



FORTALECIMIENTO DE LA CAPACIDAD DE EVALUACIÓN

Documento N° 6 de la Serie de documentos de trabajo sobre
el fortalecimiento de la capacidad de evaluación enero de 1999

Guía para el diagnóstico y marco para la acción

Keith Mackay





FORTALECIMIENTO DE LA CAPACIDAD DE EVALUACIÓN

Guía para el diagnóstico y marco para la acción

Keith Mackay

Índice	Página
I. Función de esta guía	1
II. Pasos para identificar las alternativas disponibles para el fortalecimiento de la capacidad de evaluación	6
III. Conclusiones	22
Anexo	23
Notas	31



I. Función de esta guía

El propósito de esta guía es ayudar a los gobiernos y organismos de desarrollo que han decidido establecer un sistema de evaluación nacional o sectorial. En ella se proporciona una lista detallada de temas que deben considerarse al desarrollar la capacidad de evaluación de un país. Aunque se ha procurado que esta guía sea lo más amplia posible, será preciso adaptarla a las circunstancias individuales del país. La guía se concentra principalmente en el desarrollo de un sistema nacional de evaluación. Es posible que, en algunos países, ese enfoque sea impráctico o demasiado caro. En tales circunstancias, quizá se considere más realista un enfoque sectorial, o incluso un enfoque que se concentre en los proyectos más importantes; el diagnóstico detallado que se presenta aquí debería entonces simplificarse y adecuarse consecuentemente.

La guía está dividida en nueve pasos separados pero relacionados entre sí, los cuales identifican las alternativas que servirán para la elaboración de un plan de acción para el fortalecimiento de la capacidad de evaluación (en la figura 1ª se indican la relación entre los pasos). Estos pasos comprenden lo siguiente:

1. La identificación de los ministerios centrales y otros organismos. Estos son los principales organismos que determinan el enfoque del gobierno con respecto a la gestión del desempeño. Es posible que estos organismos participen actualmente en una medición del desempeño (definida ampliamente, y que incluye la evaluación). Otro componente de este paso es el entendimiento de las funciones formales declaradas de estos distintos organismos y sus interrelaciones formales.
2. Un diagnóstico del clima imperante en el sector público en el que actúan los distintos ministerios y los funcionarios públicos. Este diagnóstico incluye asuntos tales como la ética del sector público, los incentivos y la posible existencia de corrupción. El clima imperante en el sector público es importante en la medida en que influye en la manera de actuar de los ministerios y departamentos gubernamentales, e influye también en sus relaciones y su desempeño. Esto incluye una comprensión del sistema de normas e incentivos que determinan el comportamiento de los funcionarios públicos.
3. El desarrollo de una comprensión de los factores que influyen en la adopción de decisiones presupuestarias y de gestión administrativa al nivel de los distintos ministerios. Es preciso identificar las funciones reales, diferenciándolas de las funciones formales declaradas, y el grado de autonomía que tienen los ministerios centrales y los ministerios sectoriales. Los pasos 1º y 3º, tomados conjuntamente, permiten establecer un contraste entre los procedimientos de adopción de decisiones reales y declarados dentro del gobierno, tanto al nivel del gobierno en su totalidad (nivel presupuestario) como al nivel de los ministerios centrales.
4. Determinación de la demanda existente en el gobierno referente a la medición del desempeño de las actividades gubernamentales. Para esto, es necesario preguntarse en que forma la evaluación influye en la adopción de decisiones presupuestarias y administrativas en los distintos ministerios.
5. Una evaluación de las actividades y capacidades de evaluación de los ministerios centrales y sectoriales y otras organizaciones (e.g., universidades, instituciones de investigación y el sector privado). Este paso tiene que ver con la magnitud de la oferta de evaluación, incluyendo una evaluación de los procedimientos y los sistemas para suministrar información y hacerla disponible, es decir, la infraestructura de la información.
6. Consideración de las actividades de evaluación de los organismos multilaterales y bilaterales de asistencia para el desarrollo del país. Estos organismos pueden ejercer una influencia importante sobre los gobiernos a través de los préstamos, donaciones y asesoramiento que proporcionan. Esta influencia puede manifestarse por medio de los requisitos formales de evaluación exigidos por los organismos de desarrollo y a través de los servicios de asesoramiento que proporcionan.
7. La identificación de las principales reformas del sector público en los últimos años, así como de reformas previstas, especialmente las que pueden afectar la gestión y la medición del desempeño. Estas reformas pueden brindar

oportunidades para el fortalecimiento de la capacidad de evaluación.

8. Un mapeo de las alternativas para el fortalecimiento de la capacidad de evaluación.
9. La preparación de un plan de acción realista para el fortalecimiento de la capacidad de evaluación.

Estos nueve pasos, en conjunto, ayudan a identificar las oportunidades y las limitaciones para el fortalecimiento de la capacidad de evaluación. Aunque la lista permite sistematizar el análisis de estos temas, el buen juicio de quienes llevan a cabo el diagnóstico es crucial.

El diagnóstico requerirá consultas y conversaciones pormenorizadas con funcionarios gubernamentales y, probablemente, con ministros, organismos de desarrollo, educadores y representantes de la sociedad civil, incluidas también las organizaciones no gubernamentales (ONG). Esto requerirá un examen de documentos claves tales como el presupuesto del gobierno, documentos de planificación sectorial y de inversión, préstamos o donaciones de asistencia técnica, estrategia de asistencia a países, revisión del gasto público encaminados a ayudar en la administración del gasto público y otras reformas en la gestión del sector público. En particular, un análisis fondo y concreto del gasto público, que sirvan como best-practice (caso modelo) cubriría gran parte de lo previsto en los pasos 1º, 3º, 4º y 9º, e idealmente, en los pasos 2º, 5º y 8º¹.

Esta guía se basa en varios aspectos de la labor del Banco Mundial: la gerencia del gasto público, la buena administración y gobernabilidad y la reforma del sector público, los cuales incluyen el fortalecimiento de la capacidad institucional y la evaluación de las instituciones. Se agradecerán las observaciones y sugerencias sobre esta guía. La intención es que el Departamento de Evaluación de Operaciones del Banco Mundial utilice en un momento futuro esta guía en estudios de caso de diversos países en desarrollo.

¿Qué es el fortalecimiento de la capacidad de evaluación y por qué es importante?

Se reconoce la contribución creciente del fortalecimiento de sistemas nacionales o sectoriales de evaluación, el cual se conoce como el *fortalecimiento de la capacidad de evaluación*, como una ayuda importante para la buena administración y un medio para

alcanzar niveles elevados de desempeño en el sector público. El fortalecimiento de la capacidad de evaluación asegura que se disponga de datos sobre evaluación para ayudar a los países en cuatro áreas clave.

En primer lugar, los resultados de la evaluación pueden ser importantes para la asignación de los recursos estatales, la planificación, la adopción de decisiones y el establecimiento de prioridades, particularmente en el proceso presupuestario.

En segundo lugar, la función de evaluación ayuda a los gerentes del sector público al revelarles el desempeño de actividades en marcha en los niveles sectorial, de programas y de proyectos; es por eso un instrumento de gestión que conduce al aprendizaje y a la mejora futura (es decir, la gestión basada en los resultados).

En tercer lugar, las conclusiones de la evaluación serán útiles para los que tienen la obligación de rendir cuentas, y permitirán así hacer a los administradores responsables del desempeño exitoso de sus actividades y hacer que los gobiernos sean responsables del éxito de su funcionamiento. El concepto de rendición de cuentas a la sociedad abarca el reconocimiento de que una buena administración económica y gobernabilidad y un sector público saludable son cruciales para la competitividad de la economía nacional, ya que los mercados internacionales premian a los países que son capaces de administrar y monitorear los gastos del sector público, y la evaluación ofrece una herramienta para hacerlo. Traduciendo una citación del señor Robert Picciotto (Director del Dept. de Evaluación de Operaciones del Banco Mundial):

La calidad de los gastos del sector público es tan importante como el equilibrio fiscal. Los proyectos de gran escala y bajo rendimiento (que suelen proliferar cuando la evaluación es débil) tienden a agravar las crisis financieras.²

Un cuarto uso de los resultados de la evaluación es demostrar la medida del éxito de actividades que promueven el desarrollo. Se ha confirmado que el éxito demostrable es cada vez más importante para que los países puedan atraer recursos externos, sobre todo en vista de las presiones sobre los organismos internacionales de asistencia para el desarrollo a fin de que canalicen su asistencia hacia los países en que los

esfuerzos de desarrollo anteriores han tenido éxito. Además, la insistencia creciente de estos organismos en que al tener un enfoque al desarrollo que sea sostenido por el gobierno entero del país aumenta el beneficio de tener medidas de desempeño disponibles a nivel nacional.

El concepto del desempeño es crucial. Abarca la eficiencia de un sector, proyecto o actividad, es decir, la capacidad de emprender una actividad con el menor costo posible, e incluye también la efectividad de una actividad, es decir, si esa actividad logra los objetivos establecidos. La medición del desempeño es una tarea esencial porque brinda una oportunidad y un marco para el planteamiento de preguntas fundamentales como: “¿Qué se quiere lograr?”; “¿Cómo se mide el éxito?”; “¿Cómo se sabrá qué se ha logrado?”

Hay varios tipos de instrumentos de evaluación que pueden ser utilizados en distintas formas. Aunque estos instrumentos están relacionados entre sí, las diferentes terminologías utilizadas por los evaluadores puede llevar a confusión. Todos los instrumentos se refieren a la medición del desempeño: el monitoreo constante y los indicadores del desempeño, la evaluación de proyectos y programas en base a los cambios anticipados en la economía (*ex ante*), a las actividades corrientes/formativas y al análisis o sumario de actividades económicas pasadas (*ex post*); el análisis del costo/beneficio; y auditorías financieras. Cada una de estas herramientas proporciona información sobre el desempeño de una actividad, y puede utilizarse en una variedad de contextos. Esta variedad de actividades de medición del desempeño se conoce también con otros nombres genéricos, tales como monitoreo y evaluación. Los términos “medición del desempeño” y “evaluación” se usan en forma intercambiable en esta guía, en un sentido genérico y abreviado, los cuales abarcan estos distintos términos y conceptos.

El apoyo que puede dar el desarrollo y fortalecimiento de la capacidad de evaluación al logro de una mejor administración y gobernabilidad, el desarrollo institucional y la reforma del sector público no suele apreciarse en toda su magnitud. Existen vínculos y elementos comunes entre:

- los sistemas de gestión financiera presupuestaria y los informes financieros.
- las relaciones fiscales intergubernamentales y la medida en que incluyen un enfoque en el desempeño estatal.
- las instituciones que tiene la responsabilidad de rendir

cuentas a la sociedad, organizaciones de auditoría.

- la comercialización y la prestación de servicios públicos por el sector privado. Se trata ahora de los casos en que los gobiernos intencionadamente ceden la prestación de servicios públicos al sector privado. Para que esta entrega tenga éxito, se necesita un entendimiento claro de los objetivos del programa y evaluaciones *ex ante*, corriente y *ex post* del desempeño.
- el establecimiento de normas explícitas de servicio al cliente por los organismos de prestación de servicios, y el monitoreo de la medida en que se aplican estas normas.
- la reforma de la administración pública, que incluye la transferencia a los administradores de todavía más responsabilidad y autonomía (la “nueva gestión pública”).
- la reforma de la administración pública, la cual se concentra en el desempeño, la gestión y la evaluación del personal, reconociendo que el desempeño individual se refleja en cierta medida en el desempeño de los proyectos o los programas.
- la calidad del asesoramiento en políticas públicas, y si en ese asesoramiento se incorporan las conclusiones de las evaluaciones existentes o que pueden obtenerse.
- la participación y la expresión de la voluntad de la sociedad civil basada en las opiniones y expectativas de los ciudadanos ordinarios acerca del desempeño de las actividades gubernamentales. Esto tiene que ver con los conceptos y herramientas de la evaluación participativa y las encuestas a clientes. Se relaciona también con la función y la contribución de las ONGs.
- la lucha contra la corrupción. Esto tiene muchos elementos comunes y vínculos con el desarrollo de sistemas de evaluación, a través de la mejora de los sistemas de gestión financiera, la información oportuna sobre el desempeño, el fortalecimiento de los organismos de vigilancia y una mayor transparencia en la formulación y aplicación de las políticas.

