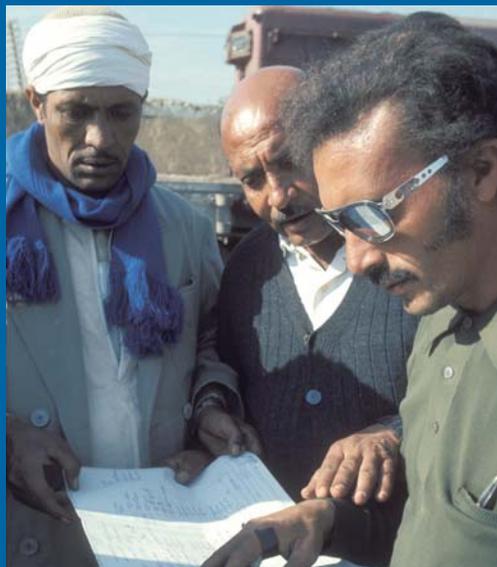
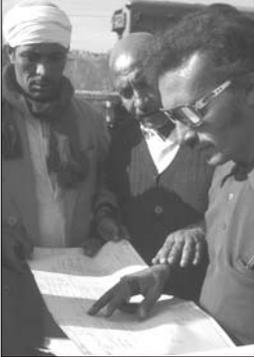


Cómo crear sistemas de SyE que contribuyan a un buen gobierno

Keith Mackay



Cómo crear sistemas de SyE que contribuyan a un buen gobierno

	<p>El seguimiento y la evaluación (SyE) son parte central de los acuerdos para una buena gobernabilidad y son necesarios para lograr la formulación de políticas basadas en la evidencia, la toma de decisiones presupuestarias, la administración y la rendición de cuentas.</p> <p>No existe un modelo “perfecto” de lo que debería ser un sistema de SyE. Éste depende mayormente de los diferentes usos potenciales de la información que proporciona; dichos usos constituyen las razones más importantes para desarrollar esta clase de sistema.</p>
	<p>Es útil comenzar con un análisis de las funciones del SyE que ya existen: sus fortalezas y desafíos en términos de demanda (el uso real de la información) y de oferta (la calidad técnica de la información del seguimiento y los informes de evaluación).</p> <p>Los análisis también pueden ayudar a crear conciencia y a establecer acuerdos en relación con la prioridad del SyE.</p>
	<p>El siguiente paso consiste en desarrollar un plan de acción –la orientación que regirá el sistema de SyE–, el cual debe involucrar a las partes interesadas clave de los ministerios centrales y sectoriales, a los donantes, a las universidades, entre otros.</p> <p>Los elementos clave de un plan de acción son los promotores entusiastas e influyentes; la generación de incentivos poderosos para conducir el SyE y utilizar la información; la capacitación en SyE y en el uso de la información que proporciona; los acuerdos estructurales para asegurar la objetividad y calidad del SyE, y además un compromiso de largo plazo para institucionalizarlo.</p>
	<p>Existen muchas enseñanzas de países que han desarrollado exitosos sistemas de SyE gubernamentales; sin embargo, hay muchos errores que se pueden evitar. El primero de ellos es la complejidad excesiva en un sistema de SyE que no sólo significa esfuerzo perdido sino que puede llegar a socavarlo.</p> <p>Otro error es creer que el SyE tiene un valor intrínseco; la información del SyE es valiosa sólo si es ampliamente utilizada.</p>
	<p>Es una buena práctica supervisar y evaluar en forma periódica el desarrollo del sistema de SyE y su funcionamiento. Tal vez sea necesario realizar continuas correcciones durante el camino.</p> <p>El criterio básico del éxito está en la medida en que la información del SyE se utiliza para mejorar la actuación del gobierno.</p>



Cómo crear sistemas de SyE que contribuyan a un buen gobierno

Keith Mackay



© 2007 Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/Banco Mundial
1818 H Street NW
Washington, DC 20433
Teléfono: 202-473-1000
Sitio web: www.bancomundial.org
Correo electrónico: feedback@worldbank.org

Todos los derechos reservados

1 2 3 4 10 09 08 07

Los descubrimientos, interpretaciones y conclusiones aquí expresados pertenecen a los autores y no reflejan necesariamente los puntos de vista de la Junta de Directores Ejecutivos del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/Banco Mundial o de los gobiernos que representan.

El Banco Mundial no garantiza la exactitud de los datos incluidos en este trabajo. Las fronteras, los colores, los nombres y otra información expuesta en cualquier mapa de este trabajo no denotan opinión alguna por parte del Banco Mundial relacionada con la condición jurídica de ninguno de los territorios, ni aprobación o aceptación de tales fronteras.

Derechos y permisos

El material de esta obra tiene derechos reservados. La copia y/o difusión de partes o de toda la obra sin autorización pueden constituir una violación de la ley aplicable. El Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/Banco Mundial estimula la divulgación de su obra y normalmente otorga permisos oportunamente.

Para autorización de fotocopias o reimpresión de cualquier parte de este trabajo, solicítela con información completa a Copyright Clearance Center Inc., 222 Rosewood Drive, Danvers, MA 01923, USA, teléfono 978-750-8400; fax 978-750-4470; sitio web: www.copyright.com.

Todas las preguntas sobre derechos y licencias, incluso derechos subsidiarios, se deben dirigir a la Oficina del Editor, Banco Mundial, 1818 H Street NW, Washington, DC 20433, USA; fax: 202-522-2422; e-mail: pubrights@worldbank.org.

Fotografías de la portada: Superior izquierda, planificadores Egipcios, por Ray Witlin, Biblioteca de Foto del Banco Mundial; superior derecha, reparaciones de vías en Sur África, por Trevor Samson, Biblioteca de Foto del Banco Mundial; inferior izquierda, imagen cortesía de Leica Geosystems; inferior derecha, trabajador egipcio de ferrocarril, por Ray Witlin, Biblioteca de Foto del Banco Mundial.

ISBN: 978-0-8213-7191-6
e-ISBN: 978-0-8213-7192-3
DOI: 10.1596/978-0-8213-7191-6

Se ha efectuado la solicitud de inclusión en los datos del Catálogo de Publicaciones de la Biblioteca del Congreso.

InfoShop del Banco Mundial
Correo electrónico: pic@worldbank.org
Teléfono: 202-458-5454
Facsímil: 202-522-1500

Grupo de Evaluación Independiente
Grupo de programas de gestión de
conocimientos y fortalecimiento de la capacidad
de evaluación (IEGKE)
Correo electrónico: eline@worldbank.org
Teléfono: 202-458-4497
Facsímil: 202-522-3125



Impreso en papel reciclado



Índice

v	Prefacio
vii	Reconocimientos
ix	Siglas y acrónimos
1	1 Introducción
5	PARTE I—¿Qué ofrece el seguimiento y la evaluación a los gobiernos?
7	2 ¿Qué significa SyE? Principios fundamentales del SyE
9	3 Contribución del SyE a un buen gobierno
17	4 Tendencias clave que influyen en los países — ¿Por qué los países están creando sistemas de SyE?
21	PARTE II—Experiencias de algunos países
23	5 Países con buenas prácticas – ¿Cómo se percibe el “éxito”?
25	6 Chile
31	7 Colombia
37	8 Australia
45	9 El caso especial de África
51	PARTE III— Enseñanzas
53	10 Creación de sistemas de SyE gubernamentales — Enseñanzas de la experiencia
63	11 Incentivos para el SyE — Cómo crear demanda
67	PARTE IV—Cómo fortalecer un sistema de SyE gubernamental
69	12 La importancia de un diagnóstico de país
75	13 Preparación de planes de acción

85	PARTE V—Temas pendientes
87	14 Temas de relevancia y vanguardia
93	15 Comentarios finales
95	PARTE VI—PyR: Preguntas frecuentes
109	Anexos
111	A: Enseñanzas sobre cómo garantizar evaluaciones influyentes
115	B: Diagnóstico de un país—El ejemplo de Colombia
137	C: Términos de referencia para el diagnóstico exhaustivo del sistema de SyE de Colombia
141	D: Evaluación del apoyo del GEI para la institucionalización de sistemas de SyE
147	E: Glosario de términos claves en SyE
155	Notas
163	Bibliografía



Prefacio

Desde su creación en 1973, el Grupo de Evaluación Independiente del Banco Mundial (GEI) –antes conocido con el nombre de Departamento de Evaluación de Operaciones – ha apoyado los esfuerzos de los gobiernos de los países en desarrollo para fortalecer sus sistemas de seguimiento y evaluación (SyE) y sus capacidades. Durante este período, el GEI ha acumulado gran experiencia en este tema dentro de un gran número de países y de ambientes del sector público.

En 1998, el GEI inició una serie de documentos de trabajo y otras publicaciones sobre esta materia con el fin de documentar y ayudar a difundir estas enseñanzas. Las publicaciones están disponibles en el portal del GEI: <http://www.worldbank.org/ieg/eccl/>. El gran interés en este tema se ve reflejado en el alto índice de lectura de estas publicaciones –sólo el portal atrae más de 110.000 visitantes cada año, y representa una proporción considerable del total de lectores del GEI.

Las publicaciones del Grupo de Evaluación Independiente mencionadas documentan sistemas de seguimiento y evaluación de países con buenas prácticas y otros con prácticas prometedoras. También incluyen guías de análisis, diagnósticos de países, ejemplos de evaluaciones muy influyentes, así como material didáctico sobre SyE y la evaluación del impacto, entre otros. En este contexto, el propósito de esta obra es sintetizar y procesar todo ese acervo de conocimientos para ofrecerlo a los lectores.

La Parte I de este libro empieza con la presentación de lo que el seguimiento y evaluación ofrecen exactamente a los gobiernos. Se intenta aclarar lo esencial de la retórica subyacente. Se presentan los principios fundamentales del SyE (Capítulo 2) junto con un análisis de las maneras específicas en que la información del seguimiento y los hallazgos de las evaluaciones pueden emplearse y se han usado para mejorar el desempeño del gobierno, por ejemplo, al apoyar una toma de decisión presupuestaria (Capítulo 3). Se sostiene que la utilización de la información del SyE es una condición necesaria para el manejo eficaz del gasto público dirigido hacia la reducción de la pobreza; en otras palabras, se afirma que el SyE es necesario para realizar la formulación de políticas, la gestión y rendición de cuentas basadas en la evidencia. Por eso la mayoría de los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) –los países más ricos del mundo– ponen mucho énfasis en tener y utilizar la información del SyE para reforzar una buena

governabilidad. También se analizan algunas de las tendencias clave que influyen para que los países otorguen una mayor prioridad al SyE (Capítulo 4).

La Parte II se concentra en la experiencia de varios países que han tenido éxito en la creación de un sistema de SyE gubernamental. En el capítulo 5 se examina lo que debe ser un sistema de SyE “exitoso”. Ejemplos de varios países –como Chile (Capítulo 6), Colombia (Capítulo 7) y Australia (Capítulo 8)– ilustran tal sistema. Sin embargo, nótese que un tema especial de esta obra, es que no existe el “mejor” modelo de un sistema de SyE gubernamental o sectorial. En países relativamente débiles, puede ser apropiado tener un enfoque más cuidadoso con los cambios progresivos si estos países tienen el potencial de demostrar que el SyE es eficaz en función del costo. África, por ejemplo, donde existen muchas limitaciones, se analiza dentro de este contexto (Capítulo 9).

En la Parte III se presentan las enseñanzas derivadas de la creación de sistemas de SyE gubernamentales en diferentes países, tanto desarrollados como en desarrollo. Se pone énfasis en 13 enseñanzas clave (Capítulo 10); las cuales también son consistentes con la experiencia internacional en otras formas de fomentar la capacidad del sector público. Las enseñanzas contemplan, por ejemplo, el requisito previo de una fuerte demanda, por parte del gobierno, de información del seguimiento y de los hallazgos de la evaluación, y del papel central de los incentivos. Entre las enseñanzas, también se considera el valor que tiene realizar un diagnóstico del SyE en un país y contar con un promotor influyente del SyE. Es común encontrar poca demanda de SyE por parte del gobierno, lo que con frecuencia se percibe como una barrera insuperable de los esfuerzos por crear un sistema de SyE. Sin embargo, éste no es el caso; existen muchas formas

para crear demanda de SyE, utilizando una mezcla de diversos elementos: premios, castigos y consejos (Capítulo 11).

En la Parte IV se ofrecen algunas sugerencias para fortalecer un sistema de SyE gubernamental. Se presta particular atención a los beneficios que brinda llevar a cabo un diagnóstico de país (Capítulo 12). Tal diagnóstico puede proporcionar una buena comprensión de los actuales esfuerzos del SyE en un país, en el ámbito del servicio civil, y en las oportunidades para utilizar la información de este sistema para funciones centrales del gobierno, tales como la toma de decisiones presupuestarias y la continua realización de programas y proyectos. Un diagnóstico conduce naturalmente hacia un plan de acción que identifica las principales opciones para el fortalecimiento de un sistema de SyE gubernamental (Capítulo 13).

En la Parte V se abordan temas donde la experiencia internacional con sistemas de SyE gubernamentales no está bien entendida o bien documentada. Esto incluye temas relevantes y de vanguardia como la eficacia en función de los costos de los enfoques alternativos para fortalecer los sistemas de SyE gubernamentales, y los modelos de buenas prácticas de SyE en los niveles sectoriales y subnacionales (Capítulo 14). También se ofrecen las respuestas de una serie de interrogantes que surgen frecuentemente acerca del tema de los sistemas de SyE gubernamentales (Capítulo 15). Se incluye una lista de los principales peligros y errores que se deben evitar cuando se busca fortalecer el SyE en un país, como el error de creer que el SyE tiene un mérito intrínseco, o adoptar un enfoque tecnocrático para desarrollar capacidad.

Por último, en la Parte VI se ofrece una serie de preguntas comunes sobre el SyE y sus respuestas.



Reconocimientos

Esta obra fue escrita por Keith Mackay, quien comenzó la serie de documentos de trabajo del GEI y otras publicaciones sobre este tema en 1998. El contenido del libro ha recibido comentarios de otros colegas como Harry Hatry y David Shand. La edición de la versión en inglés la llevó a cabo Heather Dittbrenner. Diana Chávez tradujo la versión en español y Laura Valencia editó esta versión. No obstante, las opiniones expresadas en esta

obra son las del autor y no reflejan necesariamente la opinión del Banco Mundial o del Grupo de Evaluación Independiente.

Se agradece el generoso apoyo financiero de la Agencia Noruega de Cooperación para el Desarrollo (Norad, por su acrónimo en inglés) para la elaboración de este trabajo.

Siglas y acrónimos

AfrEA	Asociación Africana para la Evaluación
ANAO	Oficina Nacional de Auditoría de Australia
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CAD	Comité de Asistencia para el Desarrollo (OCDE)
COINFO	Comisión Intersectorial de Políticas y de Gestión de Información para la Administración Pública (Colombia)
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social (Colombia)
CRC	Tarjeta de Informes Ciudadanos
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística (Colombia)
DCE	Desarrollo de la Capacidad de Evaluación
DdF	Departamento de Finanzas (Australia)
DDTS	Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible (Colombia)
DEPP	Dirección de Evaluación de Políticas Públicas (Colombia)
DFID	Departamento de Desarrollo Internacional (Reino Unido)
DIFP	Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas (parte del DNP, Colombia)
DNP	Departamento Nacional de Planeación (Colombia)
GAO	Oficina General de Rendición de Cuentas (Estados Unidos de América)
GEI	Grupo de Evaluación Independiente
HMN	Red de la Métrica en Salud
ICBF	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar
IDEAS	Asociación Internacional de Evaluación del Desarrollo
MdH	Ministerio de Hacienda (Chile)
MEN	Ministerio de Educación (Colombia)
NIMES	Sistema Nacional Integrado de Seguimiento y Evaluación (Uganda)
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
OMB	Oficina de Administración y Presupuesto (Estados Unidos de América)
ONG	Organización No Gubernamental
PART	Instrumentos de Clasificación de las Evaluaciones de Programas (Estados Unidos de América)
PBB	Presupuesto por resultados
PEAP	Plan de acción para la erradicación de la pobreza (Uganda)
PEP	Plan de Evaluación de Portafolio (Australia)
PETS	Encuesta de seguimiento del gasto público (Uganda)
PRSP	Documento de estrategia para la reducción de la pobreza
SEDESOL	Secretaría de Desarrollo Social (México)
SENA	Servicio Nacional de Aprendizaje (Colombia)
SIGOB	Sistema de Programación y Gestión por Objetivos y Resultados (Colombia)
SIIF	Sistema Integrado de Información Financiera (Colombia)
SINERGIA	Sistema Nacional de Evaluación de Resultados de la Gestión Pública (Colombia)
TdR	Términos de referencia



1

Introducción

Un número cada vez mayor de gobiernos trabajan para mejorar su desempeño creando sistemas que les ayudan a precisar y entender su ejercicio. Estos sistemas de seguimiento y evaluación (SyE) son utilizados para medir la cantidad, la calidad y los destinatarios de los bienes y servicios –los productos– que el Estado proporciona, y así cuantificar los efectos directos e impactos de estos productos. Tales sistemas también son un medio para entender con mayor facilidad las causas de un buen o mal desempeño.

Existen muchas razones para aumentar los esfuerzos por fortalecer los sistemas de SyE gubernamentales. Las presiones fiscales y las expectativas cada vez mayores por parte de los ciudadanos transmiten un ímpetu continuo para que los gobiernos proporcionen más y mejores servicios. Estas presiones también constituyen una razón suficiente para encontrar formas más rentables de operación, de manera que los gobiernos puedan hacer más con menos. Los países en desarrollo generalmente miran hacia los países más ricos –miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)– y adoptan los instrumentos administrativos del sector público que esos países utilizan comúnmente, tales como el SyE y el presupuesto por resultados. La sociedad civil y los congresos también están presionando en la rendición de cuentas de los gobiernos para que informen y expliquen públicamente su desempeño. Asimismo, los donantes internacionales son presionados para que demuestren los resultados de las

grandes cantidades de ayuda financiera que otorgan y de las cuales son responsables; también están trabajando de persuadir y apoyar a los países en desarrollo a fortalecer sus propios sistemas de SyE.

