplicaron también dos ejercicios experimentales. Los ejercicios experimentales representan un posible acercamiento al tema del "capital social" desde una perspectiva motivacional sobre la base del marco teórico de la economía experimental y la teoría de los juegos.

El instrumento se fundamenta en la consideración de que, a la hora de responder preguntas directas sobre temas como la confianza o la contribución al bien público, las personas tienden a reaccionar de manera muy diferente de lo que lo harían en situaciones reales. Por lo tanto, la herramienta consiste en simular escenarios en los que los participantes enfrentan alternativas reales de decisión. Las decisiones se convierten en ganancia en dinero según las "reglas de juego" del ejercicio, y los ejercicios se realizan de una manera "controlada" para que las decisiones impliquen principalmente consecuencias de carácter exclusivamente "económico". El análisis de las decisiones tomadas en estos escenarios de simulación permite extraer conclusiones sobre las motivaciones, los valores y las actitudes de los participantes. En el marco de la evaluación de los PRDP se realizaron dos ejercicios experimentales: un ejercicio de confianza y un ejercicio de bien público. Por limitaciones de espacio nos concentramos sobre el segundo.

El ejercicio de bien público se desarrolla a través de una dinámica de grupo. Cada participante recibe una dotación inicial en dinero y tiene que decidir si invertirla en una cuenta privada o en una cuenta pública. Cada peso invertido en la cuenta pública genera beneficios para todos los miembros del grupo en forma igual, mientras que cada peso invertido en la cuenta privada solo beneficia al dueño de la cuenta. El dilema consiste en que hay un conflicto entre el interés personal (*self*

2. Para un análisis más detallado del tema véase DNP (2008).

interest) y el resultado social óptimo (*optimum social outcome*). Si todos invierten en la cuenta pública las ganancias totales son mayores que si cada uno invierte en su propia cuenta. Sin embargo, la estrategia óptima para el individuo (equilibrio de Nash) es siempre invertir en la cuenta privada.

Beneficiarios y no beneficiarios participan en el ejercicio de bien público en grupos mixtos de 40 personas repartidos igualmente. La decisión se toma en dos rondas, primero de manera confidencial, y segundo después de 10 minutos de interacción libre entre los participantes. Esto permite medir el efecto de la comunicación, ya que se espera que compartiendo información y estableciendo acuerdos sobre la estrategia de juego los participantes puedan alcanzar acuerdos más efectivos para lograr el óptimo social, o converger al equilibrio de Nash.

El dilema de decisión que se plantea en el ejercicio del bien público es particularmente relevante para los PRDP, ya que estos se proponen justamente (re)crear los supuestos para que las personas actúen de manera colectiva en las regiones focalizadas, reconstruyendo lazos de confianza en la comunidad. El análisis de los comportamientos observados indica que el nivel de contribución al bien público en los municipios donde trabajan los PRDP es mucho mayor que el que se registra en otros municipios del país con características comparables. Adicionalmente, los efectos tienen un alto grado de "propagación" y se difunden dentro de los municipios a través de mecanismos de efectos derivados (*spillover*), en línea con los supuestos de la "teoría de cambio" de los programas (DNP 2008; Attanasio, Pellerano y Phillips 2009).

Los ejercicios experimentales han sido utilizados tradicionalmente en un contexto de laboratorio, pero su aplicación en el campo se está difundiendo rápidamente. Su pertinencia para evaluar el efecto de las intervenciones sociales en el campo de lo sociocultural está sujeta a la comprensión del tipo de motivaciones que se están identificando con este instrumento. Esto a su vez, como en el caso del dilema social, apunta a comprender la relación entre el comportamiento asumido en el escenario simulado y las decisiones reales de los agentes.

La teoría económica, en su versión más simplificada, asume que las personas actúen según el cálculo de las consecuencias económicas de sus acciones, donde los resultados esperados por las decisiones cuentan solo en la medida en que afectan a quien decide (individualismo). Los ejercicios experimentales surgen como un intento para medir las desviaciones de esta aproximación teórica, testeando si los agentes se alejan del paradigma del *homo economicus*. Para lograr este propósito, los ejercicios están diseñados de manera tal que:

- se limitan las consecuencias de las decisiones solo al espectro monetario (a través del anonimato y a través de la definición de la estructura de pagos);
- se establecen instituciones (reglas de juego) según las cuales existe un dilema entre resultados monetarios individuales y colectivos.