Experiencias de los países

Hay varios países desarrollados que tienen sistemas de evaluación dignos de confianza, y su experiencia ilustra los vínculos posibles entre la capacidad nacional de evaluación y la buena administración. La experiencia muestra también las posibilidades y las dificultades de lograr un cambio de cultura en

los gobiernos, ya que ganarse los corazones y el apoyo de la gente es una tarea lenta y difícil. La experiencia ilustra las distintas dimensiones que se deben desarrollar para establecer un sistema de evaluación sólido, incluyendo la demanda, la oferta y la infraestructura de la información. Varios países en vías de desarrollo se están esforzando para establecer sistemas de evaluación confiables, entre ellos, Chile, Zimbabwe, las Filipinas, Colombia e Indonesia.

La *principal condición previa* para el desarrollo de un sistema nacional de evaluación es la demanda del país, ya que un sistema de evaluación no puede imponerse efectivamente a un gobierno que no lo desee. Hay también riesgos particulares si el impulso de un sistema de evaluación proviene de organismos de desarrollo externos. Esto no quiere decir que estos organismos no puedan tomar la iniciativa para promover los méritos de un sistema de evaluación para los países, pero hasta que los países acepten el valor de tales argumentos, o lleguen por sí mismos a la conclusión de que la evaluación tiene mucho que ofrecer, no es probable que un sistema de evaluación se pueda mantener.

La experiencia enseña que los principales obstáculos al establecimiento de sistemas de evaluación en los países en desarrollo han sido la falta de una demanda auténtica y un sentimiento de identificación en los países; la falta de una cultura moderna en la que los funcionarios rindan cuentas en base a hechos, la cual se relaciona muchas veces con preguntas

de ética o de corrupción; la falta de conocimientos en materia de evaluación, contabilidad o auditoría; la mala calidad de la información financiera y de indicadores del desempeño y de las normas y los sistemas de contabilidad y auditoría; la falta de mecanismos de retroalimentación en los procesos de toma de decisiones, y la falta de una masa crítica de individuos para desarrollar sistemas de evaluación sostenibles³. Esto lleva a preguntarse si un gobierno o ministerio necesita un mínimo de capacidad antes de estudiar la posibilidad de desarrollar un sistema de evaluación de forma realista, y de ser así, ¿a que nivel desea desarrollarlo?

Otra lección aprendida de la experiencia es que el desarrollo de un sistema de evaluación no debe considerarse una actividad independiente; no sería realista tratar simplemente de “implantar” un sistema de evaluación en una estructura administrativa existente si el marco y los incentivos institucionales no pueden apoyarlo. Si el marco y los incentivos son por el momento insuficientes, éste es un argumento firme para asegurar que el desarrollo de un sistema de evaluación forme parte de una iniciativa más amplia encaminada a promover la buena administración y gobernabilidad; en este enfoque comprensivo se reconocen las fuertes sinergias entre la medición y la evaluación del desempeño y la gestión del desempeño.

II. Pasos para identificar opciones para el fortalecimiento de la capacidad de evaluación

En la figura 1ª se presenta un marco analítico para la aplicación de esta guía, en el cual se establecen nueve pasos que identifican las alternativas disponibles para el fortalecimiento de la capacidad de evaluación y la preparación de un plan de acción. En el Anexo A se incluye una lista de comprobación diagnóstico para cada paso.

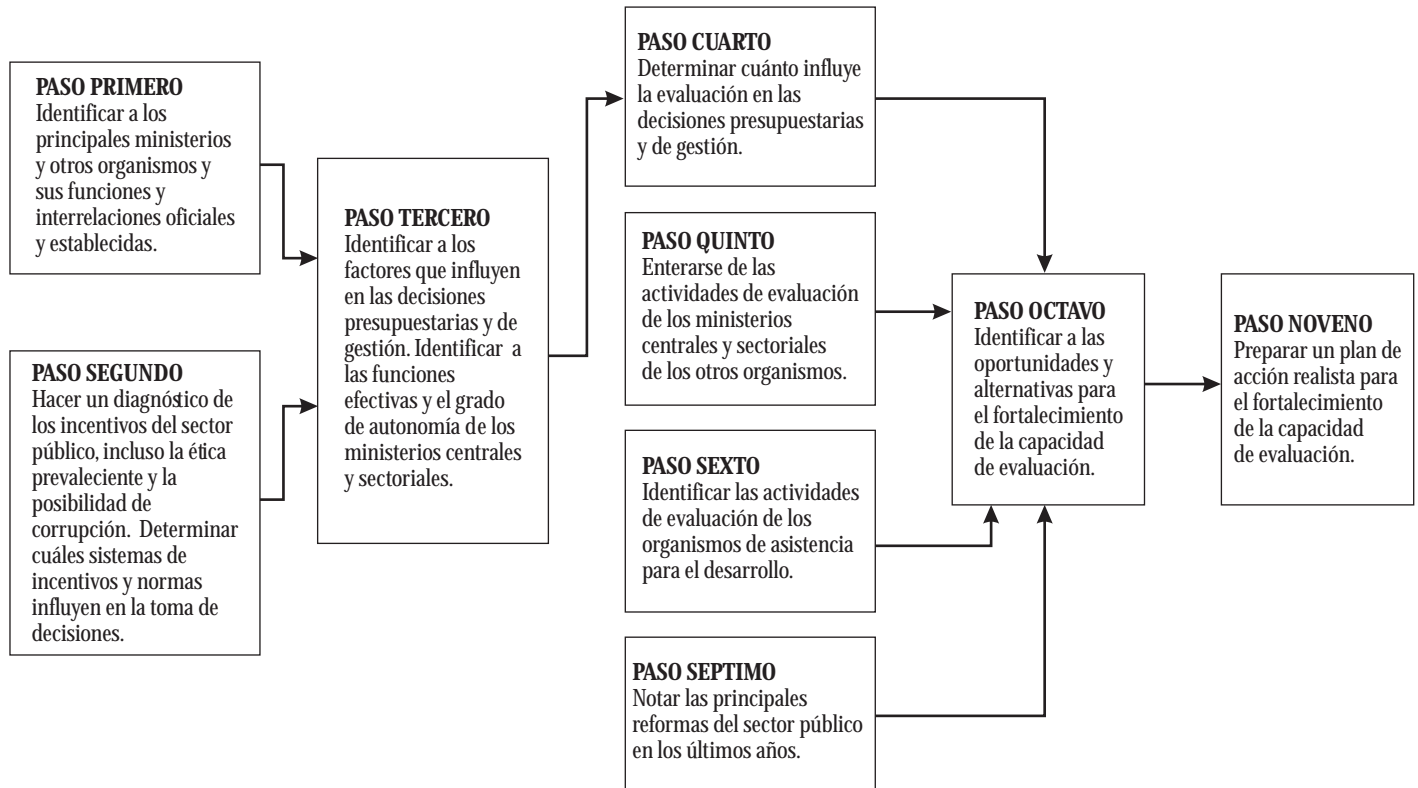
Paso 1º: Identificación de los ministerios claves y otros organismos y de sus funciones e interrelaciones formales y declaradas

Las organizaciones claves son aquellas que son importantes para la gestión del desempeño dentro del gobierno, es decir, las que participan en las decisiones del gobierno sobre la asignación de recursos o en la gerencia corriente de los sectores, programas y proyectos importantes o tienen obligación de rendir cuentas. Sus responsabilidades caen dentro de una o más de las esferas siguientes: gestión del gasto público (presupuesto),⁴

planificación estratégica, determinación de los programas de inversión pública, formulación de políticas, asesoramiento en materia de políticas, gestión administrativa, monitoreo y evaluación, y auditoría.

Estas organizaciones incluyen ministerios centrales como los de finanzas y planificación, las oficinas del presidente, del primer ministro y del gabinete; la oficina nacional de auditoría; el parlamento y ministerios sectoriales importantes, como los de educación, salud, y agricultura; los organismos de asistencia para el desarrollo; las ONGs influyentes; y el sector privado cuando

Figura 1: Pasos para identificar las alternativas disponibles para el fortalecimiento de la capacidad de evaluación



éste tiene una responsabilidad formal de asesorar al gobierno en el gasto público, prioridades o su desempeño (por ejemplo, a través de consejos de deliberación).

Los ministerios centrales tienen una gran influencia en las decisiones que adoptan los gobiernos y en las actividades y el comportamiento de los ministerios sectoriales. Los ministerios sectoriales más grandes son especialmente importantes para el fortalecimiento de la capacidad de evaluación si es posible persuadirlos de invertir su propio tiempo y esfuerzo en esta actividad. Esta actitud proporcionará un ejemplo influyente para el resto de la burocracia.

También es útil delinear los papeles formales que juegan los funcionarios electos, especialmente los ministros, y los organismos como el parlamento en relación al Servicio Civil. Tal vez sea apropiado considerar las tareas y funciones de otros niveles dentro del gobierno, sobre todo, si el país tiene un sistema de gobierno federal.

Si bien hay que tomar en cuenta las responsabilidades formales para identificar las alternativas para el fortalecimiento de la capacidad de evaluación, esto es sólo un punto de partida. Es posible que las responsabilidades reales sean distintas de las declaradas; esto puede ocurrir por varias razones, en particular cuando las capacidades reales no se ajustan a las funciones y responsabilidades formales (esta posibilidad se analiza más a fondo en el paso 3º).

Un campo importante e ilustrativo en que las funciones formales y reales pueden ser muy diferentes es en el de la administración del gasto público. En muchos países, los vínculos formales y la coordinación entre la planificación presupuestaria, la asignación de recursos y la ejecución o en realidad no existen o apenas se vislumbran. El desempeño del sector público puede resultar perjudicado por deficiencias del sistema presupuestario tales como:⁵

- la mala planificación,
- el control deficiente de los gastos,
- el financiamiento insuficiente de las actividades de funcionamiento y mantenimiento,
- la escasa relación entre el presupuesto formulado y su ejecución,
- la falta de confiabilidad en el flujo de los fondos presupuestados a los ministerios y los niveles inferiores del gobierno,

- la mala gestión de la asistencia externa,
- inadecuada o falta de información sobre el desempeño.

Esas deficiencias perjudican gravemente la planificación y la gestión, tanto al nivel del gobierno en su totalidad como al nivel de los ministerios y los organismos. En un sector público como éste, es difícil completar las actividades y proyectos presupuestados a tiempo y de manera satisfactoria. Estas deficiencias dificultan de forma considerable la capacidad de los administradores en su gestión y genera típicamente un clima de trabajo en que el desempeño y su medición no se consideran importantes. Estas reflexiones llevan al paso 2.

Paso 2º: Diagnóstico del clima imperante en el sector público, incluyendo los incentivos y la ética

Un medio en que los administradores encuentran difícil actuar de acuerdo a estándares altos y de manera consistente es hostil para la evaluación. Los gerentes pueden hacer poco más que concentrarse en las tareas de gestión cotidiana, definidas en forma estrecha. Tienen poco incentivo para considerarse responsables del desempeño cuando no tienen cierta seguridad de los recursos de que disponen, o carecen de un grado de control sustancial sobre los productos de sus actividades. En este medio, es comprensible que los administradores consideren que la evaluación es irrelevante, posiblemente (y probablemente) injusta para ellos, y una amenaza más que una ayuda.

En un mundo ideal, la cultura de la administración pública entrañaría un conjunto de valores que apoyarían decididamente a una orientación hacia el desempeño. Estos valores incluirían un fuerte deseo de servir al público, de ayudar a los clientes y a los beneficiarios de los programas estatales y un enfoque en el desempeño y su mejora. Un conjunto clave de factores que determinan la presencia o la ausencia de esta "cultura de desempeño" son los valores, las normas, las expectativas, los incentivos, las reglas, la flexibilidad y las limitaciones que enfrentan a los funcionarios públicos.