En los últimos años, el apoyo de los donantes se concentró particularmente en los países más pobres, es decir, en los que preparan estrategias de erradicación de la pobreza como parte de las iniciativas de reducción de la deuda. Estos países tratan de alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Los donantes también comienzan a apreciar que los sistemas de SyE de los países pueden desempeñar una función importante en los esfuerzos contra la corrupción; pueden ayudar a identificar “fugas” en los fondos del gobierno, así como algunas posibles consecuencias de la corrupción –como cuando el gasto del gobierno no se refleja en la calidad física de la infraestructura o en el volumen y la calidad de los servicios que proporciona.

El seguimiento y la evaluación y los sistemas de SyE son generalmente vistos de manera limitada, en términos tecnocráticos, muy similar al desarrollo de una gestión financiera o de un sistema de adquisiciones. En realidad existen aspectos técnicos de SyE y sus sistemas que necesitan manejarse de manera muy cuidadosa. Pero un énfasis tecnocrático sería altamente inadecuado si éste ignora los factores que determinan la medida en la que la información del SyE se puede utilizar. Cuando un sistema de SyE no se utiliza en forma adecuada, no sólo se convierte en un desperdicio de recursos, sino que también puede socavar seriamente la calidad de la información que produce. También causa que se cuestione la sostenibilidad del sistema mismo.

Con frecuencia, los especialistas en evaluación sostienen que el SyE y los sistemas de SyE son una “cosa buena” y que tienen mérito intrínseco; los expertos en mejoras de gestión generalmente parecen postular que la gestión basada en resultados u otras maneras de utilizar la información del SyE ofrecen algún tipo de panacea para mejorar el desempeño del gobierno. Sin embargo, los débiles argumentos de estas ideas no convencen a los gobiernos escépticos o abrumados de los países en desarrollo; pero existen ejemplos muy convincentes de gobiernos que han dedicado los esfuerzos necesarios para construir un sistema de SyE. Estos gobiernos utilizan ampliamente la información que generan dichos sistemas para mejorar en forma significativa el desempeño de sus políticas, programas y proyectos.

El propósito de este libro es ayudar a los gobiernos en sus esfuerzos por construir, fortalecer, e institucionalizar sus sistemas de SyE, no como un fin por sí mismo, sino como un apoyo al mejoramiento de su desempeño; es decir, para un buen gobierno. En este libro se reúne un caudal de la experiencia acumulada por el Grupo de Evaluación Independiente (GEI) del Banco Mundial en su programa de apoyo continuo a los gobiernos y al personal del Banco en sus esfuerzos por construir sistemas de SyE. Asimismo, hace uso de referencias bibliográficas provenientes de otras fuentes dentro de este mismo tema.

En la actualidad existe un gran énfasis en los *resultados* y en la capacidad de demostrar un buen desempeño. La Parte I se concentra en presentar lo que el SyE ofrece exactamente a los gobiernos; se busca aclarar lo esencial de la retórica subyacente. En el capítulo 2 se presentan los principios fundamentales del seguimiento y evaluación, y en el anexo E, donde se continúa con este análisis, se incluye un glosario de los términos clave relacionados con la evaluación y la gestión basada en resultados que desarrolló el Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) de la OCDE. Para algunos altos funcionarios y personal del grupo de donantes, el SyE puede parecer un tema altamente técnico, con tecnología difícil de entender por los inexpertos. Por tanto, en este capítulo se intenta desmitificar el SyE proporcionando una visión amplia de diferentes tipos y métodos del SyE.

En el capítulo 3 se continúa con el estudio de las formas específicas en que el SyE puede ser o ha sido utilizado para mejorar el desempeño de un gobierno. Aquí el enfoque está en la manera en que el gobierno ha utilizado el SyE, por ejemplo, para apoyar la toma de decisiones presupuestarias. Se proporcionan ejemplos de la utilización del SyE por la sociedad civil para evaluar e inducir a los gobiernos a mejorar su desempeño. También se incluyen ejemplos de evaluaciones influyentes, las cuales confirman que el SyE puede ser muy eficaz en función de los costos para los gobiernos. En el capítulo 4 se consideran brevemente las tendencias clave que están influenciando en los países para crear sistemas de SyE.

En la Parte II se presenta la experiencia de varios países que han tenido éxito en la creación de un sistema de SyE eficiente. En el capítulo 5 se dan los lineamientos generales de lo que debe ser un sistema de SyE gubernamental “exitoso” y se proponen tres niveles de éxito. Una pregunta común es si realmente existen países que hayan conseguido crear exitosamente un sistema nacional de SyE. La respuesta a esta pregunta es un rotundo “sí.” Muchos países desarrollados, y un número pequeño pero cada vez mayor de países en desarrollo han tenido éxito en la creación de sistemas de SyE eficientes para todas las áreas del

gobierno. En los capítulos 6, 7 y 8 se presentan los estudios de casos de tres de estos países: Chile, Colombia y Australia, respectivamente.

El caso especial de África se comenta en el capítulo 9. Claramente, África es considerada alta prioridad para la comunidad internacional, y ha sido el centro de una considerable cantidad de asistencia para el desarrollo, incluida la creación de capacidad. Se han realizado esfuerzos para fortalecer el SyE dentro del contexto de preparación de estrategias de reducción de pobreza. En este capítulo se consideran algunas de las dificultades y oportunidades que enfrentan los países pobres debido a estos esfuerzos.

Muchos países desarrollados y en desarrollo han acumulado experiencias considerables en la creación de sistemas de seguimiento y evaluación. Así como con cualquier forma de creación de capacidades, existe un número de lecciones aprendidas con esfuerzo sobre lo que funciona mejor y lo que no funciona, y esto es lo que se analiza en la Parte III. La consistencia de estas experiencias en diferentes países y regiones no es sorprendente; estas enseñanzas están de acuerdo con la experiencia internacional en relación con otros tipos de creación de capacidad en el área de gestión del sector público, por ejemplo, los sistemas de presupuesto o una reforma en el servicio civil (Capítulo 10). Como se mencionó antes, el tema de la utilización de la información del SyE es básico para el desempeño y sostenibilidad de un sistema de SyE. La utilización depende de la naturaleza y fuerza de la demanda de información —que, a su vez, depende de los incentivos para utilizar el SyE. Los países que tienen una demanda muy baja o muy débil por SyE pueden percibirse como países que enfrentan una barrera insuperable para crear sistemas de SyE. Empero, esta perspectiva es demasiado pesimista. Existen maneras de incrementar la demanda fortaleciendo los incentivos, y éstas se tratan en el capítulo 11, donde se consideran los premios, los castigos y los consejos para garantizar la utilización de la información del SyE.

En la Parte IV se postulan diversas maneras de fortalecer un sistema de SyE gubernamental. Una

de las enseñanzas para la creación de un sistema de SyE es la importancia de realizar un diagnóstico de país (Capítulo 12). Dicho diagnóstico proporciona un sólido conocimiento de los esfuerzos actuales de SyE del ambiente del sector público, de las oportunidades para reforzar un sistema de SyE y el uso de su información. Ésta se puede emplear en las funciones básicas del gobierno, como la toma de decisiones presupuestarias y la gestión de programas y proyectos en marcha. Tal vez igualmente importante, un diagnóstico ayuda a que las partes clave interesadas dentro del gobierno y en la comunidad de donantes se concentren en las fortalezas y desafíos de los acuerdos de SyE vigentes; tal diagnóstico también puede asegurar que estas partes interesadas compartan una toma de conciencia en común acerca de estos asuntos. Un diagnóstico conduce naturalmente a un plan de acción que identifica las principales opciones para el fortalecimiento de un sistema de SyE gubernamental (Capítulo 13).

En esta obra no se pretende abarcar todos los temas que pueden surgir cuando se busca crear un sistema de SyE gubernamental, o fortalecer uno ya existente. En la Parte V se señalan algunos de esos temas sobre los cuales la experiencia internacional no se entiende o no está bien documentada. Estos temas novedosos y relevantes son importantes para la institucionalización del SyE donde el conocimiento actual es escaso (Capítulo 14). Se habla de modelos de SyE recomendables en los niveles subnacional y sectorial; de las formas en las que los gobiernos pueden trabajar de manera efectiva y fiable para apoyar a la sociedad civil en asuntos de SyE del desempeño gubernamental; y de la eficacia en función de los costos de modelos alternativos del apoyo de los donantes para la institucionalización del SyE.

En el capítulo 15 se plantean algunas consideraciones finales.

En la Parte VI se responden muchas preguntas que generalmente surgen en las conferencias nacionales e internacionales sobre los temas que se tratan en este libro. La frecuencia con que surgen preguntas similares nos ayuda a identificar los

temas clave que deben ser abordados cuando se busca institucionalizar un sistema de SyE.

Un reto que enfrentan tanto el gobierno como las oficinas de evaluación de donantes es asegurar que las evaluaciones que ellos producen sean utilizadas intensivamente. Ahora es claro que no es suficiente completar un informe de evaluación, que se publique y que se crea que de alguna manera se utilizará. En lugar de eso, los evaluadores y sus oficinas de evaluación necesitan ser altamente proactivos en la implementación de una estrategia detallada para la difusión no sólo del informe de evaluación sino también de los hallazgos –a fin de fomentar la aceptación de las conclusiones de la evaluación y la implementación de sus re-

comendaciones. En el anexo A se presentan varias experiencias y consejos prácticos para asegurar que las evaluaciones sean influyentes.

El anexo B ofrece un ejemplo de diagnóstico de país para el caso de Colombia. En el anexo C se incluyen términos de referencia (TdR) ilustrativos para un diagnóstico más profundo del sistema de SyE de Colombia. Las conclusiones de una autoevaluación del grupo de apoyo del GEI para la institucionalización de los sistemas de SyE se describen en el anexo D. Esta evaluación proporciona un posible modelo para donantes y gobiernos que buscan evaluar sus propios esfuerzos para crear o fortalecer el sistema de SyE de un país. Finalmente, el anexo E es un glosario de términos claves de SyE.

PARTE I

¿Qué ofrece el seguimiento y la evaluación a los gobiernos?

La Parte I se concentra en presentar lo que el SyE ofrece exactamente a los gobiernos; se busca aclarar lo esencial de la retórica subyacente. En el capítulo 2 se presentan los principios fundamentales y la definición del SyE. Además, se responde la interrogante acerca de lo que significa el seguimiento y la evaluación y se analizan algunos de los principales instrumentos, métodos y enfoques que los gobiernos y los donantes internacionales utilizan. En el capítulo 3 se exponen los métodos específicos que el SyE utiliza para mejorar el desempeño gubernamental. Luego, en el capítulo 4, se consideran muy brevemente las tendencias clave que estimulan a los países a poner en práctica sistemas de SyE.



2

¿Qué significa SyE? Principios fundamentales del SyE

Existen varios términos y conceptos relacionados dentro del campo del SyE que pueden prestarse a confusiones. Es más, cada país o cada agencia de desarrollo generalmente utiliza una definición diferente para el mismo concepto. El CAD preparó un glosario de términos y conceptos clave con el fin de evitar confusiones y lograr una homogeneidad (CAD, 2002), el cual forma parte del anexo E. En este capítulo se ofrece una exposición más amplia de la perspectiva general.

Los indicadores de desempeño son medidas de insumos, actividades, productos, efectos directos e impactos de las actividades gubernamentales. Los indicadores pueden ser de muy alto nivel, en lo que se refiere a la medición del desempeño del gobierno en relación con los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) o con el Plan de Desarrollo Nacional, o en términos de las actividades y los resultados de ministerios y dependencias del sector público. Asimismo, son útiles para determinar los objetivos de desempeño, para evaluar los progresos con miras a su logro y para comparar el desempeño de diversas organizaciones. Los indicadores son medios relativamente económicos utilizados para medir el desempeño de los gobiernos con regularidad.

Si bien los indicadores de desempeño se pueden utilizar para identificar problemas y, por ende, permiten tomar acciones correctivas, su limitación es que no siempre revelan si las acciones del go-

bierno condujeron a mejorar el desempeño. Sin embargo, se pueden utilizar para señalar la necesidad de un seguimiento o evaluación de un tema específico. Un riesgo común de los sistemas de indicadores de desempeño es la complejidad excesiva del sistema si se incluyen demasiados indicadores que son subutilizados y que deterioran la calidad de la información.

Los métodos de **evaluación previa** son rápidos y de bajo costo, sirven para recoger opiniones y retroalimentación de los beneficiarios y de otras partes interesadas. Estas opiniones ofrecen información rápida para la toma de decisiones en las gestiones, especialmente en el nivel de actividades o de programas. Éstos incluyen entrevistas, discusiones de grupos focales, observación directa y pequeñas encuestas. Puede ser difícil generalizar los hallazgos de estos métodos cualitativos; además, son mucho menos válidos, confiables o verosímiles que las encuestas formales.

La evaluación rápida supone una revisión formal de una actividad o programa gubernamental. Por ejemplo, en Chile, las evaluaciones rápidas necesitan estudios documentados que revisen los objetivos de un programa y preparen un análisis de marco lógico (lo cual esquematiza la conexión causal entre las actividades del gobierno y los efectos directos e impactos deseados). Cualquier información disponible (como los indicadores de desempeño) se analiza para evaluar la eficiencia y eficacia de la actividad. El Banco Mundial utiliza este enfoque en muchas de sus evaluaciones *ex ante* y *ex post* de proyectos. El Banco también utiliza una gama de información adicional en sus evaluaciones *ex post*, incluidos los hallazgos de las misiones de supervisión, las entrevistas de informantes clave y cualquier otra información primaria o secundaria que haya sido recopilada.

Las principales ventajas de las evaluaciones rápidas son su velocidad y su relativo bajo costo. Sus principales desventajas, en comparación con enfoques más rigurosos, son su débil evidencia empírica y sus técnicas de análisis de datos, aún mucho más débiles. Asimismo, tienen dificultad para identificar posibles relaciones causales entre las acciones del gobierno y las consiguientes mejoras en su desempeño.

La evaluación de impactos se centra en los efectos directos e impactos de las actividades gubernamentales. Los métodos de evaluación rápida se pueden utilizar para estimar el impacto, pero métodos más sofisticados pueden aportar resultados mucho más confiables y persuasivos. Estos mé-

todos suponen la comparación de los beneficiarios del programa con grupos control o de comparación, en dos o más momentos dentro de un período determinado. Se utilizan técnicas estadísticas avanzadas para identificar los impactos precisos del programa sobre los beneficiarios. Este tipo de evaluación es sumamente exigente en relación con los datos y también puede resultar muy costosa; sin embargo, existen formas de reducir el costo significativamente. Es necesario que estas evaluaciones se planifiquen con mucha anticipación, calculando cuándo se van a necesitar los hallazgos, ya que casi siempre es imposible llevarlas a cabo con celeridad. A pesar de que las evaluaciones sofisticadas generalmente son costosas, pueden ser altamente eficaces en función del costo cuando incluso conducen a mejoras marginales en el desempeño del programa.

Las revisiones exhaustivas de gastos conforman un tipo de evaluación de políticas. El Ministerio de Hacienda de Chile las utiliza para revisar todos los programas dentro de un área funcional en particular, por ejemplo, los colegios. Éstos suponen estudios documentales acerca de la ineficiencia y la duplicidad de los programas. Las revisiones bienales de gastos del Reino Unido investigan estos temas, así como los efectos directos del programa y las prioridades del gobierno.

Las ventajas y desventajas, costos, habilidades y tiempo necesarios para utilizar estos instrumentos del SyE se analizan en *Monitoring and Evaluation: Some Tools, Methods and Approaches* (GEI, 2004b). Véanse también el glosario de evaluación del CAD (2002) y el anexo E.



3

Contribución del SyE a un buen gobierno

El SyE puede ofrecer información exclusiva acerca del desempeño de las políticas, programas y proyectos de un gobierno. Puede identificar lo que funciona y lo que no funciona, y las razones para cada caso. Además, el SyE ofrece información acerca del desempeño de un gobierno, de un ministerio o de alguna dependencia en especial, así como de gerentes y su equipo de trabajo. Por otro lado, también aporta información sobre el desempeño de los donantes que apoyan el trabajo de los gobiernos.

Es tentador, y peligroso a la vez, considerar que el SyE tiene un valor intrínseco. Su valor no se basa únicamente en llevar a cabo un seguimiento y evaluación, o en contar con la información que genera; más bien, su valor radica en el uso de la información para ayudar a mejorar el desempeño del gobierno. Como se verá más adelante, existen muchos gobiernos que utilizan en forma sistemática la información del SyE para mejorar su desempeño. Algunas formas en que la información del SyE puede ser muy útil para los gobiernos y demás entidades son las siguientes:

- Apoyar en **la formulación de políticas –especialmente en la toma de decisiones presupuestarias– en el presupuesto por resultados y en la planeación nacional**. Estos procesos se centran en las prioridades que establece el gobierno a partir de las demandas competitivas de los ciudadanos y de los grupos sociales. La información del SyE puede apoyar las deliberaciones del gobierno ofreciendo evidencia de las diversas actividades eficaces en función de sus costos, como los diferentes programas de empleos, las intervenciones en salud o los pagos por transferencia monetaria condicionada. Los términos que describen el uso de la información del SyE en esta forma particular incluyen la formulación de políticas basada en evidencia, los presupuestos basados en resultados y los presupuestos por informe de desempeño (Recuadro 3.1).
- Ayudar a los ministerios en su **desarrollo** y análisis de políticas, así como en el desarrollo de programas.
- Ayudar a los ministerios y a las dependencias gubernamentales a **administrar actividades** en el nivel de sectores, programas y proyectos. Esto incluye la prestación de servicios y el manejo del personal. El SyE identifica el uso más eficiente de los recursos disponibles; se puede utilizar para identificar dificultades en la implementación, por citar un ejemplo. Los indi-

Recuadro 3.1 ¿Qué significa presupuesto por resultados?