Si se observan comportamientos contrarios a los que predice la teoría económica, se puede concluir que las personas valoran las consecuencias monetarias de las acciones de manera no individualista (*other regarding preferences*). Sin embargo, surgen algunas limitaciones en la interpretación de los comportamientos de los agentes en los ejercicios experimentales y su relación con las decisiones reales. Primero, los ejercicios excluyen por diseño las consecuencias no económicas de las acciones (por ejemplo, beneficios socioculturales de la cooperación), mientras que las consecuencias de las decisiones reales no son solamente económicas y pueden involucrar dimensiones culturales o sociales (los efectos de reputación, la estima de los demás, la importancia de contar con ellos en el futuro, etc.). Segundo, a menos de mejorar su diseño, los ejercicios no permiten diferenciar motivaciones extrínsecas (basadas en las consecuencias de las acciones), de motivaciones intrínsecas (basadas en el respeto de ciertas reglas, criterios propios sobre lo justo/injusto, bueno/malo, independiente de los resultados de las acciones). Tercero, no es claro si los beneficios monetarios utilizados en los ejercicios representan incentivos suficientes para encarnar las consecuencias económicas de decisiones reales.

Estas consideraciones indican la necesidad de

avanzar en afinar el diseño de los ejercicios experimentales para captar y poder diferenciar entre un espectro más amplio de motivaciones. Al mismo tiempo invitan a complementar los experimentos con otras herramientas de recolección que indiquen la ocurrencia de "modos de relación" positivos, como la confianza o la cooperación, en un contexto real.

Conclusiones: la necesidad de integrar métodos

Dilemas sociales y ejercicios experimentales representan dos líneas de trabajo prometedoras para aplicar un marco cuantitativo de evaluación de impacto a la valoración de los efectos de los programas sociales en las dimensiones socioculturales de los procesos de desarrollo. Sin embargo, con el propósito de tener una comprensión más amplia y profunda de las transformaciones en curso, es esencial asegurar su complementación con métodos cualitativos. Una efectiva retroalimentación entre enfoques cuantitativos y cualitativos permite desarrollar y afinar hipótesis sobre los canales de impacto de las intervenciones, adaptar el diseño de los instrumentos a las hipótesis de cambio, estudiar el alcance y la oportunidad de los instrumentos, contextualizar la interpretación de los resultados, profundizar y triangular la información.

En el caso de la evaluación de los PRDP la labor de desarrollo de la teoría de cambio ha sido el fruto de un proceso participativo en su esencia cualitativo. Más aun, en la segunda fase de la evaluación, se encuentra la necesidad de integrar la estrategia principal con métodos cualitativos para:

- validar las hipótesis sobre el efecto de los Programas en los "modos de relación";
- enriquecer la comprensión del alcance, las potencialidades y las limitaciones de los ejercicios experimentales y del dilema social;
- explorar el campo de los impactos negativos y no esperados, y
- analizar los efectos de propagación horizontal de los Programas. El gobierno colombiano, a través del DNP, está comprometido con esta labor, para contribuir a la búsqueda, identificación y diseminación de mejores prácticas.

Bibliografía

Attanasio, H., L. Pellerano y D. Phillips. 2009. "Peace and Goodwill. Using An Experimental Game to Analyse Paz y Desarrollo". Documento de trabajo W09/20. Londres: Institute for Fiscal Studies.

DNP (Departamento Nacional de Planeación). 2008. "Evaluación de impacto de los programas Paz y Desarrollo y Laboratorios de Paz: línea de base e impactos preliminares. Hacia la consolidación de una propuesta para evaluar el impacto de los Programas Regionales de Desarrollo y Paz". Bogotá: Evaluación de Políticas Públicas, DNP.

Unión Temporal Institute for Fiscal Studies (IFS), Econometría S.A. y Sistemas Especializados de Información (SEI) y equipo de trabajo del DNP. 2006. Informe Metodológico para la Evaluación de Laboratorios de Paz y Paz y Desarrollo. Bogotá: DNP.