Una evaluación institucional de los incentivos y las "reglas del juego" dentro de una administración pública incluiría un análisis de:

- las normas formales de comportamiento, las normas informales y su cumplimiento;

- la proporción de autonomía y autoridad de los administradores para controlar los recursos de los cuales son responsables;⁶
- las sanciones que existen para el mal desempeño administrativo;
- la reputación de la administración pública en cuanto a la competencia, los conocimientos, la capacidad, la imparcialidad, la ausencia de corrupción, la contratación y los ascensos basados en el mérito, y la existencia de un espíritu de cuerpo;
- las bases sobre las cuales las decisiones administrativas se toman en práctica, o sea, una preocupación por hacer el bien, las recompensas monetarias, los factores que afectan la riqueza personal o de amigos u colegas, y la autoridad u otras recompensas intangibles como el prestigio o el reconocimiento;
- los sueldos de la administración pública en relación con sus contrapartes en el sector privado (una buena remuneración ayuda a atraer personas competentes a la administración pública y reduce las presiones conducentes a la corrupción);
- la fortaleza de las instituciones que se obligan a dar cuentas, como la oficina nacional de auditoría, el parlamento, el sistema judicial, las normas de auditoría y contratación pública, y las reglamentaciones financieras;
- la medida en que es importante la “voz” de la sociedad civil, la medida en que las ONGs, los medios de información y la opinión pública ponen de relieve los problemas de desempeño del sector público;
- las presiones competitivas dentro y fuera del sector público que afectan el desempeño de éste, por ejemplo, a través de licitaciones públicas competitivas, contrataciones y especificaciones de desempeño para los administradores de nivel superior.

Algunas de estos temas tendrían que evaluarse de manera “impresionística,” basándose, por ejemplo, en el juicio y la experiencia de los funcionarios nacionales y de los funcionarios de los organismos de asistencia para el desarrollo y las ONGs. análisis realizados anteriormente a la gestión del sector público del país son una fuente valiosísima de información y análisis.

Esta evaluación institucional está encaminada a responder a las preguntas: “¿Existe una cultura de desempeño?” y “¿Cuáles son los obstáculos para lograrla?”

Paso 3º: ¿Cómo se toman las decisiones presupuestarias y de gestión administrativa, y cuáles son las funciones (¿) actuales de los ministerios?

El clima imperante en el sector público es un determinante poderoso de la forma en que actúan los distintos sectores del gobierno. Influye en sus relaciones y su desempeño. Actúa conjuntamente con las funciones formales declaradas de los distintos ministerios para determinar sus papeles y las funciones **actuales**. Es muy posible que exista una gran brecha entre las funciones declaradas y las actuales.

Puede haber muchas causas de esta brecha. La capacidad actual de los distintos ministerios puede ser insuficiente o inadecuada. Puede haber también fallas estructurales en los sistemas y procesos del gobierno, especialmente en los procesos presupuestarios. Estas fallas menoscaban las funciones formales y tienen una gran influencia en los incentivos.

La naturaleza del sistema presupuestario es especialmente importante. Un sistema de disciplina fiscal y vínculos fuertes entre las prioridades estratégicas y la asignación de recursos crea un medio propicio para el desempeño del sector público. En cambio, un sistema en que las fuentes y los usos de los fondos están muy divididos, o en que el proceso de adopción de decisiones es improvisado, perjudicará probablemente la adopción racional de políticas y la planificación y ejecución del presupuesto, con consecuencias negativas para el desempeño actual.⁷ Un sistema presupuestario correcto requiere información completa sobre los costos (inmediatos y en los años futuros) de las decisiones presupuestarias, una comprensión clara de las consecuencias probables de otras decisiones de políticas alternativas y la capacidad de aprender de la experiencia obtenida de las políticas, programas y proyectos. La disponibilidad de conclusiones de evaluación es así crucial para la adopción de decisiones presupuestarias.

Para que las conclusiones de una evaluación sean realmente eficaces es preciso que los funcionarios públicos las utilicen en la formulación y consulta de políticas. Los ministerios sectoriales pueden utilizar las conclusiones de evaluación en la formulación de propuestas detalladas que el gobierno examinará para incorporarlas en el proceso presupuestario; los ministerios centrales (como los de finanzas y planificación) pueden usar estas conclusiones para sopesar o juzgar los méritos de las propuestas de políticas.

El sistema presupuestario tiene una influencia importante en el desempeño de los ministerios. Idealmente, el sistema contribuirá a aclarar las prioridades respecto a las políticas gubernamentales y la asignación actual de los recursos disponibles y proporcionará un cierto grado de seguridad sobre futuras corrientes de fondos que permitirá la terminación a tiempo de los proyectos de inversión o ayudará a la gestión de las actividades en marcha. Sin embargo, no sería correcto considerar el sistema presupuestario como un proceso de arriba hacia abajo solamente; los ministros y los ministerios sectoriales tienen una tarea importante en ayudar a establecer las políticas y proporcionar información sobre costos y políticas al ministerio de finanzas para la coordinación del proceso presupuestario.

Las normas y directrices formales (cuya aplicación exigen los ministerios de finanzas y planificación a los ministerios sectoriales) ayudan a determinar cuán bien funciona el sistema presupuestario en práctica. Estas instrucciones establecen los procedimientos para presentar propuestas sobre políticas, los tipos de información y análisis de costos que deben contener, las corrientes de información sobre gastos y compromisos efectivos, etc. Pero para que las normas formales sean eficaces, tienen que haber incentivos apropiados para persuadir a los ministros y los ministerios de que las apliquen; de no ser así, el “jugar por las reglas” podría implicar que las instrucciones formales se ignoran o se aceptan solamente de manera superficial.

Para que la mayor parte de las normas formales sean efectivas, es necesario entonces que haya incentivos y capacidades apropiados, junto con un cierto grado de vigilancia central, apoyo y verificación del cumplimiento. El papel de las organizaciones de rendición de cuentas es importante. Estas incluyen el ministerio de finanzas y la oficina nacional de auditoría.

Es preciso evaluar las capacidades y las funciones de los ministerios sectoriales importantes; ésta es la contrapartida de la identificación de los ministerios importantes y sus funciones en el paso 1. Estos ministerios supervisan sectores importantes como los de la educación, la salud, la agricultura e la industria. ¿Qué grado de control tienen estos ministerios sobre los recursos presupuestados para ellos? ¿Cuál es la naturaleza de sus responsabilidades y de sus obligaciones de dar cuentas? ¿Qué incentivos hay? ¿Están las responsabilidades de acuerdo con las

capacidades? ¿Son correctas su planificación, su asignación de recursos, su gestión y su monitoreo del desempeño? Estos asuntos se consideran más detenidamente en los pasos 4 y 5.

Paso 4º: Influencia de la evaluación en la toma de decisiones presupuestarias y de gestión administrativa

El objetivo de la creación de una capacidad de evaluación es el de contribuir a asegurar que la medición del desempeño llegue a ser un insumo del proceso de toma de decisiones presupuestarias y de gestión administrativa y de satisfacer las obligaciones de rendir cuentas. Es importante entender la medida en que esto ya este ocurriendo y en qué forma. El paso 4 entraña consecuentemente una evaluación de la magnitud de la demanda de medición del desempeño que existe dentro del gobierno, y de la utilización de esta información de la manera más útil.

Las distintas herramientas de medición del desempeño que pueden utilizarse en la adopción de decisiones son las siguientes: la evaluación de proyectos y programas *ex ante*, sobre la marcha y *ex post*; las auditorías del desempeño (conocidas también como análisis de costo/beneficio o de rentabilidad); el monitoreo constante y los indicadores del desempeño y las encuestas de clientes o ciudadanos. Otros tipos de información que ayudan a la adopción de decisiones y pueden utilizarse para dar una medida del desempeño son los datos sobre costos y gastos, las auditorías financieras y de cumplimiento y los datos estadísticos nacionales.

Hay distintos participantes en el proceso de adopción de decisiones presupuestarias, y los usos de la evaluación y la información conexas de cada uno deben identificarse por separado:⁸

- los ministros y los ministerios sectoriales, en el desarrollo de opciones políticas para la consideración de los gobiernos,
- los ministerios centrales, en particular los ministerios de finanzas y planificación, en el establecimiento de planes de desarrollo y el suministro de asesoramiento en materia de políticas a los gobiernos, y
- el gobierno y el gabinete, en la adopción actual de decisiones, es decir, en el establecimiento de prioridades y la asignación de recursos.

En principio, la información sobre el desempeño de los programas y proyectos puede ayudar a plasmar la mayoría de los tipos de decisiones presupuestarias. En práctica, suele usarse solamente en ciertos contextos, como las decisiones sobre proyectos de inversión o las decisiones sobre cuándo y cuánto obtener un préstamo de los organismos de asistencia para el desarrollo.

La gestión de los proyectos y programas es normalmente responsabilidad de los ministerios sectoriales y sus organismos. La evaluación puede ayudar a la gestión de las actividades corrientes a través de la identificación de los problemas operacionales emergentes, del suministro de comparaciones con otras organizaciones inicialmente o a lo largo del tiempo, y la demostración del costo-efectividad de las distintas actividades. Quizás se utilicen evaluaciones de alta calidad en sectores determinados o proyectos importantes, este tipo de evaluaciones podría proporcionar ejemplos de prácticas óptimas que podrían utilizarse como “modelos de demostración” para otros sectores del gobierno (véase el paso 8^o).

Otro uso de la evaluación es para la rendición de cuentas, como la presentación de informes sobre desempeño y resultados al parlamento, a los ministerios de finanzas y planificación y a los organismos de asistencia para el desarrollo. Información sobre el desempeño se puede encontrar en documentos presupuestarios, incluso informes sobre productos y resultados, junto con estimaciones y planes de previsiones y del gasto público, en las estrategias de asistencia a los países y en informes finales de ejecución.

Al hacer esta evaluación de la demanda sería útil considerar si hay ministerios centrales o sectoriales que se puedan clasificar legítimamente como “promotores” de la evaluación. Cuando se determinan las oportunidades y las alternativas para el fortalecimiento de la capacidad de evaluación dentro del gobierno en su totalidad (paso 8), este apoyo podría ser valiosísimo.

Paso 5^o: ¿Cuáles son las actividades y capacidades de evaluación de los ministerios y otras organizaciones?

Este paso se relaciona con la existencia de la oferta de evaluación, incluyendo una evaluación de los procesos y sistemas para proporcionar esa información; es decir, la infraestructura de información. Esto incluye una determinación

de las capacidades y actividades de evaluación de los ministerios centrales y sectoriales y de otras organizaciones, como las universidades y las instituciones de investigación.

Las capacidades dependen del conocimiento de los funcionarios de una variedad de instrumentos de medición del desempeño y su experiencia con ellos, la existencia y capacidad de los especialistas de seguimiento y evaluación o las dependencias de auditoría, etc.⁹ Es posible que estos funcionarios tengan capacitación formal en las técnicas de investigación de las ciencias sociales, evaluación de programas, análisis de costo/beneficio, análisis estadísticos o auditorías, o que sean generalistas que han adquirido sus conocimientos y experiencia pertinentes en el empleo. La experiencia y la comprensión de los funcionarios pueden variar considerablemente. Cuando se hace un diagnóstico del país, es preciso identificar la existencia de unidades de especialistas y determinar el número de funcionarios que contienen, y obtener alguna información sobre sus conocimientos y experiencia.¹⁰ Incluso un examen rápido de los informes de evaluación y la información producida por estas unidades puede proporcionar alguna comprensión de sus capacidades.

Muchas veces se establecen unidades de evaluación para ayudar a un proyecto importante, especialmente para las inversiones financiadas por donantes, y esas unidades no sobreviven tras la terminación del proyecto. Los funcionarios de estas dependencias pueden dispersarse en otras actividades de la administración pública, pero es posible utilizar su capacidad y su capacitación en materia de evaluación, y esto sería útil al identificar las alternativas para el fortalecimiento de la capacidad de evaluación (paso 8^o).

Los organismos especializados, como las oficinas nacionales de auditoría y los organismos nacionales de estadística, pueden tener personal con conocimientos de evaluación. Los organismos de estadística realizan estudios socioeconómicos y tal vez hagan encuestas por hogares que pueden proporcionar datos útiles para las evaluaciones.

Las universidades y las instituciones de investigación pueden ser también fuentes adicionales de conocimientos sobre evaluación y ofrecer (o tener la capacidad de ofrecer) capacitación en una gama de conocimientos y técnicas de evaluación. Los consultores locales son otra fuente de conocimientos de evaluación.

Una forma de hacer una determinación rápida, aunque sólo sea parcial, de la envergadura de estas distintas fuentes es determinar cuáles de los siguientes han preparado en el pasado estudios de evaluación (y cuántos estudios): los ministerios sectoriales, los ministerios centrales y otros organismos gubernamentales, las universidades, las instituciones de investigación, los consultores locales, los consultores extranjeros y los organismos de desarrollo. La calidad de estos estudios proporciona también un panorama necesario de las capacidades existentes, y esto ayuda a identificar las oportunidades y opciones para desarrollar la capacidad de evaluación.