La mayoría de los países de la OCDE ejecutan algún tipo de presupuesto por resultados (Curristine, 2005). Algunos otros países, como Chile, han creado un sistema de SyE gubernamental para apoyar el presupuesto por resultados, y el número de países en desarrollo que lo están aplicando es cada vez mayor. El SyE es considerado ampliamente como una herramienta muy útil para asistir a los gobiernos con problemas fiscales a reducir sus gastos totales identificando programas y actividades que tengan eficacia relativamente baja en función de los costos. El presupuesto por resultados también ayuda a los gobiernos a priorizar entre las propuestas competitivas de gastos. De esta manera, constituye una vía para obtener un mayor valor del dinero en sus gastos.

El presupuesto por resultados implica utilizar la información del seguimiento y los hallazgos de la evaluación. Existen tres enfoques principales para realizar el presupuesto por resultados. El primero se denomina **presupuesto basado en resultados directos**, donde hay una relación directa, generalmente basada en una fórmula, de manera que la asignación del presupuesto para un programa esté basada en su desempeño y en la medición de sus resultados (es decir, sus productos o sus efectos directos). Un ejemplo de ello es la asignación de fondos a una universidad según el número de estudiantes que se gradúan en cada disciplina, ya sea en medicina o en letras.

El segundo enfoque es el **presupuesto basado en resultados**

indirectos. Ésta es la forma más común de presupuestos por resultados. La información del SyE sobre los resultados del programa constituye un insumo, y sólo uno, en las decisiones sobre la asignación del presupuesto para el programa. Otra información, así como las prioridades de las políticas del gobierno (como es el tema de las consideraciones de equidad), también influye en las asignaciones.

El tercer enfoque es el denominado **presupuesto por presentación de resultados**. El gobierno utiliza la información del SyE para hacer un informe sobre los resultados reales (pasados) o esperados (futuros) de los presupuestos que envía al Parlamento o Congreso. Esta información puede no tener influencia alguna en la toma de decisiones de presupuesto y se considera como la forma más vulnerable de los presupuestos por resultados.

Un error muy común es que la evidencia de un bajo desempeño haga que un programa no reciba su asignación completa o que sea cancelado completamente. Aunque esto podría suceder con una actividad gubernamental de baja prioridad, generalmente se necesita gastar más dinero para corregir el programa, por lo menos a corto plazo. Por ejemplo, una evaluación que determina que la educación primaria o los gastos en hospitales públicos son muy ineficientes no haría que estos programas sean eliminados, ya que ellos son muy importantes. Por el contrario, será necesario identificar las razones de un pobre desempeño—lo que sería revelado por una evaluación— para finalmente dirigirlos.

cadores de desempeño se pueden utilizar para comparar costos y desempeño—normas de referencia de desempeño— entre las diferentes unidades, regiones y distritos administrativos. Las comparaciones pueden hacerse a lo largo del tiempo y así ayudar en la identificación de prácticas buenas, malas o prometedoras, de tal manera que pueda motivar la búsqueda de razones para determinado desempeño. Las evaluaciones y las revisiones se utilizan para identificar estas razones (véase por ejemplo, Wholey, Hatry y Newcomer, 2004). Ésta es la función de aprendizaje del SyE y frecuentemente se le denomina gestión basada en resultados o gestión orientada hacia los resultados.

- **Incentivar la transparencia y apoyar las relaciones de rendición de cuentas** revelando hasta qué punto el gobierno ha logrado sus objetivos. El SyE proporciona la evidencia

esencial necesaria para sostener fuertes relaciones de rendición de cuentas, como las del gobierno con el Parlamento o Congreso, con la sociedad civil y con los donantes. El SyE también apoya las relaciones de rendición de cuentas dentro del gobierno, tanto entre ministerios sectoriales y centrales, entre dependencias y ministerios sectoriales, y entre ministros, administradores y personal. A su vez, una sólida rendición de cuentas puede ofrecer los incentivos necesarios para mejorar el desempeño.

Estos usos ubican el SyE en el centro de los planes para un mejor gobierno, como condición necesaria para una administración efectiva del gasto público en la reducción de la pobreza. De esta manera, el SyE es esencial para lograr la formulación de políticas, la gestión y la rendición de cuentas

basadas en evidencias. Poner énfasis en el SyE es un medio para tener un sector público orientado a los resultados y a la rendición de cuentas, de tal manera que se promueva una cultura de desempeño en el servicio civil. Por tanto, el SyE no debería tomarse como una actividad limitada o tecnocrática.

Dentro de las cuatro grandes categorías de utilización de la información del SyE, existen muchas actividades específicas donde se puede aplicar. Asimismo, el SyE está estrechamente relacionado con otros aspectos de la administración del sector público:

- Sistemas de seguimiento presupuestales e informes financieros;
- Relaciones fiscales intergubernamentales, que incluyan la descentralización gubernamental y el grado en que éstas abarcan un enfoque en el desempeño del gobierno;¹
- Instituciones de rendición de cuentas, como oficinas nacionales de auditoría
- Oferta de servicios públicos por parte del sector de comercialización y privado (con y sin fines de lucro), por ejemplo, la subcontratación de funciones del gobierno.² El éxito de estas actividades depende de un pleno entendimiento de los objetivos y del desempeño real;
- Aclaración e información pública sobre las metas y objetivos del programa y las estrategias necesarias para lograrlos;
- Establecimiento de normas específicas de servicio al cliente por medio de dependencias que ofrezcan servicios, así como el seguimiento y la publicidad para los logros que se van alcanzando;
- Reforma del servicio civil que se concentre en el desempeño, la administración y la evaluación del personal, y que contemple la contratación, ascensos o despidos con base en méritos, teniendo en cuenta la relación entre el desempeño individual y el desempeño del proyecto o programa;
- Calidad de la asesoría de políticas del servicio civil y la medida en que esta asesoría se basa en la evidencia (con utilización del SyE);
- Esfuerzos para combatir la corrupción. El SyE se utiliza para identificar la “fuga” de fondos del

gobierno por medio de, por ejemplo, encuestas de seguimiento del gasto público (PETS). El seguimiento comunitario de proyectos de los donantes (o del gobierno) también puede ser un medio efectivo que ayude a poner freno a la corrupción en la implementación de los proyectos, y

- Participación en la sociedad civil. El SyE brinda un medio para reforzar la participación de la sociedad civil y presionar al gobierno para que alcance niveles de desempeño más altos.

Experiencias de países

La mayoría de los gobiernos de la OCDE pone mucho énfasis en las cuatro categorías de utilización de la información de SyE con el fin de apoyar la formulación de políticas basada en evidencias (especialmente el presupuesto por resultados), el desarrollo de políticas, la administración y la rendición de cuentas. Los gobiernos de la OCDE tienen colectivamente mucha experiencia en este tema: existe una idea general de que para que un gobierno mejore su propio desempeño, es necesario que realice un gran esfuerzo para medirlo. El secretariado de la OCDE y otras agencias han publicado numerosos estudios y análisis acerca del trabajo realizado por los países miembros para reforzar su orientación hacia el desempeño (por ejemplo, OCDE, 1995, 1997a, 2005; Curristine, 2005; Shand, 2006). Éstos incluyen una revisión exhaustiva de las prácticas y las enseñanzas de evaluación de los gobiernos, tanto en la creación de capacidad como en el uso de la evaluación (OCDE, 1997a), y una revisión de las prácticas y las enseñanzas del presupuesto por resultados:

La orientación del desempeño de la administración pública ha llegado para quedarse, es esencial para que un gobierno tenga éxito. Las sociedades actuales son demasiado complejas para ser sólo administradas por reglas para insumos y procesos y una cultura de espíritu público. El movimiento del desempeño ha incrementado la planificación formal, el informe y el control en muchos gobiernos, lo cual ha llevado a mejorar la información disponible para los administradores y los responsables de las políticas (OCDE, 2005, p. 81).

Durante los últimos 15 años, la mayoría de los gobiernos de la OCDE ha tratado de cambiar el énfasis del presupuesto y la administración dejando de lado los insumos y centrándose en los resultados, medidos en la forma de productos y efectos directos. Así como el contenido, ritmo y método de implementación de estas reformas varía según los países y a lo largo del tiempo, también comparten un renovado enfoque en los resultados medibles... En la mayoría de los países de la OCDE, los esfuerzos para evaluar el desempeño de los progra-

mas y ministerios constituyen, en la actualidad, una parte normal y aceptada del gobierno. Los países siguen una serie de métodos diferentes para evaluar el desempeño, los que incluyen medidas de desempeño, evaluaciones y normas de referencia (Curristine, 2005, pp. 88–89).

Es sorprendente la diversidad de enfoques que existen respecto al SyE según los países, y especialmente las formas como se utiliza la información del SyE. En el recuadro 3.2 se presentan ejemplos de cinco países cuyos

Recuadro 3.2 Gobiernos que utilizan intensivamente la información de SyE

Australia

A fines de la década de 1980, el gobierno creó un sistema de evaluación para todo el ámbito público, dirigido por el Departamento de Finanzas (DdF). Se solicitó a todos los ministerios que evaluaran cada uno de sus programas cada tres o cinco años. También se les pidió *preparar planes de evaluación de portafolio* que detallaran las evaluaciones programadas durante los siguientes tres años e indicaran los programas que serían evaluados, los temas por cubrir en cada evaluación y los métodos de evaluación por utilizarse.

Las evaluaciones se llevaron a cabo por los mismos ministerios, pero el DdF y otras dependencias centrales las supervisaron. Como resultado de ello, el número de evaluaciones realizadas se incrementó rápidamente y, hacia mediados de los años 1990, alrededor de 160 de estas evaluaciones estaban en progreso. Estas evaluaciones se usaron principalmente durante el proceso presupuestario anual. Cada nueva propuesta de gasto presentada por un ministerio debería especificar sus objetivos y presentar cualquier hallazgo de evaluación del desempeño disponible, real o probable, de la actividad del gobierno. Del mismo modo, *las opciones de ahorro*, propuestas para reducir el gasto del gobierno y preparadas por el DdF o por otros ministerios, también debieron incluir cualquier hallazgo de evaluación disponible.

El DdF estimó que, para 1994, casi 80% de las nuevas propuestas de gastos se basaban en hallazgos de evaluación, generalmente en un nivel bastante significativo. Cerca de dos tercios de las opciones de ahorros también se basaron en hallazgos de evaluación. Funcionarios del departamento, quienes asistieron a las reuniones del gabinete que analizaba estas propuestas sobre el presupuesto, concluyeron que esta información tuvo mucha influencia en la de-

cisión que el gabinete tomó acerca del presupuesto. La Oficina Nacional de Auditoría de Australia encontró que ministerios sectoriales también utilizaron mucho esta información, particularmente para ayudar a mejorar su propia eficiencia operacional (para mayor información acerca Australia, véase el capítulo 8).

Chile

El Ministerio de Hacienda (MdH), en 1994, desarrolló progresivamente un sistema de SyE para el gobierno. Este sistema incluye cerca de 1.550 indicadores de desempeño, evaluaciones rápidas (se completan alrededor de 10 a 12 cada año), y evaluaciones de impacto rigurosas (unas cuatro por año). El MdH encarga la realización de las evaluaciones a académicos o empresas de consultoría, y utiliza términos de referencia y metodologías estandarizadas para cada tipo de evaluación. Los funcionarios del MdH utilizan mucho la información del seguimiento y los hallazgos de evaluación en sus análisis de presupuestos del desempeño de cada ministerio y dependencia como un insumo para la toma de decisiones acerca del presupuesto del gobierno. El ministerio también utiliza esta información para establecer metas de desempeño para cada dependencia y para imponer mejoras administrativas, tanto en los ministerios como en las dependencias. El MdH supervisa cuidadosamente hasta qué punto cada ministerio implementa estas mejoras administrativas (véase el capítulo 6 para mayor información acerca de Chile).

Colombia

El sistema de SyE gubernamental, SINERGIA, es administrado por el Departamento Nacional de Planeación (DNP). Uno de los principales componentes del sistema es la base de datos con in-

Recuadro 3.2 Gobiernos que utilizan intensivamente la información de SyE (continuación)

formación sobre el desempeño, la cual contiene cerca de 500 indicadores que rastrean el desempeño del gobierno en función de las 320 metas del Plan Nacional de Desarrollo.

Para cada indicador de desempeño, la base de datos disponible al público registra el objetivo, la estrategia para alcanzar el objetivo, el desempeño de base, las metas anuales y el monto gastado por el gobierno. Cuando las metas de desempeño no se cumplen, el administrador responsable de que la meta se cumpla debe preparar un informe dando las explicaciones del caso. El presidente utiliza esta información en sus reuniones mensuales administrativas de control con cada ministro y en sus reuniones semanales en los diversos municipios del país (véase el capítulo 7 para mayor información acerca de Colombia). Valdría la pena señalar que es un sistema que hace evaluaciones también, no solo seguimiento porque uno de los aspectos que configura un sistema es el balance entre estas funciones.

Reino Unido

En 1998, el gobierno creó un sistema de metas de desempeño, las cuales se señalan en los Acuerdos del Sector Público con el Tesoro Público y cada uno de los 18 ministerios principales. Los Acuerdos del Sector Público establecen la meta general del ministerio, los objetivos prioritarios y las metas de desempeño clave.

En la actualidad existen 110 metas del gobierno en su conjunto y están enfocadas fuertemente en las áreas prioritarias de educación, salud, transporte y justicia penal. Las metas se expresan principalmente en términos de efectos directos (más que en productos) por ser alcanzados. Dos veces al año, los ministerios informan públicamente acerca del número de evaluaciones, como un aporte para la toma de decisiones de presupuesto. Las prioridades de gastos, topes de gastos y metas de desempeño afines se establecen dentro de un sistema de informes de gastos de tres años. La Oficina Nacional de Auditoría del Reino Unido informa que los ministerios también utilizan la información de desempeño de los Acuerdos del Sector Público para su propia planeación y rendición de cuentas; sin embargo, esta información se utiliza en menor grado para la administración en curso.

Estados Unidos de América

En el año 2002, el gobierno creó los Instrumentos de Clasificación de las Evaluaciones de Programas (PART) basándose en es-

fuerzos anteriores destinados a medir su desempeño. Los 1.000 programas del gobierno son clasificados utilizando la metodología PART, que se basa en cuatro aspectos del programa de desempeño: 1) la claridad de los objetivos y del diseño del programa; 2) la calidad de la planeación estratégica y la extensión del enfoque en las metas del programa; 3) la efectividad en la administración del programa; y 4) los resultados logrados en el programa real. Este último criterio representa 50% de la clasificación PART para cada programa.

Estos cuatro aspectos ponen mucho énfasis en la obtención de evidencia sólida acerca del desempeño del programa, basándose en la información de seguimiento y los hallazgos de evaluación. La clasificación se prepara conjuntamente con la Oficina de Administración y Presupuesto (OMB), la cual equivaldría al ministerio de hacienda en Estados Unidos de América, y con otros ministerios y agencias; sin embargo, la OMB tiene la última palabra en el momento de tomar la decisión en las clasificaciones.

Durante el año fiscal 2005, 44% de los programas fueron clasificados como efectivos o moderadamente efectivos; 24% clasificaron como resultados sin demostrar debido a la falta de información de SyE (esto representó una baja significativa a partir del año fiscal 2002, cuando 50% de los programas clasificaron como resultados no demostrados).

Los ministerios requieren el uso de clasificaciones PART para solicitar anualmente sus fondos a la OMB. Las solicitudes deben resaltar las clasificaciones PART, las recomendaciones para las mejoras en el desempeño del programa y las metas de desempeño. Por otro lado, la OMB también utiliza las clasificaciones PART como un aporte cuando prepara las solicitudes de fondos de la administración ante el Congreso. Además, la OMB utiliza las clasificaciones PART para aceptar o imponer mejoras en el desempeño de los ministerios.

La Oficina General de Rendición de Cuentas (GAO) concluyó que el PART asistió a la OMB en el análisis de información del SyE sobre el desempeño de programas como parte de su labor de análisis de presupuesto. Además captó el interés de los ministerios acerca de la información de los resultados del presupuesto. Sin embargo, la GAO concluye que el Congreso continua abordando los debates presupuestales con un enfoque tradicional, el cual pone relativamente poco énfasis en la información del SyE.

Fuentes: Australia—Mackay, 1998a, 2004; Chile—Rojas y otros, 2005; Guzmán, 2003, 2005, 2006; Colombia—Castro, 2006a, 2006b; May y otros, 2006; Reino Unido—United Kingdom Treasury (sin fecha); United Kingdom National Audit Office, 2006; Estados Unidos de América—OMB, 2003; GAO, 2004; Sandoli, 2005.

sistemas de SyE se han documentado y analizado ampliamente.

Los ejemplos de estos cinco países contienen algunas características comunes, como el enfoque global del gobierno para medir su propio desempeño, el papel destacado de un ministerio central poderoso (como el ministerio de hacienda o de planeación) y el énfasis en el uso de información del SyE para apoyar el proceso presupuestario. Sin embargo, la diversidad de enfoques también es evidente. Algunos países dan mayor importancia al proceso presupuestario, otros a la planeación; algunos más a la rendición de cuentas, mientras que otros dan importancia al aprendizaje para ayudar en la administración cotidiana. Finalmente, hay quienes dan mayor importancia al seguimiento y evaluación conjuntamente, mientras que otros sólo enfatizan el seguimiento o sólo la evaluación.

Es tentador concluir que las diferencias entre los países son mayores que las similitudes. Sin embargo, lo que resulta común entre un número creciente de países es el enfoque sistemático hacia el SyE, que generalmente se refiere a un sistema para todo el gobierno, aunque en algunos casos –como en México– sólo incluye una secretaría en particular (la Secretaría de Desarrollo Social, SEDESOL), que viene a ser una “isla” de buenas prácticas. Una característica especial del sistema de México es que después del éxito del SyE en SEDESOL, se está creando un sistema de SyE para todo el gobierno, con el apoyo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría de la Función Pública, y el recientemente creado, Consejo Nacional de Evaluación (Hernández, 2007).