Hay otras fuentes de datos de desempeño muy valiosas y a menudo esenciales para las evaluaciones y los análisis de las políticas, los sectores, los programas y los proyectos. Entre ellas están los datos financieros sobre costos (los gastos efectivos, la asignación de recursos y los planes de provisiones) y los datos sobre productos, como el número de pacientes de hospital o el número de escolares. Algunos gobiernos encuentran difícil recoger aún los datos básicos sobre costos y resultados; otros tienen dificultades en producir datos confiables, oportunos, o con el grado necesario de desagregación. También es preciso hacer alguna evaluación de la disponibilidad y la calidad de estos datos básicos sobre costos y resultados. Si los datos básicos sobre costos y resultados son deficientes, será necesario mejorarlos antes de tratar de desarrollar una capacidad de evaluación.¹¹

La evaluación suele considerarse una actividad técnica independiente. Pero es importante que haya vinculaciones estrechas entre los encargados de adoptar las decisiones y las unidades de evaluación. Estos vínculos se relacionan con la planificación de la evaluación y la determinación de las prioridades de evaluación; incluyen también los medios por los cuales se proporcionan las conclusiones de evaluación a los usuarios, los clientes y otros interesados. De nada sirve realizar evaluaciones y recoger información sobre el desempeño si los datos no se utilizan. Si no se sirve nadie de los resultados de la evaluación de la capacidad, esta capacidad no será sostenible.

Así pues, una parte importante del diagnóstico de las capacidades y actividades de los ministerios es la evaluación de las formas en que se establecen las prioridades de evaluación, quién las establece y con qué fin. Es ilustrativo conocer la medida en que los funcionarios de nivel superior de los ministerios participan en la determinación de las prioridades de evaluación, y saber si se les

envían las conclusiones de evaluación y otra información sobre el desempeño regularmente. ¿Quién determina la frecuencia y la cobertura de las evaluaciones? ¿Solicitan el gabinete o los ministerios centrales evaluaciones o exámenes de políticas?

Es importante saber cómo se utilizan las conclusiones de evaluación y quién las utiliza. ¿Quiénes son los clientes y los interesados? ¿Figuran entre ellos funcionarios superiores de los ministerios, analistas de políticas, administradores técnicos y funcionarios de operaciones y analistas de los ministerios centrales? Idealmente, cada grupo tendría por lo menos cierta comprensión de las técnicas de evaluación (incluidos sus puntos fuertes y débiles) y de la utilidad posible de la evaluación.

Paso 6º: Actividades y funciones de evaluación de los organismos de asistencia para el desarrollo

Los organismos de asistencia para el desarrollo realizan desde hace mucho tiempo evaluaciones de sus préstamos o donaciones, tanto por anticipado como *a posteriori*. La ejecución de los proyectos se monitorea mediante la obtención de indicadores del desempeño. Se hacen también evaluaciones y exámenes al nivel de los países y de los sectores, y para aspectos temáticos como el género y otros problemas de recursos humanos, la gestión del sector público, etc. Estas actividades proporcionan a la vez apoyo e información a los gobiernos de los países en desarrollo sobre los méritos o los peligros de las inversiones propuestas o reales.

Algunos proyectos de desarrollo importantes incluyen el establecimiento de dependencias de evaluación por la duración del proyecto. Sin embargo, esto puede llevar a que se utilice la escasa capacidad del país para satisfacer los requisitos de parte de los donantes en cuanto a la evaluación de las actividades de asistencia para el desarrollo, que posiblemente no coincidan con los aspectos que ofrecen más posibilidades de obtener beneficio de la evaluación. Los donantes pueden perjudicar el fortalecimiento de la capacidad local al plantear requisitos de evaluación excesivos, conflictivos, o múltiples. Incluso cuando se crea una capacidad local en relación con proyectos independientes, es posible que su terminación lleve a la dispersión de esos conocimientos.

Los donantes pueden ayudar a desarrollar una capacidad de evaluación mediante la asistencia técnica para este fin o para actividades conexas, como la gerencia del gasto público.

Por ejemplo, el Banco Mundial ha proporcionado asistencia en materia de fortalecimiento de la capacidad de evaluación a varios países, entre ellos las Filipinas, Zimbabwe, China, Colombia, Indonesia y Argentina. Otros donantes también han proporcionado asistencia. Los tipos de asistencia han sido, entre otros, asesoramiento, conocimientos, organización de seminarios, capacitación, préstamos y donaciones, identificación de consultores calificados y la preparación de material de orientación, incluidos ejemplos de estudios de caso. Antes, gran parte de esta asistencia se proporcionaba por la duración del préstamo o la donación. Sin embargo, los donantes han empezado a comprender cada vez más que el fortalecimiento de la capacidad de evaluación y de otras capacidades de organización es una empresa a largo plazo. Se necesita un apoyo y un compromiso sostenidos, y el Banco Mundial está desarrollando algunos instrumentos de financiamiento para proporcionarlos.

El paso 6º requiere que se tracen las actividades de los donantes que pueden haber contribuido al fortalecimiento de capacidades nacionales en los últimos años, dentro de los ministerios (como la creación o el apoyo de dependencias de evaluación), a través de la ampliación de los conocimientos locales mediante el suministro de capacitación y la contratación de consultores locales, así como del apoyo brindado a universidades e instituciones de investigación. Gran parte de esta tarea se habrá llevado ya a cabo en el paso 5º, pero vale la pena identificar las funciones especiales de los donantes como elemento clave para comprender el fortalecimiento de la capacidad de los gobiernos y para contribuir a aclarar las oportunidades y las alternativas para el desarrollo futuro (paso 8º).

Paso 7º: Reformas importantes del sector público realizadas en los últimos años o previstas para el futuro

Este paso entraña la identificación de las reformas importantes del sector público realizadas en los últimos años, así como de las reformas previstas, especialmente las que pueden afectar la gestión y la medición del desempeño, y que podrían brindar oportunidades para el fortalecimiento de la capacidad de evaluación. Esto incluiría reformas de los sistemas presupuestarios; de las relaciones fiscales intergubernamentales, incluida la descentralización; de la comercialización y la prestación por el sector privado de servicios públicos; de las normas de servicio para los clientes; de la reforma de la administración pública¹²; de la prestación de asesoramiento

sobre políticas para la administración pública; de la participación y la expresión de las opiniones de la sociedad civil; de la lucha contra la corrupción y de las instituciones de control, incluida la profesionalización de las oficinas nacionales de auditoría y las normas de contabilidad. En la figura 2ª se proporciona una lista de tipos posibles de reformas del sector público.

Estos tipos de reformas pueden tener elementos comunes y sinergias con el fortalecimiento de la capacidad de evaluación: se pueden también obtener economías de escala gracias a la realización de tales reformas juntamente con el fortalecimiento de la capacidad de evaluación. Las sinergias pueden surgir porque los esfuerzos encaminados al desarrollo de la capacidad de evaluación pueden fortalecer las reformas en otras esferas y aumentar sus perspectivas de éxito. Esto puede ocurrir en ambas direcciones. Por ejemplo, el fortalecimiento de la capacidad de evaluación incluiría típicamente un enfoque en informes sobre el desempeño, el fortalecimiento de los organismos de monitoreo y el fomento de una mayor transparencia en la adopción y la aplicación de políticas; esto proporcionaría un apoyo decidido a las iniciativas contra la corrupción.

Un examen de los documentos y las conversaciones claves con los funcionarios del gobierno y de los organismos de desarrollo debería confirmar la existencia de esas reformas, o la intención o la posibilidad de aplicarlas.

Paso 8º: Oportunidades y alternativas para el fortalecimiento de la capacidad de evaluación

Los primeros siete pasos tienen por fin facilitar la obtención de una base de información confiable para ayudar a identificar las alternativas para el fortalecimiento de la capacidad de evaluación. Estos pasos incluyen la obtención de información sobre lo siguiente:

- los papeles declarados y verdaderos (actuales) de los ministerios centrales y sectoriales;
- los incentivos y otras influencias en el proceso de toma de decisiones, al nivel presupuestario (del gobierno en su totalidad) y de la gestión administrativa;
- las relaciones entre los ministerios centrales y sectoriales y la autonomía que tienen los ministerios;
- la medida en que la evaluación influye en decisiones presupuestarias y en la gestión administrativa;

Figura 2: Areas relacionadas con la reforma de la gestión del sector público

Gestión de los gastos del sector público	Instrumentos de gestión pública y medición del desempeño en base a los resultados	Reforma del servicio civil	Lucha contra la corrupción	“Voces” (por ejemplo, encuestas de ciudadanos)	“Salida” (por ejemplo, prestación de servicios públicos por el sector privado)	Gestión y contabilidad financieras
Equilibrio macroeconómico y fiscal	Especificación de los objetivos	Políticas de recursos humanos basadas en el mérito (contratación y promociones)	Causas y consecuencias	Carta de derechos ciudadanos	Licitación pública y contrataciones	Normas contables
Asignación de recursos nacionales	Lógica del programa, cadena de resultados, marco lógico	Sueldos	Medición	Encuestas de clientes		Sistemas de información para la gerencia financiera y vínculos con el proceso presupuestario
Asignación de recursos sectoriales	Presupuestación por desempeño	Aptitudes y capacitación	Función de los organismos de fiscalización	Participación de las ONG		Gestión de caja y de fondos
Análisis y revisión de políticas	Contratación por desempeño	Ética y moral	Reforma del servicio civil			Control y auditoría internos
Gestión y aplicación de los recursos	Auditoría eficiente por desempeño	Calidad del asesoramiento en materia de políticas	Reforma jurídica y judicial			Auditoría financiera externa
Gestión institucional	Evaluación comparativa		Función de la sociedad civil			Auditoría de la eficiencia y los resultados
Administración de los proyectos	Información y monitoreo de los resultados por desempeño		Sistemas nacionales de integridad			Adquisiciones
Arquitectura del sistema presupuestario ¹³	Evaluación (por países, temas sectores; programas y proyectos)					
Diagnóstico orgánico e institucional	Presentación de informes sobre los resultados por desempeño					

- las actividades de evaluación de los ministerios centrales y técnicos y de otras organizaciones;
- las actividades de evaluación de los organismos de asistencia para el desarrollo y
- las reformas del sector público realizadas en los últimos años y las reformas previstas.

Esta información podría utilizarse como base para realizar un análisis de los puntos fuertes y débiles y de las oportunidades y amenazas (un análisis SWOT) y para identificar las alternativas en cuanto al fortalecimiento de la capacidad de evaluación de un país.

El método delineado aquí es similar a un análisis del tipo SWOT, pero se enfoca en la demanda de fortalecimiento de la

capacidad de evaluación, la existencia de los conocimientos y capacidades necesarios, y las preguntas que deben considerarse al elaborar una estrategia de fortalecimiento de la capacidad de evaluación, con inclusión de las oportunidades y las alternativas.

Demanda

Como se señaló en la Parte I, *la condición previa más importante para el fortalecimiento de la capacidad de evaluación es la demanda del país*, porque un sistema de evaluación impuesto a un gobierno que no lo desea tiene muy pocas probabilidades de ser sostenible. Es por eso necesario entender de dónde proviene el ímpetu para el fortalecimiento de la capacidad de evaluación en el país, así como la magnitud general de esta demanda.

¿Existen fuentes internas de demanda, o es que el gobierno está interesado en desarrollar su capacidad de evaluación solamente, o en buena medida, a raíz consejos o presiones de organismos de desarrollo como el Banco Mundial? ¿Cuán empeñado está el gobierno en fortalecer la capacidad de evaluación? ¿Hay un ministerio promotor, o que puede serlo, y es ese ministerio importante en la adopción de decisiones en cuanto a la reforma del sector público? ¿En cuál de los cuatro objetivos del fortalecimiento de la capacidad de evaluación se concentra la demanda del país (es decir, ayuda para la asignación de recursos, ayuda para la gestión administrativa, con fines de contabilidad, para demostrar la eficacia del desarrollo a los donantes)? Es probable que cada uno de estos objetivos tenga una fuente correspondiente y distinta de demanda y que cada uno requiera distintos tipos de instrumentos de evaluación para satisfacer esa demanda.

Las respuestas a estas preguntas serán cruciales para determinar cuáles opciones para el fortalecimiento de la capacidad de evaluación son viables. Cuando se desarrolla la capacidad de evaluación de un país, generalmente es preciso estimular la demanda. Los ministros, los funcionarios de nivel superior y los ministerios interesados en promover la capacidad de evaluación tienen que lograr generalmente algún consenso sobre el fortalecimiento de la capacidad de evaluación como objetivo deseable. La ejecución en un gobierno de cualquier iniciativa de reforma implica gastos y esfuerzos considerables y la va a emprender sólo si parece que los posibles beneficios valen la pena. Sería muy poco realista esperar que los ministros y los funcionarios consideren la utilidad del fortalecimiento de

la capacidad de evaluación tan clara como el agua. Así pues, probablemente será necesario desarrollar una estrategia explícita para ganar los corazones y el apoyo y aceptar que éste es un proceso lento que exige constantes esfuerzos y determinación .

Al evaluar la demanda, es importante también identificar posibles obstáculos burocráticos y, sobre todo, los ministerios hostiles. Debido a que existen incentivos que actúan en contra de la evaluación, es importante identificar quién tiene algo que perder como resultado de la disponibilidad de información sobre el desempeño de las actividades gubernamentales. Los ministerios sectoriales pueden considerar los resultados de la evaluación como una amenaza a causa del temor de que los ministerios de finanzas o de planificación los utilicen para reducir sus asignaciones presupuestarias o para obligarles a dar cuentas más detalladas. Es posible que los ministerios centrales que no participan en las actividades de fortalecimiento de la capacidad de evaluación consideren que este esfuerzo constituye una amenaza para sus facultades en el proceso de presupuestación y planificación. Es por eso útil identificar a los posibles ganadores y perdedores de este proceso.

Para que el fortalecimiento de la capacidad de evaluación sea una tarea realista, debe haber una cultura o un conjunto de valores que la apoye, o por lo menos la posibilidad de desarrollar esa cultura. El cambio institucional lleva tiempo y depende del aprendizaje y la dirección. Si tiene éxito, el fortalecimiento de la capacidad de evaluación tendrá una influencia potente en la estructura de incentivos dentro del gobierno, y reflejará el objetivo de crear una cultura basada en el desempeño. Desde esta perspectiva, puede ser un vehículo para lograr un cambio fundamental en la cultura.

Oferta

La disponibilidad de conocimientos y capacidades de evaluación es una consideración importante al determinar las alternativas para el fortalecimiento de la capacidad de evaluación, pero cabe sostener que no es tan crucial como la demanda. La oferta abarca la disponibilidad de conocimientos y recursos necesarios para realizar actividades de evaluación. Incluye los conocimientos y los recursos necesarios para proporcionar estadísticas socioeconómicas y para realizar funciones de auditoría y verificación de cuentas. Todo esto

provee la información básica de que depende la evaluación, y es necesario para la estimación de datos sobre los insumos y los productos de los programas y proyectos del gobierno.

La oferta comprende varios factores, incluso el personal a diferentes niveles, los recursos financieros, las habilidades profesionales, y los métodos y flujos de información. La demanda contribuye a asegurar que se disponga de una cantidad suficiente de funcionarios y recursos financieros y a garantizar que puedan establecerse una infraestructura de información para proporcionar los flujos de información necesarios. Es crucial desarrollar los conocimientos necesarios para hacer frente a una demanda creciente.

Algunas herramientas y técnicas de evaluación tan sencillas, como el monitoreo constante y los indicadores del desempeño, ofrecen un punto de partida útil para encarar los niveles de conocimientos necesarios para el fortalecimiento de la capacidad de evaluación. La existencia de conocimientos más sofisticados puede requerir un esfuerzo a largo plazo, con la participación de organizaciones que den capacitación; los diagnósticos incluidos en los pasos 5º y 6º son pertinentes al respecto. La capacitación en materia de asesoramiento sobre políticas es una forma de proporcionar a los funcionarios públicos una comprensión de las herramientas de evaluación y de sus usos.

Para que el fortalecimiento de la capacidad de evaluación sea sostenible, hay que atenerse a los conocimientos nacionales, o desarrollarlos, en lugar de depender de consultores o expertos de los organismos de desarrollo. La capacitación puede impartirse en las universidades y las instituciones de investigación (en el país o al nivel regional), por el Banco Mundial y otros organismos de desarrollo y en organizaciones de capacitación estatal como la comisión de administración pública o el ministerio de finanzas.

Alternativas para el fortalecimiento de la capacidad de evaluación

En la figura 3ª se presenta una lista de alternativas para el fortalecimiento de la capacidad de evaluación en la que se exponen cuatro situaciones críticas para determinar los puntos en que la demanda y la oferta globales son fuertes o débiles.¹⁴

No se debe considerar esta lista como guía para la acción: se trata solamente de un resumen de una gama de opciones

posibles. Las alternativas posibles en cada país serán muy condicionadas por factores como las circunstancias y las oportunidades locales, los diferentes participantes, los marcos institucionales, la fortaleza de la demanda y de la oferta en los distintos ministerios y sectores y los conocimientos de evaluación.

No hay una secuencia óptima para el fortalecimiento de la capacidad de evaluación. Sin embargo, un primer paso consiste en asegurar que haya en el país una buena capacidad de recoger y analizar datos sobre costos e indicadores sencillos de los resultados y de la calidad de los servicios. Estos son también los elementos básicos de un sistema de gerencia del gasto público; sin embargo, una vez que existe esa capacidad, los pasos siguientes tienen que escogerse de una manera oportunista, según las realidades de la oferta y la demanda en el país. El fortalecimiento de la capacidad de evaluación es en cierto sentido un proceso incremental, pero puede también depender del camino tomado. Requiere ciertamente un marco o un plan a largo plazo mutianual, que exige la identificación de objetivos claros que el gobierno se comprometerá a perseguir.

El realismo es un componente importante de cualquier plan de acción para el fortalecimiento de la capacidad de evaluación: la experiencia de los países desarrollados, en que las capacidades de la administración pública suelen ser fuertes, muestra que el fortalecimiento de la capacidad de evaluación requiere por lo menos 10 años. Es probable que los países en desarrollo necesitarán más tiempo, y esto demuestra la importancia de un compromiso sostenido y de la perseverancia, tanto por parte de los gobiernos como de los organismos de desarrollo.

Una pregunta básica es cuán comprensivo (comprehensivo?) tiene que ser el fortalecimiento de la capacidad de evaluación. Hay los que piensan que tiene que ser muy comprensivo para tener éxito, es decir, todas las instituciones que lo soporten tienen que crearse a la vez. Esto acentúa las sinergias y economías de escala que se logran al perseguir los tres objetivos posibles (ayuda en la toma de decisiones sobre asignación de recursos, ayuda para la gestión administrativa, y la obligación de dar cuentas), en particular cuando hay un enfoque que comprende el gobierno en su totalidad. Este enfoque tiene posibilidades de generar un impulso suficiente para sostener el progreso en todos los ministerios; aún los ministerios que se consideren algo perjudicados pueden ser

Figura 3: Lista de algunas alternativas de fortalecimiento de la capacidad de evaluación

		Demanda	
		Fuerte	Débil
Oferta	Fuerte	<ul style="list-style-type: none"> • Apoyar la evaluación de políticas, programas y proyectos • Establecer vínculos entre la evaluación, la planificación estratégica, y la asignación de recursos y los presupuestos • Valerse de comités de expertos para evaluar las políticas • Fortalecer la función de evaluación en el poder legislativo (parlamento) • Difundir los resultados de la evaluación al público • Organizar y sistematizar la función de evaluación 	<ul style="list-style-type: none"> • Difundir métodos y prácticas de evaluación • Respaldar la evaluación en marcha de programas y proyectos • Participar en las evaluaciones realizadas por organismos de financiamiento externo • Apoyar el perfeccionamiento profesional en materia de evaluación • Respaldar las actividades de evaluación de los institutos de evaluación • Vincular la evaluación con las reformas en curso de la gestión del sector público (de los asuntos públicos) • Vincular la evaluación con la reforma de la gerencia del gasto público (sistema presupuestario) • Establecer una red de evaluación dentro del gobierno y/o al nivel regional • Organizar seminarios de fortalecimiento de la capacidad de evaluación para funcionarios superiores, a fin de contribuir a la formación de consenso • Evaluación obligatoria, dispuesta por decretos o reglamentaciones
	Débil	<ul style="list-style-type: none"> • Apoyar a los sistemas financieros y de información (seguimiento) • Difundir las enseñanzas de la experiencia y las prácticas óptimas de evaluación • Establecer comités de evaluación de proyectos o programas importantes • Capacitar a organizaciones privadas y utilizarlas en la evaluación • Respaldar la capacitación universitaria en materia de evaluación, incluso mediante cursos o seminarios cortos • Prestar asistencia técnica a los organismos públicos • Establecer una red de evaluación dentro del gobierno • Celebrar acuerdos de hermanamiento con los gobiernos de la región • Promover la evaluación por las organizaciones no gubernamentales • Establecer normas de evaluación • Promover viajes de estudio a otros gobiernos • Celebrar acuerdos de hermanamiento con otros gobiernos 	<ul style="list-style-type: none"> • Exigir, por resolución ministerial o ministerial conjunta, la evaluación sistemática • Fortalecer las funciones de auditoría y contabilidad • Realizar evaluaciones conjuntas con los organismos de financiamiento • Difundir las enseñanzas de la experiencia nacional e internacional • Respaldar la capacitación en materia de evaluación en las instituciones de enseñanza • Promover la cooperación entre países en materia de evaluación • Concienciar a los responsables de tomar las decisiones • Instar a las ONG a realizar encuestas de ciudadanos • Alentar a los medios de comunicación a informar acerca del desempeño del gobierno

persuadidos de mantenerse al nivel de sus pares si hay suficiente presión en todo el gobierno. Pero este enfoque puede ser poco realista, en particular en los países en desarrollo donde las capacidades básicas de la administración pública son a menudo desiguales o deficientes.

Otro enfoque consiste en encarar el fortalecimiento de la capacidad de evaluación modestamente, concentrándose en los ministerios, sectores o proyectos importantes en que hay alguna demanda de evaluación.¹⁵ Esto puede desarrollarse en forma experimental para demostrar su viabilidad. Podrían crearse luego oportunidades para difundir los enfoques exitosos a otros sectores. Los sistemas de evaluación desarrollados previamente para determinados sectores o proyectos importantes podrían muy bien proporcionar islas de conocimientos y capacidades capaces de ayudar a otras partes del sector público; estas capacidades se habrán desarrollado en la ejecución de evaluaciones de proyectos y el desarrollo de indicadores del desempeño.

Una variante de este enfoque más modesto es la exigencia de que se desarrollen instrumentos de evaluación básicos, como los indicadores del desempeño, en todos los ministerios, y posiblemente el desarrollo de la aplicación y el uso de herramientas de evaluación más sofisticadas más adelante.

Estos enfoques incrementales tienen mucho a su favor, pero es preciso tener presente el riesgo de que algunas iniciativas sean demasiado pequeñas para obtener el respaldo necesario para lograr la sostenibilidad. Un peligro especial es el enfoque experimental que disfrute sólo del apoyo de uno o dos dedicados funcionarios de nivel superior; si estos funcionarios se trasladan a otro sitio, el impulso restante podría ser insuficiente para seguir el experimento. El tema de la sostenibilidad debe encararse por eso explícitamente, junto con un análisis de los riesgos.

Las perspectivas de la sostenibilidad serían mayores si hubiera en marcha otras reformas conexas del sector público en la gestión del desempeño, en particular en la gerencia del gasto público. Una vez más, las sinergias actúan en ambas direcciones: la reforma presupuestaria por sí sola tiene pocas probabilidades de ser efectiva o rápida. Tiene que formar parte de una estrategia integrada para el logro de niveles elevados de desempeño en el sector público. El Banco Mundial ha sostenido así lo siguiente:

Cuando se intensifica la cuantificación de los resultados y se instituyen controles creíbles de los insumos, puede darse al personal directivo mayor flexibilidad de acción a cambio de una mayor responsabilidad respecto a los resultados ... Los mecanismos de formulación de políticas que funcionan debidamente divulgan los costos de las políticas alternativas y alientan el debate y las consultas entre todos los interesados.¹⁶

Aunque sería poco realista dar recetas detalladas sobre los enfoques deseables para el fortalecimiento de la capacidad de evaluación, es incontestable la necesidad de un diagnóstico claro de los problemas y de un plan de acción.