Muchos países en desarrollo buscan en los países de altos ingresos, miembros de la OCDE, los mejores modelos de buena gobernabilidad que incluyan el SyE; sin embargo, esto puede convertirse en un concepto un tanto engañoso y potencialmente peligroso. El ambiente del sector público de cada país es único, y los mismos países de la OCDE poseen gran variedad de enfoques para evaluar el desempeño del gobierno y utilizar esta información. Por tanto, a pesar de que existen tendencias comunes que influyen en los gobiernos para crear sistemas de SyE, y que también hay

muchos instrumentos comunes para el SyE dentro de los mismos países, existen también grandes diferencias en el énfasis que se le da a cada instrumento y a la manera en que se usan.

Sociedad civil

En el momento de crear sistemas para dar seguimiento y evaluar el desempeño del gobierno, puede ser tentador concentrarse sólo en los actores gubernamentales, como los ministerios centrales, ministerios sectoriales, niveles de gobierno subnacionales y el Parlamento o Congreso. Sin embargo, esto podría dejar de lado el papel preponderante que la sociedad civil puede tener en el seguimiento y evaluación del desempeño del gobierno. La sociedad civil –organizaciones no gubernamentales (ONG), universidades, institutos de investigación, grupos de expertos y medios de comunicación– pueden desempeñar diversas funciones en el SyE, ya sea como usuarios o generadores de la información del SyE.³

Uno de los ejemplos que mejor presenta ambas funciones es la tarjeta de informe ciudadano que ideó una ONG en Bangalore, India en 1994. Este modelo ha sido copiado en muchas otras ciudades de la India y en países como Bangladesh, Filipinas, Uganda, Ucrania y Vietnam. La ONG de Bangalore ha utilizado estas tarjetas para destacar el buen y el mal desempeño de varios departamentos del gobierno municipal y para presionar con éxito al gobierno con el fin de mejorar su desempeño (Recuadro 3.3).

Otro ejemplo similar proviene de Bogotá, Colombia, donde una iniciativa de la sociedad civil se desarrolló independientemente de los gobiernos nacional o municipal en 1997. Se le conoce como Bogotá Cómo Vamos, y fue creada mediante una alianza entre una fundación privada, el principal diario de Bogotá, y la Cámara de Comercio. En la actualidad aparece como una característica permanente del panorama social.⁴ *Bogotá Cómo Vamos* comprende el análisis experto y la amplia publicación de datos sobre el desempeño del gobierno distrital, además de la información obtenida de encuestas de opinión pública sobre la calidad y disponibilidad de los servicios. La iniciativa exitosamente ha puesto presión sobre

Recuadro 3.3 Tarjetas de Informe Ciudadano – Una herramienta poderosa para la sociedad civil

La Tarjeta de Informe Ciudadano (CRC) de Bangalore fue la primera en su género gracias a una ONG independiente, el Centro de Relaciones Públicas, en el año 1994. Las tarjetas suponen una serie de encuestas de hogares en Bangalore elegidos al azar para evaluar los niveles de satisfacción en relación con varios aspectos de la calidad de los servicios otorgados por el gobierno municipal y otras dependencias de servicios públicos. Los aspectos que se estudian en estas encuestas de servicios prestados incluyen el comportamiento del personal, la calidad del servicio, la información proporcionada por el personal y el grado de corrupción (dinero fácil). Los servicios que los entrevistados deben evaluar son agua, energía, otros servicios municipales, transporte, vivienda, teléfonos, bancos y hospitales.

La primera tarjeta de informe descubrió diversos problemas: un bajo nivel de satisfacción público; las dependencias públicas no eran amables con los ciudadanos; faltaba orientación al consumidor; corrupción; y un alto costo por la ineficiencia del sector público. La segunda encuesta de la CRC de 1999 reveló mejoras en los niveles de satisfacción pero no hubo mejoras en la proporción de hogares que pagaban sobornos. El Centro de Relaciones Públicas difundió ampliamente los descubrimientos de la tarjeta de informe con la ayuda de los medios de comunicación –así estos descubrimientos se convirtieron en titulares de las noticias– reuniones públicas y presentaciones a las dependencias públicas prestadoras de estos servicios.

El Grupo de Evaluación Independiente (GEI) encargó un estudio de impacto de las dos primeras tarjetas de informe (1994 y 1999) basándose en entrevistas con una muestra de jefes de dependencias, funcionarios estatales de alto mando, grupos de acción ciudadana y los medios de comunicación en Bangalore. Los entrevistados declararon que en general estaban de acuerdo con la tarjeta de informe como herramienta para obtener una reacción respecto a los servicios. Gracias a los resultados de la CRC, muchas de las dependencias iniciaron medidas de reforma. Las tarjetas ayudaron a incrementar la conciencia del público acerca de la calidad de los servicios y estimuló a los grupos de ciudadanos a demandar mejores servicios. Asimismo, hicieron que los funcionarios clave comprendieran las percepciones de los ciudadanos comunes y el papel de la sociedad civil en la gobernabilidad de la ciudad. Bangalore ha sido testigo de una serie de mejoras, particularmente después de la segunda tarjeta de informe. El go-

bierno estatal y las dependencias públicas municipales iniciaron una serie de reformas para mejorar la infraestructura y los servicios de la ciudad –incluyendo, mediante la reforma del impuesto a la propiedad, la creación del Bangalore Agenda Task Force, e hicieron más eficiente los sistemas y procedimientos internos de las dependencias. En la actualidad existe gran transparencia en las operaciones de las dependencias del gobierno y mejor respuesta a las necesidades de los ciudadanos. Aunque otros factores contribuyeron también a esta transformación de Bangalore, las tarjetas de informe sirvieron de catalizadores en el proceso.

Los beneficios que se derivarán de las tarjetas parecen depender en gran parte de una diversidad de factores. En primer lugar está el uso que los medios de comunicación y la sociedad civil dan a dicha información. Los medios de comunicación desempeñan una función preponderante en publicitar un desempeño deficiente de una dependencia, lo que a su vez puede provocar un estímulo en la sociedad civil, en las mismas dependencias y en otras partes interesadas dentro del gobierno. Una sociedad civil activa puede cumplir un cometido importante para continuar presionando con el fin de lograr las reformas necesarias para las dependencias y dar seguimiento al grado en que las reformas se materializan. De esta manera, las tarjetas de informe también realizan una función política (Banco Mundial, 2003).

Es muy importante la receptividad de las dependencias del gobierno, especialmente su liderazgo. Cuando los funcionarios de mayor rango se preocupan por el desempeño de sus dependencias y por servir a ciudadanos comunes lo mejor posible, es probable que se estén creando mejores condiciones para la acción basándose en los hallazgos de la tarjeta de informe ciudadano (CRC). Evidentemente, mientras que la cultura de servicio civil no esté orientada hacia el cliente o tenga como principio lograr altos niveles de desempeño, habrá importantes limitaciones en lo que se pueda lograr, aun cuando los funcionarios de mayor rango estén comprometidos con la reforma. La experiencia de Bangalore ilustra lo que se puede alcanzar cuando una organización dinámica, el Centro de Relaciones Públicas, es capaz de (1) llevar a cabo estudios rigurosos sobre el nivel de satisfacción de los ciudadanos con el desempeño del gobierno, (2) asegurar un alto nivel de cobertura periodística de los resultados, y (3) persuadir a las dependencias del gobierno a mejorar su propio desempeño y proporcionar algún tipo de apoyo para ayudarlas en este fin.

Fuentes: Ravindra, 2004; Bamberger, Mackay y Ooi, 2004. Véase también <http://www.pacindia.org/>.

el gobierno distrital para que mejore su desempeño; además ha estimulado al gobierno a recopilar y publicar una amplia gama de información confiable sobre su propio desempeño.

Otro cometido de la sociedad civil es llevar a cabo las evaluaciones. Algunos gobiernos, como los de Chile y Colombia, contratan académicos o firmas consultoras para que realicen las evaluaciones como parte del sistema de SyE del gobierno.⁵ Una de las razones para encargar estas evaluaciones, en vez de que sean realizadas por funcionarios del gobierno, es tratar de alcanzar un nivel más alto de independencia, objetividad y credibilidad –y evitar un conflicto de intereses potencial o real que podría originarse con una autoevaluación. Otra de las razones puede ser la usual limitada disponibilidad de experiencia en evaluación dentro del mismo gobierno. Encargar las evaluaciones a otros también puede ayudar a aumentar el grupo de evaluadores disponibles en un país. Como la mayoría de los países divulga las evaluaciones realizadas –tanto aquellas que se encargan a terceros como las que llevan a cabo internamente los mismos ministerios o dependencias– esto hace que la calidad de ellas se someta a un minucioso análisis externo. A su vez, esto haría que se redujeran los incentivos para aquellos gobiernos que producen evaluaciones sin criterio, interesadas o deshonestas.

Conclusiones

La información de seguimiento y los hallazgos de evaluación pueden contribuir en diversas formas a una buena gobernabilidad: en la formulación de políticas con base en evidencias (incluida la toma de decisiones de presupuesto), en el desarrollo de políticas, en la administración y en la rendición de cuentas. Muchos gobiernos en el mundo se han dado cuenta de este potencial, como la mayoría de los países de la OCDE y un pequeño pero creciente número de países en desarrollo, lo cual se ilustra gracias a los cinco países cuyo uso intensivo de la información del SyE se resume en este capítulo. Todos estos países han dado pasos importantes para crear y progresivamente refinar los sistemas de SyE para apoyar así las funciones claves del gobierno. Varias tendencias que influyen en los gobiernos y las enseñanzas de las experiencias internacionales en la creación de sistemas de SyE del gobierno se discutirán en los capítulos 4 y 5 respectivamente.

El papel potencialmente importante de la sociedad civil debe ser subrayado tanto como productor, así como usuario de la información de SyE del desempeño del gobierno. Uno de esos ejemplos es la tarjeta de informe de Bangalore, que tuvo influencia en los gobiernos estatales y municipales. La propuesta de la tarjeta de informe ha sido copiada en muchos otros países.



4

Tendencias clave que influyen en los países — ¿Por qué los países están creando sistemas de SyE?

Los estudios de la OCDE parecen indicar que existen ciclos o tendencias en los tipos de reformas del sector público que adoptan los países (por ejemplo, OCDE, 1995, 1997a, 1997b, 1998b, 2004, 2005). Las reformas prioritarias que los países desarrollados enfatizaron en la década de 1990 comprenden la privatización, las normas de servicio al cliente, la gestión basada en resultados, la subcontratación, el pago por desempeño, la descentralización y el presupuesto por resultados.

Tendencias similares influyen en los países en desarrollo, algunos de los cuales buscan conscientemente adoptar las mejores prácticas disponibles en el mundo. Según se mencionó anteriormente, esto puede ser un concepto peligroso para los sistemas de SyE debido a la necesidad de adaptarlos de acuerdo con las circunstancias y prioridades de cada país.

La influencia de las tendencias de la OCDE en los países en desarrollo parece operar con cierto retraso, y el gran beneficio de ello es que estos países pueden aprender de los éxitos y fracasos de la implementación en otros lugares del mundo.

Así por ejemplo, en América Latina es evidente que gran número de países (alrededor de 20) están trabajando en la actualidad con el fin de reforzar sus sistemas de SyE gubernamentales (May y otros, 2006). Una segunda explicación de esta tendencia es el efecto causado por la demostración de li-

derazgo que ofrecen países como Chile, Colombia, México y Brasil. En tercer lugar, una serie de presiones económicas y sociales que son quizás más importantes en América Latina: continuas limitaciones macroeconómicas y presupuestales; insatisfacción debida a que el aumento de gastos del gobierno en sectores sociales no es acorde con el aumento en la calidad o cantidad de los servicios otorgados; constantes presiones para mejorar y ampliar los servicios públicos y la transferencia de ingresos; y crecientes presiones hacia la rendición de cuentas del gobierno y hacia el “control social”; esto quiere decir una rendición de cuentas más clara por parte de los gobiernos ante los ciudadanos comunes y los congresos.

En Europa Oriental se puede observar además otra influencia. Los países que se han unido a la Unión Europea o son candidatos a la adhesión tienen que reforzar sus sistemas de SyE y esto está dando mayor impulso a esta tendencia (Boyle, 2005).

Las iniciativas de los donantes internacionales, como el Banco Mundial, están teniendo fuerte influencia sobre los países prestatarios, particularmente en los que más dependen de la ayuda internacional. La iniciativa del Banco para el alivio de la deuda de los países pobres muy endeudados exige –como una condición por parte de los donantes– que los países preparen documentos de estrategia para la reducción de la pobreza (PRSP), que contengan indicadores del éxito alcanzado en los esfuerzos del país por reducir la pobreza (GEI, 2002). Se necesita un enfoque similar en el énfasis de los donantes en el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Los PRSP requieren un análisis del sistema de SyE de los países, en particular de la adecuación de los indicadores de desempeño disponibles. Sin embargo, muchos países pobres han experimentado dificultades para mejorar sus sistemas de seguimiento, tanto en términos de la producción de datos como, muy en especial, en la utilización de éstos (Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional, 2004; Bedi y otros, 2006).

Existen, asimismo, grandes presiones sobre los donantes internacionales para que rindan cuentas y demuestren los resultados obtenidos con los miles de millones de dólares que se destinan a asistencia cada año, y que pongan mayor énfasis en el SyE. Para el Banco Mundial estas presiones han modificado su *agenda de resultados*, lo cual implica, entre otras cosas, la necesidad de que las estrategias de asistencia del Banco a los países se concentren con firmeza hasta qué punto se han alcanzado en realidad los resultados y en la contribución del Banco para alcanzarlos (Banco Mundial, 2004a; GEI 2006a).

Este movimiento está conduciendo hacia una gran atención en la disponibilidad de información del SyE en relación con el desempeño de los proyectos del Banco en los países, así como sobre los temas más amplios vinculados con el desempeño de un país respecto a los objetivos de desarrollo. Por tanto, se crea mayor dependencia de los sistemas de seguimiento del gobierno y en la información que éstos producen.¹ Las deficiencias de estos sistemas están impulsando al Banco a rea-

lizar más esfuerzos por ofrecer apoyo para reforzarlos mediante préstamos, subsidios y asistencia técnica.

Al mismo tiempo, existe en cierto modo un cambio en la orientación de los préstamos que ofrecen el Banco y otros donantes, apartarse de proyectos estrictamente definidos y orientarse hacia préstamos programáticos, que suponen provisiones para financiamiento global (de hecho, apoyo a un amplio presupuesto). La ausencia de actividades y productos de proyectos claramente definidos con estos tipos de préstamos también requiere un enfoque panorámico más amplio de los resultados de la asistencia para el desarrollo. Esto a su vez requiere depositar mayor confianza en los sistemas de estadísticas nacionales y en los sistemas de seguimiento y evaluación de los programas gubernamentales.

Presiones similares para la rendición de cuentas sobre otros donantes han conseguido que ellos se involucren más en estos temas y ofrezcan mayor colaboración. Una vía que permite a los donantes compartir experiencias en este tema es la Iniciativa de Gestión para Resultados de Desarrollo (MfDR, por sus siglas en inglés), que promueve una mejor medición, seguimiento y gestión para resultados de donantes y gobiernos. Esta iniciativa surgió de una reunión de bancos de desarrollo multilateral en Monterrey, México, en 2002; y ha guiado un ambicioso programa de actividades, que incluye conferencias de alto nivel en Marrakech (2004), París (2005) y Hanoi (2007). La iniciativa también comprende la preparación de una creciente colección de material didáctico y estudios de caso de países en desarrollo, relacionados con la aplicación del SyE y la administración del desempeño, en los niveles nacional, sectorial, de programas y de proyectos.²

Estos factores se han combinado para incrementar el nivel de participación de los donantes en la creación o fortalecimiento de sistemas de SyE de países en desarrollo. Parte de este esfuerzo se concentra en los sistemas de estadísticas nacionales que miden el progreso *del país* comparándolo con los ODM. Otra parte se concentra en los

sistemas de SyE gubernamentales para el desempeño del propio *gobierno*. (La importancia de esta distinción se explica en el capítulo 9).

El GEI estimó que, para 2002, el Banco Mundial ya estaba colaborando con más de 30 países en este último tipo de desarrollo del sistema (GEI, 2002); y el número se ha incrementado sustancialmente desde entonces. El Banco Mundial tiene un programa regional que apoya la creación de sistemas de SyE en América Latina, y que incluye la creación de una comunidad de práctica de alto nivel para gerentes y otros funcionarios en sistemas de SyE. El Banco Asiático de Desarrollo también creó una comunidad de práctica similar,³ y el Banco Africano de Desarrollo ha anunciado una comunidad de este tipo para África. El Banco Interamericano de Desarrollo inició, en 2005, un programa de ayuda a países de América Latina y el Caribe para la creación de sus sistemas de SyE. Cerca de 20 países recibieron donaciones por medio de este programa. Otros donantes, como el Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido (DFID), desempeñan un papel cada vez más activo en esta área. El DFID, por ejemplo, ha prestado particular atención a los sistemas de seguimiento de la pobreza y al uso de la información de desempeño como apoyo en el proceso presupuestario (por ejemplo, Booth y Lucas, 2001a, 2001b; Roberts, 2003).

Una última tendencia que influye en el enfoque del SyE es el crecimiento de las asociaciones nacionales, regionales y mundiales de evaluación, y del número de sus miembros. En África, por ejemplo, existen en la actualidad 16 asociaciones nacionales y algunas de ellas (como las de Nigeria, Ruanda, Kenia y Sudáfrica) han estado particularmente activas en los últimos años. Aunque un

reto constante es mantener sus niveles de actividad, puesto que dependen en gran medida de la presencia y energía de promotores locales.

Existen también varias asociaciones regionales, como la Asociación Africana para la Evaluación (AfrEA), y en América Latina, Preval y la nueva asociación regional denominada Red de Seguimiento, Evaluación y Sistematización en América Latina y el Caribe (ReLAC). En el plano mundial se cuenta con la Asociación Internacional de Evaluación del Desarrollo (IDEAS) y la Organización Internacional para la Cooperación en Evaluación, la cual está conformada por los jefes de las principales asociaciones regionales y nacionales de evaluación.⁴ Los donantes multilaterales y bilaterales, con inclusión del Banco Mundial, han aportado fondos y otros tipos de ayuda a muchas de estas asociaciones de evaluación.