Los datos muestran que hay muchos más ejemplos de reformas fracasadas en que el enfoque no ha sido comprensivo y la iniciativa ha encarado sólo a una parte del problema. Cuando los esfuerzos de reformas amplias han fracasado, es principalmente la culpa de un análisis deficiente del problema subyacente. Pero la reforma amplia entrañará horizontes temporales más amplios que los de las reformas de los componentes.

Gran parte del escepticismo frente a la amplitud de la reforma se debe a un concepto erróneo del término. La amplitud no se refiere a hacer todo a la vez, sino a adoptar un enfoque integral para el diagnóstico de los problemas, a entender todos los vínculos y evaluar los obstáculos institucionales del desempeño y a hallar luego el punto de entrada más adecuado para iniciar un proceso de reforma por etapas. Las etapas pueden ser rápidas o lentas, según las condiciones del país, y pueden oportunamente incrementarse para llegar a ser amplias.¹⁷

Un aspecto clave de los esfuerzos de fortalecimiento de la capacidad de evaluación es el apoyo constante de los organismos de asistencia para el desarrollo en forma de financiamiento, asesoramiento y apoyo general, reflejando el carácter a largo plazo del fortalecimiento de la capacidad de evaluación. Lamentablemente, la mayor parte de la asistencia técnica proporcionada por los organismos de desarrollo se ha hecho en forma de proyectos de dos a tres años. Por estas razones, el

Banco Mundial está examinando actualmente la viabilidad de instrumentos de préstamo a más largo plazo, como los préstamos adaptables para programas y los préstamos para la reforma del gasto público, para apoyar a las reformas en el gobierno. Un factor que debe tenerse en cuenta en el diseño de una estrategia de fortalecimiento de la capacidad de evaluación es la duración probable y la naturaleza del apoyo de los organismos de desarrollo. ¿Puede el gobierno desarrollar su capacidad de evaluación por su propia cuenta, o solamente con la participación inicial de los organismos de desarrollo? Chile ofrece el ejemplo de un país en que la iniciativa de fortalecimiento de la capacidad de evaluación fue esencialmente interna.¹⁸

Paso 9º: Preparación de un plan de acción realista para el fortalecimiento de la capacidad de evaluación

La preparación de un plan de acción, por ambicioso o modesto que sea, provee un enfoque útil para los esfuerzos de fortalecimiento de la capacidad de evaluación. Un plan de acción proporciona una base para el debate sobre las alternativas para el fortalecimiento de la capacidad de evaluación entre los interesados y también una medida gracias a la cual pueden

evaluarse los esfuerzos del gobierno en el futuro. Aunque no hay una sola forma “correcta” de preparar un plan de acción, es deseable que se enfoque explícitamente en los aspectos siguientes:

- la demanda: cómo generar la demanda y crear consenso y dónde crearla;
- la oferta: cómo ampliar y profundizar los conocimientos de evaluación;
- el nivel previsto de fortalecimiento de la capacidad de evaluación: nacional o sectorial, o para proyectos importantes seleccionados;
- la infraestructura de evaluación: las formas de planificar y administrar las evaluaciones y de asegurar que los resultados se suministren a los usuarios;
- el apoyo necesario de los organismos de asistencia para el desarrollo;
- la oportunidad, secuencia y rapidez de la ejecución;
- la sostenibilidad de la nueva capacidad de evaluación y, finalmente,
- una lista de las principales iniciativas de fortalecimiento de la capacidad de evaluación.

III. Conclusiones

Se señaló al comienzo de esta guía que la lista de comprobación para el diagnóstico tiene el fin de ayudar a los gobiernos y a los organismos de desarrollo que han decidido establecer un sistema de evaluación nacional o sectorial. Un elemento precursor para esta decisión es la determinación de que el fortalecimiento de la capacidad de evaluación es una tarea realista en el país.

El desempeño del sector público se determina por factores que incluyen las relaciones entre las funciones declaradas; el proceso presupuestario, especialmente la planificación, la presupuestación y la ejecución; los incentivos y la medida en que existe una orientación o cultura basada en el desempeño; el papel de las organizaciones que se ven obligadas a dar cuentas; y la capacidad real de los distintos ministerios y de la administración en su totalidad.

El fortalecimiento de la capacidad de evaluación es una tarea larga y compleja que exige un compromiso importante y sostenido de parte del país. Puede ocurrir que algunos países demuestren menos entusiasmo para iniciar esta reforma cuando

comprenden los desafíos que se plantean. Esto sería lamentable porque la evaluación, es decir, la medición regular del desempeño del sector público, puede contribuir a crear una cultura de desempeño y es una institución esencial de la buena administración.

La importancia del fortalecimiento de la capacidad de evaluación para el desempeño del sector público y para la gestión del desempeño sugiere que debe considerarse un componente central del asesoramiento del Banco Mundial a los países en desarrollo en materia de buena administración y gobernabilidad.

Anexo A

En el Anexo A figura una lista resumida de los principales temas que deben considerarse dentro de cada epígrafe.

Lista de comprobación para el paso 1º: Identificación de las organizaciones estatales y otras organizaciones claves y de sus funciones declaradas

- ¿Cuáles son las responsabilidades formales de los ministerios y del parlamento en cuanto a la adopción de decisiones importantes sobre la asignación de recursos, la gestión de los sectores, programas o proyectos importantes y la obligación de dar cuentas?
- ¿Qué ministerios centrales y sectoriales, como los de finanzas y planificación, oficinas del presidente, el primer ministro y el gabinete, la oficina nacional de auditoría y los grandes ministerios sectoriales (como los de educación, salud y agricultura), tienen una responsabilidad importante y formal frente a estos asuntos?
- ¿Cuál es el papel formal de los organismos de asistencia para el desarrollo en las decisiones sobre la asignación de recursos?
- ¿Cuáles son los vínculos formales y declarados entre la adopción de decisiones políticas, la planificación y la presupuestación?
- ¿Qué mecanismos formales existen para lograr los equilibrios necesarios entre la disciplina fiscal agregada y las prioridades estratégicas en la asignación de recursos?
- ¿Qué procedimientos y requisitos formales existen para el monitoreo y la información sobre asignaciones presupuestarias, gastos reales, productos y resultados?
- ¿Hay requisitos y acuerdos formales para la ejecución y la comunicación de actividades de vigilancia y la evaluación del desempeño?¹⁹
- ¿Qué ministros tienen responsabilidades en cuanto al monitoreo y la reglamentación de los arreglos institucionales en la administración pública?

Lista de comprobación para el paso 2º: Diagnóstico del clima imperante en el sector público, incluido el comportamiento institucional

- ¿Cuánta autonomía y autoridad tienen los administradores del sector público?

- ¿Qué sanciones existen para el desempeño administrativo eficiente?
- ¿Cuán competente y calificada es la administración pública en esferas como la gestión y la supervisión de proyectos y programas, el análisis de políticas y la gestión presupuestaria?
- ¿Cuál es la reputación de la administración pública en cuanto a imparcialidad, resistencia a la corrupción, contratación y ascensos basados en el mérito y lealtad a una profesión o un grupo?
- ¿Cuál es el nivel de motivación de los funcionarios públicos?
- ¿Cuál se considera que es la motivación para las decisiones administrativas: el cumplimiento de normas formales, la preocupación por hacer el bien, las recompensas monetarias, factores que afectan la riqueza personal o la de amigos o colegas, la autoridad y recompensas intangibles como el prestigio o el reconocimiento?
- ¿Qué se considera la motivación principal de los ministros y el gobierno?
- ¿Cuán fuertes e influyentes son las instituciones que se ven obligadas a dar cuentas, como la oficina nacional de auditoría, el parlamento, el sistema judicial, las normas de auditoría y contratación pública y las reglamentaciones financieras? ¿Hay organizaciones especiales de vigilancia?
- ¿Cuán importante es la opinión expresada por la sociedad civil, y cuál es el papel de las ONG, los medios de información y la opinión pública para poner de realce los problemas relacionados con el desempeño del sector público? ¿Cuán abierto es el debate público sobre asuntos relacionados al mal desempeño de los organismos gubernamentales? ¿Realizan las ONG encuestas de los clientes o los ciudadanos y, en caso afirmativo, se dispone públicamente de los resultados?
- ¿Enfrentan los organismos del sector público presiones competitivas, ya sea dentro o fuera del sector público, a través de mecanismos como las licitaciones públicas, las contrataciones o la especificación de contratos de desempeño para los funcionarios de nivel superior?

Lista de comprobación para el paso 3º: Aclaración de la forma en que se adoptan las decisiones presupuestarias y de gestión administrativa, y de las funciones verdaderas de los ministerios

- ¿Cuán importante es el medio macroeconómico en la determinación del nivel de gasto público? ¿Hay una disciplina fiscal importante? ¿Cómo se deciden las prioridades de la política del gobierno, y cómo se reflejan en las decisiones presupuestarias y la asignación de recursos?²⁰ ¿Cómo se resuelven las demandas enfrentadas sobre recursos presupuestarios escasos? ¿Se adoptan las decisiones presupuestarias de manera considerada y sistemática?
- ¿Qué tipos de preguntas orientan la adopción de decisiones gubernamentales (del gabinete): el alivio de la pobreza, los grupos de presión, factores que afectan la riqueza personal o la de amigos o colegas? ¿En qué medida influye la información sobre el desempeño real o esperado de las actividades estatales en la adopción de decisiones gubernamentales?
- ¿Requiere el sistema presupuestario una evaluación del desempeño de los sectores/programas/proyectos como insumo para la adopción de decisiones sobre la asignación de recursos?
- ¿Hay un sistema para determinar los costos de las propuestas políticas y sujetarlas a un escrutinio riguroso (análisis de políticas)? ¿Qué ministerios desempeñan los papeles fundamentales en el asesoramiento del gobierno en materia de políticas y prioridades de gastos? ¿Se basa normalmente este asesoramiento en información relativa al desempeño de las actividades gubernamentales? ¿Cuál es la calidad del asesoramiento en materia de políticas que proporcionan los ministerios centrales y sectoriales?
- ¿Cuál es el papel de los organismos de asistencia para el desarrollo, las ONG y las organizaciones del sector privado (por ejemplo, a través de consejos de deliberación) en las decisiones sobre la asignación de recursos?
- ¿Se toman las decisiones gubernamentales sobre préstamos y subsidios de asistencia para el desarrollo en forma separada de las decisiones sobre la asignación de los recursos del presupuesto nacional?
- ¿Se prepara y se publica información presupuestaria sobre los gastos, los productos y los resultados reales? ¿Quién la prepara y cuán exacta es? (Véase también el paso 5º.)
- ¿Cuáles son las funciones de los ministerios centrales con respecto a los ministerios sectoriales? ¿Cuán activamente participan los ministerios centrales en el monitoreo y el apoyo de los ministerios sectoriales y en el cumplimiento de normas como el control de los gastos? ¿Cuánta autonomía tienen realmente los ministerios sectoriales? ¿Cuánto control tienen los ministerios sectoriales sobre los recursos que se les asignan en el presupuesto?
- ¿Qué seguridad tienen los ministerios sectoriales con respecto a las asignaciones presupuestarias y el flujo de recursos? Es decir, ¿cuán confiables son éstos? Por ejemplo, ¿con cuánta frecuencia se producen variaciones de los niveles de gastos aprobados dentro del año?
- ¿Se ajustan los ministerios centrales y los ministerios sectoriales a las normas establecidas?
- ¿Cuán competentes son los ministerios centrales y los ministerios sectoriales? Es decir, ¿cuán bien desempeñan sus funciones al nivel de autonomía que se les ha otorgado? ¿Tienen los administradores una clara comprensión de sus funciones y de los objetivos de las actividades de que son responsables? ¿Tienen los administradores autoridad/ autonomía y control de los recursos que administran para lograr estos objetivos?
- ¿Cuáles son los incentivos particulares que se aplican a los ministerios centrales y sectoriales?
- ¿Qué ministerios vigilan y reglamentan los arreglos institucionales en la administración pública?
- ¿Existen ministerios que constituyen islas de “buenas prácticas” dentro de la administración pública en términos de su enfoque en la gestión del desempeño, por ejemplo, ministerios que hacen hincapié en la gestión basada en los resultados o que vigilan el desempeño de los administradores a través de contratos de empleo o de desempeño? En caso afirmativo, ¿cuáles eran los factores que influyeron en su desarrollo?
- ¿Prestan los ministerios o los ministros atención a las encuestas de clientes o ciudadanos que realizan los ministerios o las ONG para averiguar las percepciones y las opiniones sobre los servicios gubernamentales,

especialmente los ministerios sectoriales? ¿Tienen los ministerios cartas de derechos de los clientes y, en caso afirmativo, cuál es su función?

- ¿Qué papel desempeñan otras instituciones obligadas a dar cuentas? ¿Se toman con seriedad las auditorías internas y externas?

Lista de comprobación para el paso 4º: Influencia de la evaluación en las decisiones presupuestarias y de gestión administrativa

- ¿Solicitan y utilizan los ministerios sectoriales información sobre el desempeño de los sectores/programas/proyectos al elaborar alternativas políticas?
- ¿Incluyen los ministerios sectoriales información sobre el desempeño de las actividades estatales en las propuestas de políticas que presentan al gobierno o al gabinete? ¿En qué tipos de propuestas se utiliza esta información, por ejemplo, para los proyectos de inversión o para determinar cuándo y cuánto pedir prestado de los organismos de asistencia para el desarrollo?
- ¿En qué forma utilizan los ministerios de finanzas y planificación las evaluaciones en sus análisis de políticas y su labor de asesoramiento de políticas?
- ¿Solicitan las comisiones ministeriales evaluaciones u otros tipos de mediciones del desempeño?
- ¿Solicitan y utilizan los ministerios sectoriales y sus organismos mediciones del desempeño de la gestión corriente de sectores/programas/proyectos? ¿Hay ejemplos particulares de “buenas prácticas”?
- ¿Se comunican las conclusiones de las evaluaciones y otra información sobre el desempeño (como las auditorías de desempeño) al parlamento y a los organismos de asistencia para el desarrollo? ¿Qué medios se utilizan para comunicar esta información (por ejemplo, la documentación presupuestaria, los informes finales de ejecución)? ¿Se publica esta información?

Lista de comprobación para el paso 5º: Identificación de la capacidad de evaluación dentro del país

- ¿Qué organizaciones han hecho en el pasado estudios de monitoreo y evaluación, y cuántos estudios han hecho, por

ejemplo, los ministerios sectoriales, los ministerios centrales, otros organismos gubernamentales, las universidades e instituciones de investigación, los consultores locales y extranjeros y los organismos de desarrollo? ¿Cuál ha sido la calidad de estos estudios?

- ¿Qué ministerios tienen especialistas en seguimiento y evaluación y dependencias de auditoría? ¿Cuántos funcionarios hay en cada una? ¿Cuáles son sus esferas de conocimientos y de experiencia en los campos de investigación en ciencias sociales, evaluación de programas, análisis de costo/beneficio, análisis estadísticos y auditoría? ¿Cuántos informes de evaluación han producido? ¿Qué otros tipos de información sobre el desempeño producen?
- ¿Cuál es la función de estas dependencias?
- ¿Tienen las dependencias de seguimiento y evaluación sus propios métodos, directrices, políticas y procedimientos de garantía y control de las evaluaciones?
- ¿Cuál es la calidad de los informes de evaluación y otra información que producen estas dependencias?
- ¿Se han establecido dependencias de monitoreo y evaluación sólo para la duración de un proyecto y, en caso afirmativo, cuáles son los conocimientos y la experiencia de sus funcionarios?
- ¿Cómo se determinan las prioridades de evaluación y con qué fines? ¿Qué participación tienen los administradores de nivel superior de los ministerios? ¿Qué tipo de planificación de la evaluación se realiza? ¿Existen comités de planificación en los ministerios centrales y sectoriales? ¿Tienen los ministerios de finanzas y planificación algún papel al respecto? ¿Quién determina la frecuencia y la cobertura de las evaluaciones?
- ¿Solicita el gabinete evaluaciones o exámenes de políticas? En el último caso, ¿qué papel desempeñan en ellas las evaluaciones?
- ¿Cómo se proporcionan las conclusiones de evaluación y otra información sobre el desempeño a los usuarios, los clientes y otros interesados? ¿Hay entre los clientes funcionarios administrativos de nivel superior de los ministerios sectoriales, analistas de políticas, personal directivo y personal de operaciones, y analistas de los ministerios centrales?
- ¿Cuál es la función de la oficina nacional de auditoría y del organismo nacional de estadística? ¿Qué tipo de datos u

otra información obtienen? ¿Qué proporción de su personal tiene conocimientos de medición del desempeño?

- ¿Qué tipos de datos existen sobre los costos y los productos de los sectores/programas/proyectos gubernamentales? ¿Cuál es la calidad de estos datos (confiabilidad, puntualidad, grado de desagregación)? ¿Quién produce estos datos (ministerios centrales y sectoriales)?
- ¿Cuentan las universidades y las instituciones de investigación con personal con conocimientos de evaluación? ¿Ofrecen o tienen la capacidad de ofrecer capacitación en una gama de conocimientos y técnicas de evaluación?
- ¿Cuál es el nivel de desarrollo del mercado para consultores locales? ¿Cuán buenos son sus conocimientos?

Lista de comprobación para el paso 6°: Identificación de las actividades y las funciones de evaluación de los organismos de asistencia para el desarrollo

- ¿Qué organismos de desarrollo han proporcionado apoyo para el fortalecimiento de la capacidad de evaluación en el país?
- ¿Se han establecido en el gobierno dependencias de evaluación específicamente para satisfacer los requisitos de evaluación de los donantes (en especial, al nivel de proyectos o sectores)? En caso afirmativo, ¿cuánto tiempo hace que existen y cuánto tiempo cabe prever que sigan en existencia? ¿Qué ocurre con el personal de las dependencias de evaluación cuando se terminan los proyectos de los donantes?
- ¿Cuántos funcionarios gubernamentales trabajan a tiempo completo (o el equivalente) para satisfacer los requisitos de evaluación de los donantes? ¿Cuáles son sus conocimientos y sus antecedentes en materia de evaluación?
- ¿Hay indicios de que los requisitos de evaluación de los donantes sean conflictivos entre sí, o de que manden informes duplicados al gobierno?
- ¿Han producido los requisitos de evaluación de los donantes aumentos importantes en la capacidad de evaluación local (a través de la ampliación de los conocimientos locales y su utilización)? En caso afirmativo, ¿de qué manera? En caso negativo, ¿por qué no?

- ¿Qué otros tipos de apoyo de donantes para el fortalecimiento de la capacidad de evaluación ha habido en el país?
- ¿Cuán prolongado y sostenido ha sido el apoyo de los donantes?
- ¿Ha sido el apoyo de los donantes efectivo para desarrollar una capacidad de evaluación sostenida?

Lista de comprobación para el paso 7°: Identificación de las reformas recientes y futuras del sector público

- ¿Qué reformas se han llevado a cabo en los últimos años en las esferas de la gestión y la buena administración del sector público? ¿Ha habido reformas en el ámbito de los sistemas presupuestarios (gerencia del gasto público), las relaciones fiscales intergubernamentales, la comercialización y la prestación por el sector privado de servicios públicos, las normas para el servicio de cliente, la reforma de la administración pública, la calidad del asesoramiento de políticas de la administración pública, la participación y la expresión de la opinión de la sociedad civil y la lucha contra la corrupción?
- ¿Qué reformas se anticipan o es posible que se realicen en los próximos años?

Lista de comprobación para el paso 8°: Alternativas para el fortalecimiento de la capacidad de evaluación

Nota: Para una lista de alternativas para el fortalecimiento de la capacidad de evaluación, véase la figure 3ª.

- ¿Cuáles son las fuentes de demanda de fortalecimiento de la capacidad de evaluación? ¿Hay fuentes internas de demanda y, en caso afirmativo, cuán fuerte es esa demanda? ¿Proviene el impulso para el fortalecimiento de la capacidad de evaluación en gran parte de los organismos de asistencia para el desarrollo? ¿Cuánto interés tiene el gobierno en el fortalecimiento de la capacidad de evaluación? ¿Hay un ministerio promotor al nivel nacional?
- ¿En cuál de los tres objetivos del fortalecimiento de la capacidad de evaluación se concentra la demanda del país? Es decir, ¿como ayuda para la asignación de recursos, para

-
- ayudar a los administradores, para fines de dar cuentas?
- ¿Hay algún ministerio que pueda promover el fortalecimiento de la capacidad de evaluación, por ejemplo, el ministerio de finanzas o de planificación, o la oficina nacional de auditoría? ¿Debería anclarse el régimen de evaluación en esos ministerios?
 - ¿Cómo se puede inducir a los ministerios centrales y sectoriales influyentes a que apoyen el fortalecimiento de la capacidad de evaluación, o al menos no se opongan a él? ¿Qué ministerios podrían salir perdiendo si información sobre el desempeño del gobierno fuera disponible?
 - ¿Qué ministros o ministerios participan en la reforma del sector público? ¿Sería posible persuadirlos de apoyar al fortalecimiento de la capacidad de evaluación? ¿Cuáles son los incentivos a la reforma para los dirigentes políticos y los funcionarios de nivel superior?
 - ¿Cuál es la mejor estrategia para ganar el apoyo de la administración pública?
 - ¿Hay oportunidades de promulgar un decreto ministerial o una orden de gabinete para la evaluación sistemática?
 - ¿Qué sinergias existen (o podrían crearse) con otras reformas del sector público en marcha o previstas?
 - ¿Qué oportunidades hay de ampliar o profundizar la oferta de conocimientos y experiencia en materia de evaluación? ¿Cuál podría ser el papel de capacitadores tales como las universidades y otras instituciones de investigación en el país y al nivel regional, el Banco Mundial y otros organismos de desarrollo y los órganos de capacitación del gobierno, como la comisión de administración pública o el ministerio de finanzas?
 - ¿Cuáles han sido las fuentes de oferta de evaluaciones en el pasado? ¿Cuán competentes son estas fuentes?
 - ¿Cuál es la calidad y la disponibilidad de las estadísticas socioeconómicas y los datos sobre los insumos y productos de programas gubernamentales?
 - ¿Cuánto costaría cada alternativa de la gama de opciones posibles/viables para fortalecer la capacidad de evaluación? ¿Qué financiamiento y otros recursos se necesitan para el fortalecimiento de la capacidad de evaluación?
 - ¿Cuál sostenibles, o reversibles, serían estas alternativas? ¿Qué peligros enfrentarían a una estrategia de fortalecimiento de la capacidad de evaluación? ¿Cuán

dependiente sería esta estrategia del apoyo continuo de un pequeño número de ministros o funcionarios de nivel superior? ¿Podría esta estrategia sobrevivir a un cambio de gobierno?

- ¿Cuáles son los plazos realistas previsibles? Puede llevar mucho tiempo en crear demanda y consenso, desarrollar conocimientos y establecer infraestructuras de administración pública, por ejemplo, en los sistemas presupuestarios y de planificación de evaluaciones.
- ¿Qué tipos de apoyo pueden proporcionar los organismos de desarrollo, y en qué etapas del fortalecimiento de la capacidad de evaluación? ¿Cuán sostenido es probable que sea este apoyo?