Estas asociaciones reflejan, en parte, el creciente interés en el SyE, así como el número cada vez mayor de personas que trabajan en este campo. Dichas comunidades de práctica tienen el potencial de influir en la calidad del trabajo de SyE y, por ende, facilitar los esfuerzos del gobierno para fortalecer sus sistemas de SyE. Algunas asociaciones nacionales, como la Red de Monitoreo y Evaluación de Nigeria (ReNSE, por sus siglas en francés), han conseguido la colaboración de académicos, consultores, funcionarios públicos y representantes de los donantes. Las principales conferencias de asociaciones regionales y mundiales de evaluación, como la AfrEA e IDEAS, también tienen los mismos propósitos de agrupar estas comunidades. Este crecimiento tiene el potencial de difundir la toma de conciencia y el conocimiento del SyE entre los funcionarios públicos y así incrementar su demanda.

PARTE II

Experiencias de algunos países

En la Parte II se presenta la experiencia de varios países que crearon con éxito sistemas de SyE que funcionan bien y la experiencia de África. Una pregunta que siempre se hacen los ministros y funcionarios escépticos de los gobiernos es si en realidad existe algún país que haya creado exitosamente un sistema nacional de SyE. La respuesta a esta pregunta es un rotundo “sí”. Muchos países desarrollados y un pequeño pero creciente número de países en desarrollo han tenido éxito en crear sistemas de SyE gubernamentales con un buen desempeño. En el Capítulo 5 se define lo que deber ser un sistema de SyE gubernamental “exitoso”, se proponen tres dimensiones de éxito. En los capítulos 6, 7 y 8 se presentan las experiencias de tres de países: Chile, Colombia y Australia, respectivamente. El caso especial de SyE en África, donde existen un sinnúmero de severas limitaciones de capacidad, se expone en el capítulo 9.



5

Países con buenas prácticas – ¿Cómo se percibe el “éxito”?

Funcionarios de muchos países en desarrollo están interesados en las experiencias de los gobiernos que tienen sistemas SyE que funcionan bien. Dichos gobiernos han acumulado enseñanzas valiosas sobre cómo poner en marcha y administrar exitosamente un sistema de SyE, qué se debe hacer, cómo se debe hacer y lo que se debe evitar. Dichos gobiernos también exhiben la eficacia en función de los costos del SyE.

Según se enunció en el capítulo 3, existen peligros al intentar copiar sin criterio los modelos de otros países. En América Latina, por ejemplo, muchos países ven el caso de Chile –que tiene un sistema de SyE muy sólido y disciplinado– y les gustaría aplicarlo en sus propios países. Sin embargo, Chile posee una combinación de características rara y específica: un sistema de presupuesto altamente centralizado, un Ministerio de Hacienda muy capaz y extremadamente poderoso, ministerios y dependencias que se sujetan muy de cerca a las reglas y procedimientos establecidos por el MdH, un servicio civil disciplinado y una comunidad académica sumamente hábil. Todos éstos constituyen factores de éxito para el sistema de SyE gubernamental de Chile. Pero Chile es único.

Con esto no queremos decir que la experiencia de Chile, o la de otros países con sistemas exitosos de SyE, no tengan importancia alguna para otros países, aun para aquellos con administraciones públicas relativamente frágiles. El propio proceso de comparación de un país en particu-

lar con otro que sí tiene un sistema de SyE exitoso es esclarecedor, ya que ayuda a revelar las razones que originaron ese éxito y aclara qué tan fácil o difícil sería reproducirlo.

El concepto de sistema exitoso de SyE también requiere alguna revisión. La definición aplicada a lo largo del presente libro es la siguiente:

La institucionalización exitosa del SyE supone la creación de un sistema de SyE sostenible y que funcione bien dentro de un gobierno, donde se utilice información del SyE de buena calidad y de manera intensiva.

A continuación se presentan las tres dimensiones de éxito:

1. **Utilización de la información del SyE.** Esta información es utilizada de una o más maneras de las cuatro mencionadas en el capítulo 3, es decir, para apoyar al gobierno en la formulación de políticas que considera la elaboración del presupuesto por resultados o la

planeación nacional; para el desarrollo y análisis de políticas y el desarrollo de programas; para la gestión de programas y proyectos; o para fines de rendición de cuentas. Obviamente, la utilización de información del SyE puede ir de nula o insignificante a sustancial o intensiva. La utilización intensiva puede ser vista como un reflejo de la corriente dominante de la función del SyE en el gobierno. La mayoría de evaluadores y oficinas de evaluación de los gobiernos y organizaciones de donantes sorprendentemente tienen poco conocimiento de la medida en que los resultados de sus evaluaciones son utilizados por otros.

2. Información del SyE de buena calidad.

Existe una gran diferencia entre lo que cada gobierno considera que lleva a cabo bajo el término “SyE”. Algunos se refieren a ello como un sistema de indicadores de desempeño –centrado en metas de desarrollo nacional, metas de ministerios, bajos niveles de producción ministerial, prestación de servicios y procesos. Otros se refieren a la realización de diversos tipos de evaluación como informes rápidos, evaluaciones de impacto rigurosas u otros tipos y métodos de evaluación. Todos éstos son parámetros con los que se puede comparar el SyE para determinar si es de buena calidad o no.¹ La mayoría de las oficinas de evaluación tiene algún tipo de mecanismo de control de calidad; sin embargo, al parecer, muchas de ellas no llevan a cabo o

no encargan evaluaciones formales sobre la calidad de su trabajo del SyE.

- 3. Sostenibilidad.** Esto se refiere a la posibilidad de que el sistema de SyE sobreviva en un cambio de gobierno, de ministros en el gobierno o de altos funcionarios. Siempre que la utilización de la información de SyE esté firmemente arraigada –es decir, que sea parte de la corriente dominante– a los procesos principales del gobierno como el ciclo de presupuesto, se puede decir que está institucionalizada y, por ende, es probable que sea sostenible en el tiempo. Por el contrario, si el SyE tiene solamente unos cuantos adherentes, o se utiliza poco, o si recibe gran parte de sus fondos de los donantes más que del mismo gobierno, entonces su sostenibilidad será menos probable.

En los capítulos siguientes se presentarán tres estudios de casos de países que tienen buenas prácticas en sus sistemas de SyE gubernamentales: Chile, Colombia y Australia. Estarán a disposición informes completos de sus sistemas de SyE (Rojas y otros, 2005; Mackay y otros, 2007; Mackay, 2004). Ninguno de los tres debe ser considerado como un sistema de SyE “perfecto” teniendo en cuenta las tres dimensiones de éxito antes expuestas. Cada caso tiene sus propias fortalezas y desafíos, como será evidente en las siguientes exposiciones.



Chile

El gobierno de Chile ha desarrollado progresivamente su sistema de SyE a lo largo de varios años, pero el mayor desarrollo se logró a partir del año 1994. El sistema fue ampliamente diseñado, implementado y administrado por el poderoso Ministerio de Hacienda (MdH) con el objetivo principal de mejorar la calidad del gasto público.

El desarrollo del sistema también fue influido por presiones fiscales y la necesidad de restringir el gasto del gobierno en general. Otra influencia fue el cambio de panorama de las reformas del sector público. En este contexto, el sistema se ha desarrollado de manera apropiada y oportuna.

Principales componentes del sistema de SyE

El sistema tiene seis componentes principales. El primero y más antiguo es el análisis de costo beneficio *ex ante* de todos los proyectos de inversión. Esto se introdujo por primera vez en 1974. El trabajo lo desarrolla el Ministerio de Planificación. Todos los demás componentes del sistema de SyE gubernamental se basan en el Ministerio de Hacienda. Según se señaló en el capítulo 5, Chile tiene un poderoso y capaz MdH que desempeña un papel dominante en el proceso presupuestario anual y en el sistema de SyE, y es significativamente más poderoso que los otros ministerios o dependencias.

El segundo componente del sistema de SyE de Chile se conforma con los indicadores de de-

sempño, los cuales fueron lanzados por primera vez en 1994 (véase el recuadro 6.1). El MdH actualmente recopila alrededor de 1.550 indicadores de desempeño para todos los sectores.

El tercer componente se introdujo en 1996: los balances de gestión integral. Éstos se preparan anualmente por los ministerios y las dependencias e informan sobre sus objetivos, gastos y desempeño.

El cuarto componente son las evaluaciones de programas del gobierno, iniciadas en 1996. Ellas siguen un formato normalizado y comprenden análisis rápidos que incluyen un análisis de marco lógico de un programa, una revisión de datos secundarios y un análisis de datos existentes. El quinto componente está conformado por las evaluaciones de impacto rigurosas. Éstas se introdujeron en el año 2001 y se encargan de la recopilación de datos primarios y sus análisis, basándose por lo general en técnicas estadísticas sofisticadas.

El sexto componente del SyE, y más recientemente introducido, es el de la evaluación com-

Recuadro 6.1 Sistema de SyE gubernamental de Chile

Los seis principales componentes del sistema de SyE son:

Análisis de costo-beneficio ex ante es un requisito para todos los proyectos del gobierno (desde 1974). Este componente es administrado por medio del ministerio de planificación y es del único que no se encarga el MdH.

Indicadores de desempeño son recopilados para todos los programas del gobierno. Fueron introducidos por primera vez en 1994 en forma experimental. El número de indicadores de desempeño se ha incrementado rápidamente en estos últimos años, pasando de 275 en 2001, a cerca de 1.550 en la actualidad, de los cuales 25% se relacionan con el proceso, 57% con los productos del gobierno (bienes y servicios producidos) y 18% con los efectos directos. Cada ministerio y dependencia proporciona información al MdH y existen cerca de 11 indicadores por entidad, las que deben contar con sistemas de gestión de la información para producirla. El MdH realiza verificaciones de datos y auditorías, e incluye la información de desempeño en los proyectos de presupuesto que prepara anualmente.

Balance de gestión integral (1996). Cada ministerio y dependencia prepara uno de estos balances cada año, con base en los lineamientos del MdH. Estos informes pretenden ser el principal documento de información para el público en general sobre los gastos, la utilización de fondos y el resultado; por eso los balances dependen en gran medida de la información del desempeño que las entidades deben producir y de las evaluaciones que encarga el MdH. Además, los informes describen el progreso de la entidad en cumplir con sus compromisos insti-

tucionales formales con el MdH, lo cual comprende acciones específicas que la entidad prometió implementar para mejorar su desempeño (discutido en el texto principal). El MdH y el ministerio de la presidencia revisan los borradores de los informes y las entidades hacen las correcciones necesarias. Las versiones finales de los informes se envían al Congreso.

Evaluación de programas gubernamentales (1996). Hasta ahora (es decir, hasta fines de 2006) se han realizado alrededor de 185 informes rápidos. Estas evaluaciones comprenden la aclaración y aprobación (entre el MdH y el ministerio o dependencia cuyo programa está en evaluación) de los objetivos detallados del programa. Se realiza un análisis del marco lógico y un estudio documental del desempeño del programa con base en la información del desempeño disponible. Su costo promedio es de \$11.000 y generalmente toma de cuatro a seis meses completarla.

Evaluación de impacto rigurosa (2001). Estas evaluaciones conllevan una recopilación de datos primarios, un análisis de datos más elaborado y, con frecuencia, el uso de grupos control. Hasta el momento se han completado 18, con un costo promedio de \$88.000, y toman aproximadamente 18 meses en completarse. Sin incluir los gastos en defensa y los pagos por transferencia de ingresos, más de 60% del gasto del gobierno ha sido evaluado hasta el momento.

Evaluación comprehensiva del gasto (2002). Estos informes evalúan todos los programas dentro de un área funcional en particular o un ministerio. Examinan los temas de ineficiencia y duplicidad de programas. Hasta el momento se han realizado ocho de estos estudios documentales, con un costo promedio de \$48.000.

prehensiva del gasto (2002). Estos informes analizan todos los programas dentro de un área funcional en particular y abordan temas como la ineficiencia y duplicidad de programas.

Una característica encomiable del sistema de Chile es su “enfoque progresivo” hacia el SyE. Recopila regularmente información del desempeño para todos los programas y actividades, la cual también utiliza en sus propias evaluaciones. Las evaluaciones de los programas del gobierno se llevan a cabo selectivamente, en especial para los programas más nuevos. En la medida que avanza el

programa, se van realizando más evaluaciones de impacto exhaustivas, sobre todo cuando se desconoce el impacto o cuando el programa constituye una prioridad para el gobierno.

Presupuesto por resultados

Una serie de características del sistema de SyE de Chile son importantes para su operación, ellas determinan cuánta información de SyE producida por el sistema es realmente utilizada. Una característica es la estrecha relación entre el sistema y el ciclo de presupuesto anual. El peligro con cualquier sistema de SyE, sea éste para todo el go-

bierno o para un sector, es que sea gestionado por una unidad autónoma o especialista que opere separada de las actividades principales del ministerio encargado. En Chile, los cinco componentes del sistema de SyE que son responsabilidad del MdH son administrados por su propio departamento de control de gestión. Este departamento trabaja conjuntamente con el director de presupuesto, a quien le reporta –y que además tiene categoría ministerial y es miembro del gabinete– y también trabaja con las secciones de presupuesto que tienen la responsabilidad de velar por las finanzas y el desempeño de todos los ministerios sectoriales y dependencias.

Los indicios del bajo desempeño de un programa en Chile sirven como un activador para garantizar una investigación más a fondo de las causas mediante una evaluación formal, sea ésta una evaluación rápida o una evaluación de impacto más elaborada. La dirección de presupuesto del MdH desempeña un papel importante en la identificación de los programas gubernamentales que deben ser evaluados. Al preparar esta agenda de evaluación, el MdH se esfuerza para anticipar las necesidades de información del próximo presupuesto.

La agenda se discute además con los ministerios de la presidencia y de planificación –de hecho, estos tres ministerios centrales conforman un comité interministerial que supervisa todas las evaluaciones– y con el Congreso, pero queda claro que el actor principal es el MdH. Los jefes de la sección de presupuesto del MdH también deben proporcionar comentarios detallados sobre los informes de evaluación relacionados con las entidades que ellos supervisan, y entonces las evaluaciones se discuten con el director de presupuesto del MdH. Las decisiones referentes a las asignaciones de presupuesto se pueden tomar en esta etapa.

Durante el proceso presupuestario, el director de presupuesto se reúne con el personal del departamento de control administrativo y de las áreas de presupuesto, con el fin de analizar las propuestas presupuestales de cada entidad y su desempeño general. En estas reuniones se discuten los balances de gestión integral que cada entidad debe pre-

sentar¹ –donde se incluyen los objetivos de la entidad, la información financiera y los resultados, los hallazgos de las evaluaciones, y el progreso comparado con las metas de desempeño² que fueron establecidas en los presupuestos anteriores.

Esta información del SyE constituye un importante aporte a la toma de decisiones sobre el presupuesto, pero es sólo un aporte entre muchos otros. Según se señaló en el capítulo 3, casi nunca existe una relación de fórmula directa entre el buen o el mal desempeño de una entidad y la asignación de presupuestos. Por tanto, en algunos casos, el mal desempeño de una entidad hará que los fondos del presupuesto sean reducidos o, peor aún, que se dé por concluido el programa. Sin embargo, en otros casos, el mal desempeño de un programa considerado como una prioridad del gobierno podría necesitar un incremento a corto plazo de los fondos de presupuesto para poder corregir los problemas identificados.

Mejora de la gestión

Una característica notable de Chile es la manera en que el MdH utiliza la información del SyE para mejorar el desempeño de ministerios y dependencias, y lo hace de dos maneras. En primer lugar, los indicadores de desempeño proporcionan las referencias del desempeño del programa y el MdH aprueba las metas de desempeño presupuestal de cada organización para el siguiente año. El MdH da seguimiento del punto en que se alcanzan las metas. En 2003, por ejemplo, se alcanzaron cerca de tres cuartos de esas metas.³ En segundo lugar, cuando el MdH considera las recomendaciones de las evaluaciones que ha encargado, las discute con las organizaciones evaluadas y formalmente aprueba los cambios en los programas. En efecto, el MdH impone a las organizaciones estos acuerdos, conocidos como compromisos formales. Es algo exclusivo para el MdH imponer sistemáticamente dichos cambios administrativos en los ministerios o dependencias. El MdH de Chile puede hacerlo gracias a su poderoso papel dentro del gobierno.

El cuadro 6.1 muestra cómo el MdH utiliza las evaluaciones encargadas. Estos usos incluyen

Cuadro 6.1 Utilización de las evaluaciones del gobierno 2000 a 2005^a

Efecto sobre el programa	Pequeño ajuste en el programa, por ejemplo, procesos o sistemas de información mejorados.	Mayor ajuste en los procesos de gestión, por ejemplo, cambio de criterios de objetivo o nuevos sistemas de información.	Rediseño sustancial del programa o de la estructura organizacional.	Reubicación institucional del programa.	Terminación del programa.
Porcentaje de programas afectados	24	38	25	5	8

Fuente: Guzmán, 2007.

a. Los porcentajes se refieren a los programas evaluados.

pequeños cambios en la gestión de los programas (24% de los programas evaluados); cambios sustanciales (38%); rediseño sustancial del programa o de la organización (25%); reubicación institucional del programa (5%) y terminación del programa (8%).

Fortalezas y desafíos del sistema de SyE de Chile

El sistema de Chile se puede evaluar a partir de los tres criterios que determinan un sistema de SyE exitoso: alta utilización, SyE de buena calidad y sostenibilidad. Según se explicó anteriormente, la información del SyE se utiliza intensivamente en el análisis del presupuesto y en la toma de decisiones. También se emplea para imponer a los ministerios y dependencias mejoras en sus programas. Por último, sirve para informar al Congreso y a la sociedad civil sobre el desempeño del gobierno.