Lista de comprobación para el paso 9°: Preparación de un plan de acción para el fortalecimiento de la capacidad de evaluación

Demanda

- tipos de datos y evaluaciones disponibles en el momento
- fuentes corrientes de la demanda y una medida de su fuerza
- formas de crear demanda y consenso además de posibles fomentadores
- posibilidad de promulgar decretos ministeriales, reglamentaciones, etc., relacionados con la evaluación
- tipos de herramientas de evaluación que probablemente se van a necesitar (tales como estadísticas socioeconómicas básicas; datos de contabilidad sobre costos; monitoreo e indicadores del desempeño; encuestas de clientes y ciudadanos; evaluaciones de programas y proyectos *ex ante*, corriente y *ex post*; auditorías del desempeño y eficiencia)
- ganadores y perdedores dentro de los varios ministerios
- un plan para obtener el apoyo de los ministerios centrales y sectoriales poderosos
- un plan para obtener el apoyo de la administración pública
- una medida de la demanda posible de las ONG y los medios de información

Oferta

- fuentes anteriores de varios tipos de herramientas de evaluación (enumeradas antes)
- calidad y disponibilidad de datos socioeconómicos sobre insumos y productos del gobierno

-
- medidas para ampliar y profundizar la oferta de conocimientos de evaluación
 - fuentes de capacitación para funcionarios (universidades, instituciones de investigación, comisiones de administración pública, empresas consultoras, organismos de asistencia para el desarrollo, arreglos de hermanamiento/ traslados temporales, etc.)
 - el número de personas que se necesitan para trabajar en el monitoreo y la evaluación, y sus calificaciones y conocimientos necesarios
 - tipos de herramientas de evaluación que deberían conocer
 - el monto del financiamiento necesario/disponible

Niveles

- nacional, sectorial o para proyectos importantes

Infraestructura de evaluación

- selección de los mecanismos de planificación que se utilizarán para decidir qué evaluaciones realizar y de los mecanismos para asegurar que las evaluaciones se realicen puntualmente y que sus resultados se proporcionen a los que las han solicitado

Papel de los organismos de asistencia para el desarrollo

- tipos de apoyo necesario (tales como asesoramiento, conocimientos, organización de seminarios, capacitación, préstamos y donaciones, identificación de consultores calificados, apoyo a las universidades y las instituciones de investigación locales/regionales, preparación de material de orientación incluidos los estudios de casos, mayor armonización de los requisitos de evaluación de los donantes, evaluaciones conjuntas hechas por el gobierno y los donantes)
- etapas del proceso de fortalecimiento de la capacidad de evaluación en que se necesitaría apoyo

Oportunidad, secuencia y rapidez de la ejecución

- metas indicativas, por ejemplo, para dentro de 1, 3, 5 y 10 años

Sostenibilidad de la nueva capacidad de evaluación

- riesgos y amenazas para la sostenibilidad

Notas

1. En un examen interno de una pequeña muestra de estudios del gasto público efectuados por el Banco Mundial, se encontró que la mayoría no incluían los pasos 2º, 3º, 4º, 5º y 8º.
2. Robert Picciotto, "Developing Evaluation Capacity: The Road Ahead," en *Proceedings from the Seminar and Workshop on Evaluation Capacity Development in Africa*, Abidjan, Banco Africano de Desarrollo y Banco Mundial, de próxima aparición.
3. Estos temas se examinan en el Banco Mundial, *Evaluation Capacity Development, Report of the Task Force*, Washington, D.C., 1994, y el Banco Mundial, *Public Sector Performance—The Critical Role of Evaluation*, Washington, D.C., 1998.
4. Hay un análisis y una lista de comprobación rigurosos de los asuntos relacionados a la gestión presupuestaria en el Banco Mundial, *Public Expenditure Management Handbook*, Washington, D.C., 1998.
5. Esta lista se ha obtenido del Banco Mundial, *Public Expenditure Management Handbook*, pág. 5.
6. "Cuando los funcionarios públicos tienen amplios poderes discrecionales y escasa responsabilidad, en cierta forma se está alentando la corrupción." (El Banco Mundial, *World Development Report 1997: The State in a Changing World*, Nueva York: Oxford University Press, pág. 118).
7. El sistema presupuestario ideal incluye la disciplina fiscal y la seguridad en el financiamiento de las asignaciones, un presupuesto unificado—es decir, que no se separe en asignaciones de gastos de capital y de funcionamiento, ni sobre la base de divisiones entre financiamiento interno y de donantes—y un marco de gastos a mediano plazo que permite a los encargados de adoptar decisiones y a los administradores a ver las consecuencias y los compromisos para los años venideros de las decisiones sobre gastos.
8. El ministerio de finanzas o el gabinete sería capaz de ofrecer una estimación inicial del uso de la evaluación en el proceso presupuestario.
9. En una evaluación más a fondo de las capacidades de las varias dependencias de especialistas, se determinaría si tienen sus propios métodos, directrices, políticas y procedimientos de garantía y control de la capacidad de evaluación.
10. No suele ser posible recoger información sobre los conocimientos de evaluación de otros funcionarios a los que no se puede identificar fácilmente dentro de un ministerio, a menos que sean miembros de una red de evaluación o de una asociación profesional.
11. No se exploran aquí otras preguntas más detalladas relacionadas con la adecuación de la gerencia financiera y los sistemas de dar cuentas. Entre ellas cabe señalar las siguientes: ¿Hay sistemas para la totalidad del gobierno (ministerio de finanzas) o para ministerios individuales? ¿Cuáles son las relaciones o los vínculos entre los sistemas para la totalidad del gobierno y los ministerios? ¿Cuál es el nivel de exactitud y puntualidad de los datos? ¿Cuál es el nivel de adecuación de las normas de contabilidad y de auditoría? ¿Existen órganos profesionales y organizaciones de supervisión? ¿Cuán adecuados son las clasificaciones, los datos y los procedimientos presupuestarios?
12. Esto incluye, por ejemplo, la contratación, los despidos y los ascensos basados en el mérito, la evaluación del desempeño individual y los sueldos basados en el mercado.
13. Cobertura/estructura, políticas/planificación y ejecución presupuestarias.
14. Esta cifra se basa en un marco de acción elaborado por R. Pablo Guerrero en *Comparative Insights from Colombia, China, and Indonesia*, el Banco Mundial, Operations Evaluation Department Working Paper No. 5, de la Serie de documentos de trabajo sobre el fortalecimiento de la capacidad de evaluación, enero de 1999.
15. Muchos proyectos financiados por los organismos internacionales de asistencia para el desarrollo entrañan la creación de dependencias de evaluación en los países. Normalmente estas dependencias existen sólo por la duración del proyecto. Lamentablemente, no parece haber pruebas fidedignas de que la existencia de estas dependencias tenga un efecto duradero en la capacidad de evaluación en los países afectados.
16. *World Development Report 1997: The State in a Changing World*, Washington, D.C., 1997, pág. 112.
17. *Public Expenditure Management Handbook*, pág. 78.

18. Mario Marcel, "Lessons from Chile," en el Banco Mundial, *Public Sector Performance—The Critical Role of Evaluation*, Washington, D.C., 1998.

19. Por ejemplo, hay disposiciones en la Constitución de Colombia y en un decreto ministerial de Indonesia, y había una orden de gabinete en Australia. La mayoría de las donaciones de asistencia para el desarrollo tienen requisitos formales de evaluación.

20. Otros temas más detallados incluyen, por ejemplo, la forma en que está estructurado el presupuesto, la existencia de un presupuesto unificado (o de una separación en el financiamiento entre capital y operación, o sobre la base de una división en el financiamiento interno y el de donantes, o ambos), la existencia de un marco de gastos a mediano plazo y la forma en que se administra la ayuda externa.

Otros documentos de esta serie

Keith Mackay, *Lessons From National Experience*.

Stephen Brushett, *Zimbabwe: Issues and Opportunities*.

Alain Barberie, *Indonesia's National Evaluation System*.

Keith Mackay, *The Development of Australia's Evaluation System*.

R. Pablo Guerrero O., *Comparative Insights from Colombia, China, and Indonesia*.

Otras lecturas recomendadas

1. El Banco Mundial, *Building Evaluation Capacity, Lessons & Practices No. 4, 1994.**
2. El Banco Mundial, *Designing Project Monitoring and Evaluation, Lessons & Practices No. 8, 1996.**
3. El Banco Mundial, *Evaluating Development Outcomes: Methods for Judging Outcomes and Impacts, Lessons & Practices No. 10, 1997.**
4. El Banco Mundial, *Assessing Development Effectiveness.**
5. Keith Mackay (redactor), *Public Sector Performance?The Critical Role of Evaluation*.

* Estas publicaciones pronto serán disponibles en ambos inglés y francés.

Publicaciones del Departamento de Evaluación de Operaciones

El Departamento de Evaluación de Operaciones (DEO), una unidad de evaluación independiente que informa directamente a los Directores Ejecutivos del Banco Mundial, califica los resultados y el impacto en términos de desarrollo de todas las operaciones de financiamiento realizadas por el Banco. Los resultados y recomendaciones se comunican a los Directores Ejecutivos y se incorporan en el diseño de políticas y en la ejecución de nuevos proyectos. Además de calificar cada una de las operaciones y programas de asistencia a los países, el DEO evalúa las políticas y los procedimientos del Banco.

Los estudios de evaluación de operaciones, los documentos para discusión y todos los demás documentos del Banco Mundial se pueden obtener en el InfoShop del Banco.

Los resúmenes de los estudios y el texto completo del *Précis* y de la serie *Lessons & Practices* se pueden leer en el Internet a <http://www.worldbank.org/html/oed/index.htm>

Cómo pedir las publicaciones del DEO

Los documentos que aparecen con su número de almacenamiento y código de precio correspondientes pueden solicitarse por correo al Banco Mundial, o adquirirse en el InfoShop del Banco en Washington, D.C. Para obtener información sobre otros documentos, haga el favor de ponerse en contacto con el InfoShop.

Cómo pedir las publicaciones del Banco Mundial

Los clientes en los EE.UU. y en otros territorios en donde no hay distribuidor de publicaciones del Banco Mundial pueden hacer sus pedidos a:

The World Bank
P.O. Box 960
Herndon, VA 20172-0960
Fax: (703) 661-1501
Teléfono: (703) 661-1580

La base de datos de las publicaciones del Banco Mundial se encuentra en el Internet a:

<http://www.worldbank.org> (escoja a publications/project info)

Correo electrónico: pic@worldbank.org

Facsimile: (202) 522-1500

Teléfono: (202) 458-5454

InfoShop del Banco Mundial

El InfoShop del Banco Mundial sirve sólo a los clientes sin llamar. Su dirección es:

701 18th Street, NW
Washington, D.C. 20433, EE.UU.

Todos los demás clientes tienen que hacer sus pedidos por intermedio de los distribuidores locales.

Pedidos por correo electrónico

Si usted tiene una cuenta con el Banco Mundial, puede enviar sus pedidos por correo electrónico a través del Internet a la siguiente dirección: books@worldbank.org. Haga el favor de incluir el número de su cuenta, la dirección a la que se deben enviar el pedido y la factura, el título de la publicación y el número de pedido, la cantidad de ejemplares y el precio unitario de cada título.

Serie de estudios del DEO

- 1999 Annual Review of Development Effectiveness (1999)
- Bangladesh: Progress Through Partnership (1999)
- Developing Towns and Cities: Lessons from Brazil and the Philippines (1999)
- Investing in Health: Development Effectiveness in the Health, Nutrition, and Population Sector (1999)
- Nongovernmental Organizations in World Bank-Supported Projects: A Review (1999)
- Evaluation and Development: The Institutional Dimension (1998)
- India: The Dairy Revolution (1998)
- The World Bank's Experience with Post-Conflict Reconstruction (1998)
- Financial Sector Reform: A Review of World Bank Assistance (1998)
- Rebuilding the Mozambique Economy: Assessment of a Development Partnership (1998)
- Mainstreaming Gender in World Bank Lending: An Update (1997)
- Agricultural Extension and Research: Achievements and Problems in National Systems (1997)
- Fiscal Management in Adjustment Lending (1997)
- Reforming Agriculture: The World Bank Goes to Market (1997)
- Paddy Irrigation and Water Management in Southeast Asia (1997)
- Poland Country Assistance Review: Partnership in a Transition Economy (1997)
- 1995 Evaluation Results (1997)
- Zambia Country Assistance Review: Turning an Economy Around (1997)
- The Aga Khan Support Program: A Third Evaluation (1996)
- Lending for Electric Power in Sub-Saharan Africa (1996)
- Industrial Restructuring: World Bank Experience, Future Challenges (1996)
- Social Dimensions of Adjustment: World Bank Experience, 1980-93 (1996)
- 1994 Evaluation Results (1996)
- Ghana Country Assistance Review: A Review of Development Effectiveness (1995)
- Evaluation and Development: Proceedings of the 1994 World Bank Conference (1995)
- Developing Industrial Technology: Lessons for Policy and Practice (1995)
- The World Bank and Irrigation (1995)
- 1993 Evaluation Results (1995)
- Structural and Sectoral Adjustment: World Bank Experience, 1980-82 (1995)
- Gender Issues in World Bank Lending (1995)
- The World Bank's Role in Human Resource Development in Sub-Saharan Africa: Education, Training, and Technical Assistance (1994)
- 1992 Evaluation Results (1994)
- New Lessons from Old Projects: The Workings on Rural Development in Northeast Brazil (1993, contains summaries in French, Portuguese, and Spanish)
- World Bank Approaches to the Environment in Brazil (1993, contains summaries in French, Portuguese, and Spanish)
- Rapid Appraisal Methods (1993)
- Trade Policy Reforms Under Adjustment Programs (1992)
- World Bank Support for Industrialization in Korea, India, and Indonesia (1992)
- Population and the World Bank: Implications from Eight Case Studies (1992)
- The Aga Khan Rural Support Program in Pakistan: Second Interim Evaluation (1990)