Sin embargo, lo que falta en esta lista es la utilización de la información del SyE por los mismos ministerios y dependencias (excepto por los cambios en los programas que el MdH les impone). Una reciente evaluación del sistema de SyE de Chile realizada por el Banco Mundial descubrió que había poca utilización de la información (Rojas y otros, 2005),⁴ y la principal causa de ello es el bajo nivel de sentido de propiedad o aceptación de los hallazgos de las evaluaciones en-

cargadas por el MdH. Esta debilidad del sistema de SyE de Chile surge de su naturaleza centralizada asimilada por la fuerza.

Otra limitación del sistema centralizado de Chile es la aparente ausencia de incentivos que tienen los ministerios y dependencias para realizar sus propias evaluaciones.

La evidencia disponible acerca de la calidad de la información del seguimiento y de las evaluaciones realizadas por los sistemas de SyE indica que la calidad es bastante adecuada y que la información del SyE es también muy confiable, pero no más que eso. Aunque se realice la verificación de los datos y algunas auditorías, no existe un enfoque sistemático para emprender auditorías de los datos de la información del desempeño.

El MdH encarga la realización de evaluaciones a académicos y consultores para asegurar su independencia. Las evaluaciones utilizan TdR normalizados para así lograr uniformidad en los temas evaluados y métodos utilizados; sin embargo, la falta de información es algunas veces un obstáculo para la calidad de las evaluaciones y de los métodos de evaluación utilizados. Las evaluaciones se realizan dentro de plazos muy limitados, con el fin de que estén listas para usarlas en el análisis del presupuesto y la toma de decisiones del MdH. Éste también se asegura de que el costo de

las evaluaciones se mantenga tan bajo como sea posible. Por ejemplo, lo corto del plazo y los problemas de costos muchas veces hacen imposible la recopilación de datos primarios necesarios para conducir evaluaciones de impacto rigurosas.⁵

La sostenibilidad probable del sistema de SyE de Chile es alta. Un grupo de directores de presupuesto del MdH ha trabajado para desarrollar progresivamente el sistema de SyE como parte integral del proceso presupuestario, y el SyE ahora está arraigado como una función principal del MdH. Dado el papel preeminente del MdH, no parece haber tendencias o presiones que reduzcan la prioridad que le otorga al SyE. Una debilidad, ya mencionada, es el poco sentido de propiedad que tienen los ministerios sectoriales y las dependencias acerca del SyE. Esto constituye, en parte, una pérdida de oportunidades para el gobierno de utilizar más intensivamente la información del SyE; y para lograr una cultura del

desempeño más fuerte dentro de estas entidades del sector.

La sostenibilidad de los sistemas de SyE se basa en el continuo esfuerzo y habilidad del MdH para que el sistema sea manejado centralmente. Si el gobierno decide reducir el poder central del MdH, la fuerza y utilización de los sistemas de SyE del MdH serían cuestionadas.

Una lista más detallada de las fortalezas y desafíos del sistema de Chile se presenta en el cuadro 6.2.

Conclusiones

El gobierno de Chile tuvo éxito al crear un sistema cuya información de seguimiento y hallazgos de evaluación se utilizan extensamente, en particular durante el proceso presupuestario; además ha llegado a realizar con éxito mejoras en ministerios sectoriales y dependencias. El sistema de SyE incluye lo que en la práctica sería una “fábrica de eva-

Cuadro 6.2 Fortalezas y desafíos del sistema de SyE de Chile

Fortalezas	Desafíos
<ul style="list-style-type: none"> • Enfoque “progresivo” del SyE. • Las evaluaciones se llevan a cabo en forma externa dentro de un proceso totalmente transparente, además otros ministerios y el Congreso las consideran muy confiables. • Toda la información del SyE es de conocimiento público y se envía al Congreso. • El sistema de SyE está ligado a las necesidades de información del MdH, especialmente para efectos del proceso presupuestario. El presupuesto utiliza gran cantidad de información del SyE. • La información de desempeño se utiliza para establecer las metas de desempeño para ministerios y dependencias, las cuales son ampliamente logradas. • El MdH utiliza los hallazgos de la evaluación para imponer cambios en la gestión de los ministerios y dependencias. • El MdH da seguimiento de cerca al uso que se le da a sus hallazgos de evaluación. 	<ul style="list-style-type: none"> • Existe disparidad en la calidad de las evaluaciones realizadas, tal vez debido al costo y las limitaciones de tiempo que establece el MdH. • Probablemente Chile no esté gastando suficiente dinero en evaluaciones. • Los ministerios sectoriales utilizan muy poco los hallazgos de las evaluaciones debido al poco sentido de propiedad de éstos. • Ausencia aparente de incentivos en los ministerios y dependencias para que puedan llevar a cabo sus propias evaluaciones.

luaciones” para la planeación, la realización, la administración, los informes y el uso de las evaluaciones. Este enfoque mantiene los costos de las evaluaciones en un nivel bajo y, por tanto, también el costo total del sistema de evaluación: el Ministerio de Hacienda gasta anualmente un total de alrededor de \$0,75 millones en sistemas de SyE,⁶ lo cual representa una suma modesta comparada con el presupuesto total del gobierno que asciende a \$20 mil millones.

Esta alta utilización de información del SyE es extraordinaria, y sólo esto hace que el sistema de SyE de Chile sea el más poderoso de América Latina y uno de los más poderosos del mundo. Chile ha demostrado que un sistema de SyE para todo el gobierno puede desarrollarse y operarse a un costo relativamente bajo. Muchos otros gobiernos de la región buscan emular al sistema de SyE de Chile, aunque varios de los factores de éxito de Chile parecen ser exclusivos –como el poderoso papel del MdH y la naturaleza obediente de los ministerios sectoriales y dependencias.

El sistema de SyE de Chile parece ser muy eficaz en función de los costos: el MdH utiliza ampliamente la información de SyE generada y lo hace a un costo relativamente bajo. Un tema que el gobierno debe considerar es si está gastando suficiente dinero en su sistema de SyE. Evaluaciones muy elaboradas y de amplio alcance pueden costar mucho más de lo que Chile ha gastado en sus evaluaciones en el pasado.

En México, por ejemplo, una serie de evaluaciones de impacto rigurosas del programa de transferencia monetaria condicionada, *Progresá*, costó varios millones de dólares en la década de 1990 –com-

parado con el gasto total del gobierno en el programa que fue de \$780 millones en 1999. Por tanto, estas evaluaciones representaron sólo una pequeña fracción del gasto total del gobierno en el programa. Estas evaluaciones han tenido una gran influencia para persuadir a los gobiernos siguientes no sólo a conservar el programa, sino a extenderlo significativamente. En 2005 el gobierno gastaba alrededor de \$6 mil millones anuales en el programa (con el nuevo nombre de *Oportunidades*), cubriendo 21 millones de beneficiarios o cerca de una quinta parte de la población mexicana.

Una pregunta que el gobierno de Chile debería considerar es si alguna vez gastaría una gran suma de dinero en la evaluación de alguno de sus programas, aun si el programa fuese una de sus principales prioridades. El hecho de no gastar adecuadamente en evaluaciones limitará la profundidad y confiabilidad de los hallazgos de evaluación, y quizás ésta haya sido la causa de los problemas en la calidad de algunas de las evaluaciones encargadas por el MdH.

Finalmente, el bajo nivel de utilización de los hallazgos de los sistemas de evaluación por ministerios sectoriales y dependencias constituye una oportunidad inexplorada para el gobierno. Una forma para que el MdH logre un mayor compromiso y responsabilidad sobre los hallazgos de las evaluaciones y fomentar el desarrollo de una cultura del desempeño en el servicio civil como un todo, sería buscar un enfoque menos centralizado, más colegiado, para planificar y supervisar las evaluaciones realizadas. Una base más amplia de apoyo para el SyE dentro del gobierno también incrementaría las posibilidades de sostenibilidad del sistema de SyE de Chile.



7

Colombia

En 1991, el Gobierno de Colombia decidió crear un sistema de SyE, el cual inicialmente se basaría en el enfoque de evaluación del Banco Mundial. Posteriormente, en ese mismo año, se introdujo un requisito constitucional para evaluaciones, entonces el Banco y otros donantes rápidamente llegaron con una amplia gama de apoyo técnico y financiero. El gobierno promulgó además una serie de leyes, decretos y regulaciones para respaldar el sistema de SyE.

Durante sus primeros años, el principal énfasis del sistema se puso en la información acerca del seguimiento más que en la evaluación. El sistema sufrió muchos altibajos y en el año 2000, Colombia consideró incluso la posibilidad de abolirlo –debido a la percepción de dificultades con su gestión y también por las dudas acerca de su relevancia en la agenda de la reforma del sector público del gobierno.

Un cambio sustancial de fortuna ocurrió con la elección de un presidente reformista en 2002. El presidente estuvo consternado al darse cuenta de que los grandes aumentos en el gasto público en áreas como educación y el cuidado de la salud no concordaban con los correspondientes incrementos de los resultados (productos y efectos directos) de estas áreas. Al mismo tiempo, estaba muy comprometido con una nueva cultura de administración pública basada en la rendición de cuentas sociales –o control social. El presidente comprometió al gobierno a rejuvenecer el sis-

tema de SyE y a esto le siguió una nueva inyección de ayuda de los donantes. Estos pasos reforzaron rápidamente el sistema.

Principales componentes del sistema de SyE

Existen dos componentes principales del sistema –conocido como SINERGIA (Sistema Nacional de Evaluación de Resultados de la Gestión Pública)– y otros que han sido o están siendo probados en la actualidad. El componente más visible o más utilizado es el subsistema para dar seguimiento del progreso de las 320 metas presidenciales y las de desarrollo del país (según se especifican en el plan nacional de desarrollo).

El subsistema denominado Sistema de Programación y Gestión por Objetivos y Resultados (SIGOB) registra las metas, sus estrategias, la referencia y metas de desempeño y los montos que el gobierno gastó en ellos. Los gerentes de metas también deben proporcionar explicaciones de

talladas cuando las metas no se concretan. Toda esta información, incluidos los detalles de contacto de cada gerente de meta, se encuentra disponible al público en el portal del gobierno (<http://www.sigob.gov.co/ini>). El presidente utiliza ampliamente la información del SIGOB para propósitos de control político y social.¹

El segundo componente principal de SINERGIA consta de una serie de evaluaciones (véase el recuadro 7.1). A fines de 2006, se estaban realizando o se habían completado recientemente 15 evaluaciones; otras 22 estaban planeadas para los cinco años siguientes. El costo total de estas evaluaciones es de \$11,1 millones. A diferencia de Chile, no se realizan evaluaciones normalizadas. Chile ha normalizado sus TdR, el enfoque de evaluación y límites de costo para cada tipo de evaluación que el MdH encarga. Los tres principales tipos de evaluación en Colombia son las de impacto rigurosas, las “institucionales” y las de “gestión” –estas dos últimas se centran en temas de gestión y proceso. La más costosa (\$2 millones) es la evaluación de impacto rigurosa de un programa de transferencia monetaria condicionada.

Estas evaluaciones son ejercicios de colaboración que comprometen al departamento de planeación, al ministerio sectorial o la dependencia responsable del programa que se evalúa y a los donantes. La mayor parte de los fondos para estas evaluaciones proviene de los préstamos de donantes. La mayoría de los programas que se evalúan son administrados por el ministerio de la protección social, el instituto de bienestar familiar o el ministerio de educación.

Un cuarto tipo de evaluación está en prueba actualmente –las evaluaciones rápidas de aquellos programas gubernamentales que son de alta prioridad o que se cree que tienen problemas de desempeño. Las pruebas están siendo realizadas por el ministerio de hacienda y el departamento de planeación.² La intención es que las evaluaciones rápidas se incorporen eventualmente en el análisis del presupuesto básico y en la toma de decisiones de las dos entidades. (En Colombia, el presupuesto está dividido: el ministerio de hacienda es responsable de los gastos recurrentes; y el director de planeación es responsable de las inversiones, incluidos los gastos en educación y las transferencias monetarias).

Recuadro 7.1 Sistema de SyE gubernamental de Colombia

Los principales componentes del sistema de SyE son los siguientes:

Existen cerca de 500 indicadores de resultados relacionados con las 320 metas presidenciales, y por cada indicador, el SIGOB registra el objetivo, las estrategias para lograrlo, los resultados de referencia, las metas anuales, el desempeño real comparado con esas metas y cantidades de dinero que el gobierno gastó. Así el SIGOB incluye gran número de indicadores sobre el desempeño del gobierno. La información se divide por regiones, incluidas las ciudades principales.

Además, cuando una meta no se alcanza, el gerente de metas debe preparar una explicación de por qué no se cumplió el objetivo. Estos informes de excepción se incluyen en la base de datos del SIGOB, que a su vez se hace público en tiempo real. El portal también promueve la rendición de cuentas mediante la identificación del gerente de metas o su ministro, su cargo formal y su dirección de correo electrónico. Es responsabilidad de los ministerios y de las dependencias el proporcionar la información del SIGOB al gerente del sistema –el Departamento Nacional de Pla-

neación (DNP)– quien realiza la verificación de datos. Sin embargo, no hay un sistema formal de auditoría de los datos y algunas inquietudes se han presentado acerca de que los ministerios estuvieran distorsionando los datos que proporcionan.

Alrededor de 15 evaluaciones de impacto rigurosas, institucionales y de gestión están en proceso y otras 22 están planificadas. Su costo varía entre \$15.000 y \$2 millones, pero la mayoría cuesta entre \$50.000 y \$200.000.

Estas evaluaciones se encargaron a académicos o consultores, con supervisión del departamento de planeación en colaboración estrecha con la dependencia evaluadora y los donantes que la financian. Las evaluaciones rápidas se están poniendo a prueba con el fin de incorporarlas en la labor de presupuesto y planeación del ministerio de hacienda y del departamento de planeación. Las metodologías de la evaluación rápida se basan en el enfoque de Chile y en el de clasificación del sistema PART estadounidense (véanse los recuadros 6.1 y 3.2). Las pruebas que se llevan a cabo en la actualidad podrían costar entre \$15.000 y \$25.000 cada una.

El sistema de SyE tiene otros componentes, pero son más débiles y están mucho menos institucionalizados. Uno de ellos consiste en un esfuerzo para trabajar en forma conjunta con la sociedad civil –creando un consorcio entre diversas ONG y los medios de comunicación– con el fin de analizar el desempeño del gobierno. Otro componente es el apoyo a dos municipios que están realizando seguimiento del desempeño y presupuesto por resultados.

Un componente final es la preparación de los informes de presupuesto por resultados al Congreso. Éstos han sido preparados por el departamento de planeación como un anexo a los documentos convencionales de presupuesto. Ellos presentan el gasto del gobierno sobre una base programática y divulgan la información del SyE disponible sobre el desempeño de estos programas. Según se observa en el cuadro 3.1, tal información de desempeño es una forma de presupuesto por resultados, aunque es la forma más vulnerable. En Colombia es particularmente vulnerable debido a que el Congreso desempeña un papel igualmente débil en el proceso presupuestario, tiene poco soporte técnico para que los congresistas puedan comprender fácilmente la información de desempeño y los hallazgos de evaluación, y la discusión del Congreso sobre el presupuesto anual tiende a centrarse en temas políticos de naturaleza más limitada (véase el anexo B).

Rendición de cuentas — Control político y social

Una característica única de Colombia ha sido el fuerte compromiso del Presidente Uribe de utilizar la información del SyE para mejorar el control político del poder Ejecutivo y para apoyar el control social. La base de datos del SIGOB está instalada en su computadora personal y él utiliza esta información en sus reuniones de control de gestión mensuales con cada ministro y el DNP. Durante estas reuniones, se evalúa el progreso de cada meta presidencial, y los ministros deben dar las razones por las cuales no se alcanzan las metas de desempeño. También se llega a acuerdos sobre los indicadores de desempeño y las acciones para lograr las metas. El presidente utiliza esta información del SIGOB en sus reuniones semanales

con los diferentes municipios del país y también en su mensaje a la nación anual por televisión, en el cual él y sus ministros analizan el desempeño del gobierno y responden las preguntas de los ciudadanos acerca de estos temas.

Este compromiso presidencial fuerte de utilizar la información del SyE para dar seguimiento y presentar el desempeño del gobierno parecer ser único en América Latina –y quizás en el mundo. Esto sirve para enviar señales poderosas a cada ministro y servidor público. Sin embargo, al parecer estas prácticas de SyE no se han llegado a adoptar completamente en los ministerios y los gobiernos subnacionales. Varios ministerios y dependencias del sector social, así como dos municipios están trabajando actualmente en reforzar sus sistemas de SyE con la ayuda del DNP y donantes.

Uso de las evaluaciones para apoyar la toma de decisiones del gobierno

A inicios de 2007 sólo se habían completado tres evaluaciones, por eso fue limitada la oportunidad de utilizar los resultados de las evaluaciones y apoyar la toma de decisiones del gobierno sobre el presupuesto nacional y la planeación nacional. Sin embargo, hay un ejemplo notable de una evaluación influyente (véase el recuadro 7.2).

Fortalezas y desafíos del sistema de SyE de Colombia

El sistema de Colombia también puede evaluarse con base en los tres criterios de un sistema de SyE exitoso: gran utilización, buena calidad de SyE y sostenibilidad. La base de la evidencia para tal evaluación en Colombia no es tan robusta como lo es en Chile; sin embargo, se puede llegar a algunas conclusiones. El uso que le da el presidente al componente de seguimiento (SIGOB) del sistema de SyE para el control social y político, es decir, para rendición de cuentas, es bastante considerable.

La calidad de los datos de seguimiento es confusa, y algunos funcionarios públicos y algunos miembros influyentes de la sociedad civil temen que la información no sea del todo confiable y que alguna información proporcionada por los ministerios

Recuadro 7.2 Una evaluación influyente en Colombia

Familias en Acción es un programa de transferencia monetaria condicionada que ofrece un ingreso a familias pobres, las cuales se comprometen a que sus hijos reciban cuidado de salud preventivo, se matriculen en la escuela y asistan a clases. El programa fue creado en 1999 en respuesta a la crisis económica.

Se encargó a consultores externos realizar una evaluación de impacto rigurosa del programa, con la supervisión del departamento de planeación. Esta evaluación encontró que el programa había alcanzado un impacto sorprendente en los niveles de nutrición, educación y salud. Estos hallazgos persuadieron al gobierno del Presidente Uribe, quien fue elegido en 2002, no sólo a mante-

ner el programa del gobierno anterior sino a duplicar su cobertura de 500.000 a 1 millón de familias pobres. A fines de 2006, el gobierno decidió incrementar aún más la cobertura del programa a 1,5 millones de familias.

La evaluación de *Familias en Acción* ha costado \$1,5 millones hasta el momento. A pesar de ser un monto considerable, es relativamente pequeño si se le compara con el gasto total del gobierno en este programa (alrededor de \$100 millones al momento de la evaluación). Debido a su gran influencia en el gobierno, esta evaluación puede considerarse como altamente eficaz en función del costo.

Fuente: Mackay y otros, 2007.

sectoriales y dependencias podría estar siendo manipulada para beneficio propio. Sin embargo, la sostenibilidad de este componente del seguimiento parece tener buenas expectativas, aun después de un cambio de gobierno y un nuevo presidente, debido a la utilidad de tales datos para el DNP y la oficina del presidente en su supervisión del desempeño del gobierno.

El otro componente principal del sistema de SyE de Colombia es el programa ambicioso de evaluaciones de impacto rigurosas, institucionales y de gestión. Sólo unas cuantas evaluaciones se han completado, pero una de ellas –*Familias en Acción*, uno de los programas más importantes del gobierno– ha tenido gran influencia y puede considerarse que ha sido muy eficaz en función del costo. Esto es significativo ya que incluso una sola evaluación de alto nivel que influye en las decisiones del gobierno también puede influir en la aceptación más extensa del SyE al demostrar su valor.

La calidad de las evaluaciones de Colombia no han sido formalmente revisadas pero existe buena sensación en relación con su calidad y confiabilidad: Colombia ha contratado los servicios de académicos eminentes, incluidos evaluadores de talla internacional, además ha contado con el apoyo significativo de evaluadores del Banco Mundial y otros donantes. Sin embargo, la sostenibilidad del programa de evaluación no está totalmente garantizada.

En el corto plazo –es decir, en los próximos cinco años– la agenda de evaluaciones será cubierta con un nuevo préstamo del Banco Mundial; una característica de esta agenda es la reducción del nivel de apoyo financiero de los donantes para estas evaluaciones, con el claro propósito de que el gobierno pueda aprovechar al máximo el uso de sus propios fondos de presupuesto para pagar por las evaluaciones.³ Esto podría suceder si el gobierno considera que las evaluaciones realizadas han valido la pena; lo cual, a su vez, hace recaer sobre el departamento de planeación la responsabilidad de garantizar que las evaluaciones sean ampliamente utilizadas.

Comparación con el sistema de SyE de Chile

Existen otros temas que vale la pena mencionar, particularmente si el sistema de SyE de Colombia se compara con el de Chile. El sistema de Chile es administrado por la dirección de presupuesto asegurando gran interacción entre el SyE y la gestión presupuestaria. Pero en Colombia, el sistema de SyE ha sido básicamente administrado como una actividad independiente que casi por coincidencia se encuentra ubicada dentro del departamento de planeación. Hasta el momento, el sistema de SyE no ha sido integrado ni a la labor de planeación ni a las responsabilidades de pre-

supuesto del DNP; tampoco ha habido colaboración con la labor de presupuesto del ministerio de hacienda.

Este escenario puede cambiar en cualquier momento. Las evaluaciones rápidas que están en prueba involucran a las direcciones de SyE y de presupuesto en el departamento de planeación, así como al área de presupuesto del ministerio de hacienda. Si estas pruebas resultan exitosas –es decir que resulten eficaces en función del costo para fines de elaboración del presupuesto por resultados– entonces hay grandes posibilidades para que el SyE sea parte esencial de las labores de presupuesto de ambas entidades gubernamentales.

Algunos observadores han argumentado que una gran limitación en el uso de la información del SyE para influir en la toma de decisiones del presupuesto en Colombia surge de la falta de flexibilidad en el presupuesto nacional. Esto incluye un gran número de gastos destinados que no se pueden variar fácilmente. En consecuencia, entre 90% o 95% de los gastos del presupuesto de Colombia no pueden modificarse en el corto plazo. Se pueden presentar muchos argumentos contrarios (véase el anexo B), pero quizás la observación más contundente es el alto nivel de influencia de la evaluación del programa *Familias en Acción* de Colombia, sobre las prioridades del gobierno y la asignación del presupuesto (Recuadro 7.2).

Un punto final de la comparación entre Colombia y Chile es el alto nivel de colaboración entre la dirección de SyE de Colombia en el departamento de planeación y los ministerios sectoriales y dependencias cuyos programas están en evaluación. El DNP ha compartido su amplia experiencia para realizar evaluaciones y también financiamiento con sus socios del sector, y parece que no ha surgido ninguna relación antagónica que algunas veces puede existir en otros países, donde el ministerio de hacienda tiene una función activa en la agenda de evaluación. Este enfoque de colaboración entre el ministerio central y las entidades sectoriales podría cambiar si Colombia adopta, o cuando adopte, una forma más activa de presupuesto por resultados.

Sin embargo, para que el presupuesto por resultados funcione bien, será necesario contar con la estrecha colaboración entre la dirección de SyE dentro del DNP, su dirección de presupuesto y la dirección de presupuesto del ministerio de hacienda. Una forma de procurar una estrecha colaboración entre estos ministerios centrales con entidades sectoriales sería incluirlos a todos en el comité de gobierno de alto nivel que tiene la responsabilidad formal de supervisar al SINERGIA. El gobierno planea moverse en esta dirección.

Un resumen de las fortalezas y los desafíos del sistema SyE de Colombia se presentan en el cuadro 7.1. El diagnóstico del Banco Mundial acerca del sistema de Colombia se encuentra en el anexo B, más adelante.

Conclusiones

El gobierno de Colombia ha tenido éxito en crear un subsistema de seguimiento del desempeño del gobierno relativo a las 320 metas presidenciales y a otras metas de desarrollo del país. Cabe resaltar que el presidente utiliza este subsistema con intensidad en su supervisión directa del desempeño ministerial y en sus informes a la sociedad civil.

El gobierno también se ha embarcado en una agenda de evaluación ambiciosa; los hallazgos de las evaluaciones ya han tenido alguna influencia significativa en las decisiones del gobierno y en la asignación de presupuestos.

Una debilidad en el sistema de Colombia es que la información del SyE todavía no es utilizada sistemáticamente para la parte principal de la planeación y el presupuesto de los dos ministerios responsables del presupuesto nacional. Existe una gran posibilidad de que el SyE llegue a formar parte del análisis de presupuesto y la toma de decisiones, pero hasta que esto suceda van a haber límites en la utilización de la información de seguimiento y los hallazgos de evaluación. Dicha utilización podría incrementar considerablemente las probabilidades de sostenibilidad del sistema de SyE central.

Cuadro 7.1 Fortalezas y desafíos del sistema de SyE de Colombia	
Fortalezas	Desafíos
<ul style="list-style-type: none"> • Muy alto nivel de utilización del subsistema de seguimiento por el presidente y su despacho. • Información de desempeño utilizada para establecer metas de desempeño para los ministros, sus ministerios y dependencias. Informe público acerca del logro de las metas de desempeño, y cuando no se logran, los gerentes tienen que dar explicaciones públicas de lo sucedido. • Las evaluaciones se llevan a cabo en forma externa en un proceso transparente, otros ministerios y el Congreso las consideran muy verosímiles. • Las evaluaciones se planean y se llevan a cabo dentro de un enfoque de colaboración, en las que participan el departamento de planeación y los ministerios y dependencias sectoriales. • Toda la información del SyE se hace pública y se remite al Congreso. 	<ul style="list-style-type: none"> • Las direcciones de presupuesto y planeación del Departamento Nacional de Planeación y el ministerio de hacienda utilizan muy poco la información del SyE. • Preocupaciones acerca de la credibilidad de los datos de seguimiento que ofrecen los ministerios sectoriales y las dependencias. • Excesiva dependencia sobre el financiamiento de los donantes para la agenda de evaluación.

Varios ministerios y dependencias han realizado el SyE para sus propios fines, para apoyar su planeación, análisis y gestión de programas; sin embargo, estas entidades son la excepción. Con la ayuda del Banco Mundial, el gobierno está ahora examinando opciones para exigir el uso de SyE en mayor escala en todos los ministerios, dependencias y gobiernos subnacionales.

Resulta justo concluir que el sistema de SyE de Colombia es menos desarrollado y maduro que el de Chile. El sistema chileno se desarrolló progresivamente durante más de una década; y a

pesar de que el sistema de Colombia existió de alguna manera desde inicios de los años 1990, sólo a partir de 2002 que comenzó a madurar. El sistema de SyE de Colombia cuesta en la actualidad alrededor de \$2 millones al año, o casi tres veces lo que cuesta el sistema de Chile (\$0,75 millones al año).⁴ La fuente de esta diferencia de costo está en el énfasis particular que se da a las evaluaciones de impacto principales en el sistema de Colombia. Los sistemas de ambos países pueden mejorar, pero ambos –y especialmente el de Chile– pueden ser considerados eficaces en función del costo.



8

Australia

Australia eligió un gobierno reformista en 1983. Este gobierno enfrentó una situación macroeconómica muy difícil y como respuesta a ello, decidió reducir progresivamente el gasto total del gobierno, de 30% del PBI en 1984 a 23% en 1989, una reducción muy significativa según los parámetros internacionales.

Al mismo tiempo, el gobierno concentró mucho más sus gastos en los grupos menos favorecidos de la sociedad. Tenía interés en obtener un mayor valor por el dinero que gastaba, y teniendo en cuenta esta meta, introdujo una serie de reformas innovadoras en el sector público, especialmente en áreas de gestión financiera y reforma presupuestal. Estas reformas ubicaron a Australia al frente de los países de la OCDE en términos de gestión del sector público.¹

Las reformas ofrecían una mayor autonomía a los jefes de los departamentos sectoriales para administrar sus partidas presupuestales –con la filosofía de dejar que los administradores administren. Si bien al principio se esperaba que las reformas incentivaran a los departamentos a administrar y medir su desempeño, esta expectativa no se cumplió. Con el apoyo de otros departamentos centrales, el poderoso Departamento de Finanzas (DdF) desarrolló entre tanto una estrategia de evaluación para todo el gobierno. Esta estrategia recibió el total respaldo del gabinete por medio de una decisión formal. La estrategia con-

tinuó con la filosofía de hacer que los administradores administren.

Principales componentes del sistema de SyE²

El sistema de SyE de Australia comprendía ampliamente una estrategia formal de evaluaciones y se basó en una revisión de diagnóstico realizada en 1988 sobre las prácticas de evaluación en los departamentos y en el nivel general de la actividad de evaluación del gobierno. La estrategia en sí fue desarrollada progresivamente durante varios años (1987–1991) y tenía tres objetivos principales: incentivar a los administradores de programas a usar la evaluación para mejorar el desempeño de sus programas; asistir al gabinete en la toma de decisiones y prioridades, particularmente en el proceso presupuestario anual, donde diversas propuestas son defendidas por cada uno de los ministerios; y fortalecer la rendición de cuentas en un ambiente deteriorado, proporcionando evidencia formal de la supervisión de los administradores de programa y de la administración de los recursos del programa.³

El eje de la estrategia fue la planeación de la evaluación. Esto se realizó mediante el Plan de Evaluación de Portafolio formal (PEP), que debía ser presentado anualmente al ministro para su financiamiento (véase el recuadro 8.1). Los PEP tenían una cobertura de tres años e indicaban qué programas o subprogramas serían evaluados, qué aspectos se evaluarían y cuándo. Un requisito formal fue que cada programa debía ser evaluado cada 3 a 5 años. Las evaluaciones PEP fueron clasificadas como evaluaciones importantes. Los ministerios también debían iniciar otras evaluaciones, de menor envergadura, sólo para efectos de gestión interna. A mediados de la década de 1990, cerca de 160 evaluaciones PEP se llevaron a cabo simultáneamente.

Los temas principales de los PEP fueron la elección de los programas que debían ser evaluados y las cuestiones específicas que cada evaluación debía abarcar; por ello, los TdR para cada evaluación resultaron cruciales. Estos temas se decidieron por medio de negociaciones entre los departamentos sectoriales y las secciones de presupuesto del departamento de finanzas. Para los departamentos menos poderosos prevalecerían las prioridades financieras. Para los más poderosos, el

equilibrio de fuerzas fue más uniforme. Los conflictos no resueltos referentes a las prioridades de evaluación eran remitidos a niveles ministeriales o de gabinete si no se podía llegar a un acuerdo.

Los departamentos sectoriales fueron responsables no sólo de la planeación de la evaluación, sino de la conducción de las evaluaciones de sus programas. Algunos de los departamentos más grandes, como el de trabajo, tuvieron una sección de evaluaciones con 20–25 personas responsables de la planeación de la evaluación, de brindar asesoría en metodología de evaluación, de participar en comités directivos de evaluación y de realizar las evaluaciones importantes.

Otros departamentos tuvieron sólo unidades pequeñas de evaluación como parte de una sección de planeación o coordinación, y delegaron la función de evaluación a las áreas del programa sectorial. Ellos, a su vez, serían responsables de la alta gestión del departamento para la calidad y rigor de la evaluación (en especial para evaluaciones de menor envergadura, a las cuales frecuentemente les correspondían estudios rápidos). Varias evaluaciones se encargaron a consultores individuales o a firmas consultoras.

Recuadro 8.1 Sistema de SyE gubernamental de Australia

Los principales componentes del sistema de SyE son los siguientes:

Planeación de evaluación formal mediante los PEP, que ofrecían una lista de los programas del gobierno que el ministerio debía evaluar y los temas que debían abordarse en cada evaluación. Estos PEP eran preparados en forma anual, rotativamente durante un período de tres años. Sólo se incluían evaluaciones importantes, es decir, evaluaciones de programas considerados estratégicamente importantes para el gobierno: programas con presupuestos grandes; los que tenían una importancia política particular, programas problemáticos; y programas experimentales. Las evaluaciones eran realizadas por el ministerio sectorial, generalmente con alguna participación del ministerio de hacienda.

Solicitud para que cada programa sea evaluado por lo menos una vez cada tres a cinco años. En la práctica, ello significó que algunos aspectos de cada programa (como los subprogramas particulares) fuesen evaluados; la mayoría de las evaluaciones no tenían por objeto tratar completamente todos los aspectos del desempeño del programa. Además, era necesario que todas las evaluaciones realizadas se publicaran, con excepción de las que fuesen confidenciales por cuestiones de seguridad nacional o relaciones industriales.

Revisiones de los objetivos de cada programa ministerial e informe de desempeño. Estas revisiones se llevaron a cabo conjuntamente por cada ministerio y el departamento de finanzas, durante un período de tres años y en forma rotativa.

Siempre que fue posible, las propias secciones de presupuesto del DdF también se involucraron en la conducción de evaluaciones individuales. Generalmente esto suponía la participación de los comités directivos interdepartamentales para las evaluaciones más importantes; estos comités incluirían también otros ministerios sectoriales y otros departamentos centrales poderosos como la tesorería, la oficina del primer ministro y el gabinete. Esta extensa participación permitiría a los funcionarios de presupuesto: 1) tratar de influir en la conducta de las evaluaciones para asegurar que los problemas fuesen plenamente investigados de manera imparcial, y 2) realizar comentarios acerca de los informes preliminares de evaluación.

Una característica del sistema SyE de Australia es la utilización de una definición amplia de evaluación. Ésta fue definida como una forma de investigación disciplinada: incluyó evaluaciones rápidas, estudios de política formales, evaluaciones de impacto rigurosas y auditorías de desempeño conducidas por la oficina nacional de auditoría. El costo de estas evaluaciones varió considerablemente: una muestra de evaluaciones analizada por el departamento de finanzas costó en promedio de \$43.000 a \$430.000 (cifras de 1993).⁴

La estrategia de evaluación se consolidó en 1991 en respuesta a los resultados de la auditoría de desempeño que arrojaron un nivel muy variado en el compromiso de los departamentos con las evaluaciones. El informe de la oficina de auditoría criticó a algunos departamentos por no elegir bien los programas por evaluar y por no concentrarse lo suficiente en la efectividad de los programas del gobierno. En respuesta a ello, el DdF creó una unidad de evaluación especializada responsable por ofrecer asesoría, apoyo, capacitación y estímulo a otros departamentos, así como a las áreas de presupuesto del DdF. Esta unidad también dio seguimiento a la planeación de las evaluaciones y al número de evaluaciones realizadas; el jefe del departamento de finanzas utilizó esta información para presionar informalmente a los departamentos sectoriales en la mejora de sus actividades de evaluación.

El sistema de SyE de Australia esencialmente puso mayor énfasis en la *evaluación*, la cual se consideró como proveedora de información necesaria detallada y confiable sobre la eficiencia y eficacia de los programas del gobierno. La información de desempeño se consideró igualmente importante, pero como un tema que los departamentos sectoriales debían administrar. Sin embargo, hacia mediados de la década de 1990, el departamento de finanzas se preocupó por la calidad de esta información y encargó revisiones de los informes anuales de los ministerios y de su documentación de presupuestos (lo cual se tabula en el Parlamento).

En 1995, las deficiencias de estos informes llevaron al departamento de finanzas a encargar una serie de estudios detallados de los objetivos del programa de cada departamento, así como de la información de desempeño de ellos. Estos estudios se realizaron en forma conjunta entre el DdF y el departamento sectorial, y se debieron implementar las recomendaciones para las mejoras.

Presupuesto por resultados

Si bien el sistema de SyE de Australia tenía tres objetivos establecidos, desde la perspectiva del departamento de finanzas –el arquitecto primario y supervisor del sistema de SyE– el objetivo al que le dedicó más atención fue al apoyo en la toma de decisiones del gabinete durante el proceso presupuestario. El DdF tuvo un papel altamente influyente en el proceso de presupuesto de Australia. Preparó análisis de políticas de todas las nuevas propuestas de gastos de los ministerios sectoriales, y estos análisis acompañaban las propuestas de gastos que se enviaban a los ministros del gabinete para su consideración colectiva al tomar decisiones acerca del presupuesto. Así, el DdF ofrecía un análisis de política independiente que típicamente constituía una opinión contraria a la del ministerio que realizaba el gasto. La labor de las secciones de presupuesto del DdF además incluyó la preparación de las “opciones de ahorro”: propuestas de políticas para cortar o abolir programas existentes del gobierno.⁵

El proceso presupuestario supuso un “mercado de ideas”. En esta situación intrínsecamente adversa,

el contar con hallazgos de evaluaciones acerca del desempeño de los programas constituyó un medio importante de asegurar una base de evidencias confiables para las decisiones del presupuesto. Las evaluaciones tuvieron el potencial de ofrecer una ventaja competitiva para los que confiaron en ellas. Por ello fue importante para las secciones de presupuesto del DdF el continuar formando parte de la planeación de evaluación de los ministerios y de la conducción de las evaluaciones de mayor envergadura. Esto hizo que los funcionarios de presupuesto del DdF estuviesen familiarizados con la calidad y con cualquier limitación de las evaluaciones, y completamente conscientes de los resultados y recomendaciones de ellas, así como capacitados para utilizarlas en su trabajo de análisis de política. El compromiso de estos funcionarios en las evaluaciones también incrementó sus conocimientos de los objetivos del programa y de las realidades de su medio de operaciones –entendimiento muy importante para su trabajo.

Vale la pena resaltar que los ministerios de hacienda no siempre son partidarios de las reformas diseñadas para consolidar la cantidad de información disponible sobre el desempeño del gobierno. Antes de las reformas, el DdF de Australia tuvo mucha injerencia en el escrutinio detallado de las actividades de gastos de los departamentos. El peligro radica en que este enfoque tradicional sobre el gasto puede significar que se presta muy poca atención a los resultados de tal gasto; y los poderosos ministerios de hacienda pueden incluso actuar como controladores de la reforma. El DdF, al ser responsable de supervisar la evaluación, garantizó una influencia directa sobre las unidades divisionales dentro del DdF que supervisaban a los departamentos sectoriales.

Sin embargo, el hecho de lograr el cambio cultural necesario dentro del DdF fue un proceso lento que tardó varios años y que requirió la participación de mucho personal. La gran atención que el DdF le dio a temas de la optimización de recursos (en lugar de concentrarse en los temas de gasto), se reflejó en la naturaleza y calidad de la asesoría en política que el DdF dio al gabinete; dicha asesoría confió mucho más en los resultados disponibles.

La característica más importante del sistema de SyE de Australia es el gran uso de los hallazgos de las evaluaciones para sustentar la toma de decisiones del gabinete sobre el presupuesto. El DdF realizó encuestas anuales a su personal de presupuesto para indagar la influencia de las evaluaciones en cada nueva propuesta política de los ministerios sectoriales y de las opciones de ahorro propuestas por el DdF (u otro ministro sectorial, si es que querían financiar nuevas políticas).⁶ En 1994–1995, alrededor de \$ 1.750 millones (77%) de las nuevas propuestas de política resultaron haber tenido influencia de los hallazgos de una evaluación, y en la mayoría de los casos la influencia fue considerada como directa. La cifra correspondiente a la opción de ahorro fue de \$380 millones (65% del total).

Los hallazgos de las evaluaciones influyeron no solamente las propuestas de política al gabinete, sino también en las decisiones de éste. Los funcionarios de presupuesto del DdF también fueron encuestados acerca de qué tanto la evaluación había influido en las decisiones del gabinete respecto de los presupuestos de 1993–1994 y 1994–1995. La evidencia es variada, pero indica que la evaluación tuvo un papel importante. En 1994–1995, influyó en la decisión del gabinete en un 68% de los \$2.846 millones de las propuestas consideradas (nuevas propuestas de políticas y opciones de ahorro).

Sin embargo, la proporción correspondiente para el presupuesto de 1993–1994 fue sólo de 19% de las propuestas. Un motivo importante para esta diferencia fue la revisión sustancial del mercado laboral, industria, políticas regionales y aborígenes en el presupuesto de 1994–1995 –el principal estudio de política sobre el cual se basaron estas decisiones estuvo influido mayormente por el número de evaluaciones encargadas específicamente para ayudar a guiar la revisión de la política.

Sólo algunos programas se dieron por finalizados como resultado de una evaluación; debido al énfasis en el proceso presupuestario por cartera (que se define como un departamento sectorial y una dependencia adscrita) con presupuestos eti-

quetados; es decir, de su propia cartera; cualquier terminación de un programa daría como resultado una reasignación de gastos dentro de la misma cartera. Hubo otras instancias en las que los programas se recortaron significativamente como parte de una priorización principal, por ejemplo, en las áreas del mercado laboral y la seguridad social, estos recortes reflejaron el deseo de maximizar la optimización de recursos debido a las prioridades de políticas del gobierno (Recuadro 8.2).

Fortalezas y desafíos del sistema de SyE de Australia

Fortalezas

Algunos comentaristas observaron que la “evaluación del programa (en Australia) se aplicó más extensa y sistemáticamente que en cualquier otro país” (Kim y otros, 2006). La característica sobresaliente del sistema de SyE de Australia fue la

gran utilización de los hallazgos de la evaluación en el proceso presupuestario, como un aporte clave en la asesoría de una política de alta calidad (Uhr y Mackay, 1996) y para la toma de decisiones sobre el presupuesto del gabinete (Cuadro 8.1). Según se muestra en la discusión del capítulo 5 sobre el presupuesto por resultados, la influencia de los hallazgos de la evaluación sobre las decisiones del gobierno fue típicamente indirecta –variando desde una influencia importante en un cierto número de casos a muy poca o ninguna en otros. Esto es básicamente lo más que se puede esperar de un sistema de SyE gubernamental total en términos de utilización potencial de la información del SyE que produce el sistema.

El auditor general de Australia dijo: “En mi opinión, el éxito de la evaluación en el nivel del gobierno federal... se debió en gran medida a su integración completa a los procesos presupuestarios. Cuando había un compromiso de recursos, se necesitó

Recuadro 8.2 Evaluaciones influyentes en Australia

En el presupuesto de 1996–1997, el nuevo gobierno decidió reducir y repriorizar sus gastos. Se dio especial énfasis al mercado laboral y a sus programas, lo que representó un gasto anual de \$2,9 mil millones. El ministro de trabajo determinó que la meta en general de la política del gobierno sería la de ofrecer asistencia a los desempleados por largo tiempo y a los que estuvieran en riesgo de convertirse en desempleados. Esta meta se adoptó por objetivos de igualdad y eficiencia, por ejemplo, alcanzar un mejor balance entre la oferta y la demanda de trabajo. Al mismo tiempo, el ministro quiso obtener una optimización de los recursos con los programas del mercado laboral dentro del contexto de un presupuesto muy limitado.

Los hallazgos de las evaluaciones australianas e internacionales se tomaron muy en cuenta para guiar las políticas por seguir. El ministro resaltó la relativa eficacia en función de los costos de los diferentes programas del mercado laboral. Se estimó una medida clave calculando el costo neto del gobierno para cada colocación de trabajo *adicional* de los diversos programas –medido por la probabilidad *incrementada* de una persona a quien se le ayuda a conseguir un trabajo después de seis meses de haber participado en un programa de mercado laboral. (La base del estudio fue

una comparación con un grupo de individuos que no participaron en ningún programa).

Los resultados de las evaluaciones mostraron que el programa JobStart, que ofrecía subsidios para los sueldos, tuvo un costo neto de \$3.700 por cada colocación adicional, mientras que el programa JobSkills, que era un programa de creación de empleos directos, tuvo un costo neto de \$57.800. El ministro señaló que “El gobierno estaría... concentrando sus esfuerzos en aquellos programas que hubieran demostrado ser más eficaces en función del costo para asegurar un efecto directo en empleos reales”. Como resultado de esto, el programa JobStart se mantuvo y el programa JobSkills fue sustancialmente reducido y dirigido más específicamente hacia un grupo de personas que buscaban empleo y se encontraban en condiciones de desventaja.

Los ahorros totales del gobierno, gracias a la reducción y repriorización de los programas del mercado laboral, alcanzaron \$1,14 mil millones en un lapso de dos años. Asimismo, el gabinete encargó una serie de evaluaciones importantes de sus nuevos programas de mercado laboral y de los nuevos arreglos para una competencia total entre las agencias de empleo públicas y privadas.

Fuente: Mackay, 1998a.

Cuadro 8.1 Fortalezas y desafíos del sistema de SyE de Australia	
Fortalezas	Desafíos
<ul style="list-style-type: none"> • Gran uso de los hallazgos de las evaluaciones para el análisis de presupuestos, asesoría de políticas y para la toma de decisiones del gabinete en cuanto al presupuesto. • Ministerios y dependencias sectoriales utilizan mucho los hallazgos de las evaluaciones. • Evaluaciones llevadas a cabo para colaborar con el departamento de finanzas, otros departamentos centrales y sectoriales. 	<ul style="list-style-type: none"> • Disparidad en la calidad de las evaluaciones. • Insuficiente disponibilidad de entrenamiento en evaluación avanzada. • Insuficiente atención a la información de desempeño regular. • Carga administrativa para los departamentos.

Fuente: Mackay, 1998a, 2004.

alguna forma de evaluación para justificar casi todas las propuestas de presupuesto” (Barrett, 2001).

Otra fortaleza del sistema de SyE fue el alto nivel de uso que le dieron los ministerios sectoriales y las dependencias a la información del SyE. Una auditoría de desempeño llevada a cabo por la Oficina Nacional de Auditoría de Australia (ANAO) en 1997 concluyó que los ministerios sectoriales estaban haciendo un uso considerable de sus hallazgos de evaluación para ayudar a mejorar la eficiencia operacional. En menor grado, estaban usando también estos hallazgos para guiar sus propias decisiones de distribución recursos y en el diseño de mejoras en la calidad del servicio (Australian National Audit Office, 1997).

Este alto nivel de utilización de los ministerios sectoriales reflejó otra fortaleza del sistema de SyE australiano: la evaluación fue esencialmente un esfuerzo de colaboración que incluyó al DdF, otros ministerios centrales y ministerios sectoriales. A pesar de que la responsabilidad de la evaluación fue casi enteramente de los ministerios sectoriales, la participación de los ministerios centrales en la planeación y supervisión de las evaluaciones PEP más importantes ayudó a alcanzar un vasto nivel de compromiso para con las evaluaciones mismas y sus hallazgos.

Este enfoque, por ejemplo, es contrario al de Chile donde los ministerios sectoriales generalmente tienen poco o casi nada de compromisos con las evaluaciones que encarga el ministerio de

hacienda. El enfoque australiano también garantizó que el conocimiento y entendimiento amplio que tienen los ministerios sectoriales acerca de los propios programas fueron usados intensamente en las evaluaciones; un peligro con un sistema de evaluación que se basa en evaluaciones conducidas externamente y en forma independiente es que puede no llegar a confiar en la propia experiencia de este programa.

Desafíos

La desventaja del enfoque de mayor colaboración de Australia fue la disparidad en la calidad de las evaluaciones realizadas por los departamentos sectoriales. La auditoría de desempeño de la ANAO analizó una muestra de informes de evaluación y concluyó que más de un tercio tuvo desafíos metodológicos de una u otra naturaleza.

Una de las razones de ello fue que muchas de las áreas de los programas de los departamentos sectoriales, responsables de conducir o encargar las evaluaciones, no tenían las habilidades suficientes para asegurar una buena calidad de las evaluaciones que se realizaban. El DdF proporcionó entrenamiento básico en métodos de evaluación y puso a disposición manuales sobre evaluación de programas y análisis de costo-beneficio. Pero la ANAO informó que 20% de los departamentos sectoriales estuvieron preocupados por la falta de capacitación disponible en técnicas avanzadas de evaluación.

En retrospectiva, una opción para atender el tema de calidad de evaluaciones hubiese sido que el

DdF ordenara la creación de unidades de evaluación centrales y de proporciones considerables para cada departamento. Otra opción hubiese sido centralizar toda la evaluación en el DdF, y para ello se hubiera necesitado crear una oficina de evaluación muy grande, lo que a su vez hubiera sido contraproducente para la naturaleza austera de muchas reformas del sector público.

Vale la pena notar otros dos desafíos del sistema de SyE de Australia. En primer lugar, está el poco énfasis que se dio a la recopilación y uso regular de la información de los resultados. El DdF explícitamente alertó a los ministerios acerca de la importancia de desarrollar objetivos sólidos para los programas, así como contar con buena información de resultados –por lo menos para facilitar la conducción de las evaluaciones. No fue hasta 1993, seis años después del inicio de la estrategia de evaluación, que el DdF encargó la realización de revisiones extensivas sobre la calidad de los informes anuales de los ministerios y la documentación del presupuesto.

Después de estas revisiones, que fueron cruciales para la calidad de los objetivos del programa y la información de los resultados, el DdF ordenó una serie de revisiones de los objetivos de programas e información de resultados de todos los ministerios y dependencias. Requirió asimismo que se implementaran planes de acción para tratar los problemas identificados. Una enseñanza de esta experiencia es que los sistemas de SyE necesitan revisiones y ajustes continuos; es también necesario el DdF y evaluar un sistema de SyE, así como cualquier otro tipo de reforma del sector público.

Por último, otra debilidad del sistema de SyE que identificaron algunas secretarías ministeriales fue que los requerimientos formales para la planeación y el reporte de evaluaciones resultaban muy onerosos. Algunos departamentos crearon procesos internos complejos para la planeación de la evaluación y terminaron preparando PEP de 120 páginas, aun cuando los lineamientos del DdF no requerían tal complejidad y en lugar de ello recomendaban PEP de menor envergadura como sinónimo de buena práctica.

El sistema de evaluación — Epílogo⁷

La elección de un gobierno conservador en 1996 determinó la reducción considerable del servicio civil; la substancial debilitación de los procesos de asesoría de política y de la función del DdF, especialmente en el ciclo de presupuesto y el desmantelamiento de muchos de los controles centrales y requisitos que quedaban. Al mismo tiempo, se dio un mayor nivel de autonomía a los jefes de los departamentos sectoriales –el regreso a la filosofía de dejar que los administradores administren.

Si bien los departamentos sectoriales todavía tienen que informar públicamente al Parlamento acerca de su desempeño; en la actualidad, el DdF no aplica controles centrales ni parámetros de calidad para el SyE. Como parte de estos cambios, la estrategia de evaluación formal de hace una década y, por ende, del sistema de SyE gubernamental se desmanteló. El auditor general australiano calificó estas reformas como una liberalización de la evaluación. Mientras todavía existan algunos departamentos sectoriales que se pueden considerar como “islas” de buenas prácticas del SyE,⁸ en términos de su conducta, calidad y uso del SyE, parecen ser la excepción en lugar de la regla.⁹ Las auditorías de desempeño de la ANAO han ilustrado la mala calidad de la información de desempeño que muchos de los ministerios ofrecen ahora al Parlamento.

A pesar de que el DdF todavía da asesoría relacionada con los presupuestos de los departamentos, no cuenta con información sistemática y confiable del seguimiento, y tampoco con hallazgos de las evaluaciones en los cuales apoyar esta asesoría. La OCDE manifestó lo siguiente:

La desregulación del servicio público y la adopción de una postura alejada de las dependencias centrales dio a Australia libertad de gestión pero en la actualidad se considera que ha privado al Departamento de Finanzas de la información necesaria para que asesore adecuadamente al Ministro (OCDE, 2002).



El caso especial de África

La experiencia de los países africanos es importante para los países pobres de otras regiones, especialmente para los que preparan estrategias de reducción de pobreza. África ofrece enseñanzas acerca de cómo desarrollar las capacidades del SyE progresivamente, sobre todo cuando existe la posibilidad de una gran ayuda de donantes. Estas enseñanzas son importantes también para los países de ingresos medios, aquellos que todavía no se han comprometido a mejorar integralmente sus sistemas de SyE. En dichos países, sería apropiado un enfoque más prudente en los cambios progresivos, sobre todo si existe la posibilidad de demostrar que el SyE es una actividad del gobierno eficaz en función de los costos.

Es ampliamente aceptado que la situación de extrema pobreza por la que atraviesa la mayoría de los países africanos demuestra con claridad la prioridad para un apoyo intensivo para el desarrollo. Más de 30 países africanos han preparado un Documento de Estrategia para la Reducción de la Pobreza (PRSP) que puede ser provisional o definitivo y que constituye un requisito para recibir ayuda para disminuir la deuda según la iniciativa de los países pobres altamente endeudados.¹ Los PRSP establecen metas de desarrollo y deben informar acerca de los resultados. En la práctica, esto ha significado enfocarse en la medida en que un país ha logrado alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).

Esto otorga importancia para tener estadísticas nacionales adecuadas, lo que a su vez lleva a que los donantes ofrezcan mayor apoyo para el desarro-

llo de la capacidad estadística en la forma de asistencia para los censos de población y encuestas de hogares. En especial mediante sus oficinas de estadística nacionales, los países tienen mucho interés en aceptar este apoyo. Por lo general, los PRSP presentan sus sistemas de seguimiento nacional (es decir, estadístico) como un sinónimo del SyE, y la necesidad de dar prioridad al SyE se ha convertido en un mantra que es ampliamente aceptado tanto por gobiernos como donantes. Sin embargo, en muchos casos, los sistemas de seguimiento nacional se diseñan principalmente para cumplir con los requerimientos de información de los donantes (GEI, 2004b).

Por otra parte, los PRSP terminan enfocándose en el monto del presupuesto y en otros recursos gastados en prioridades nacionales y en progresos nacionales de acuerdo con los ODM. Estos dos

temas son en realidad importantes, pero lo que falta en este enfoque es lo que Booth y Lucas (2001a, 2001b) han definido como “nivel intermedio ausente”: información de desempeño sobre los pasos dados en la cadena de resultados, que abarcan las actividades de los gobiernos, productos y servicios ofrecidos y sus efectos directos; así como una evidencia profunda de evaluación que relacione las acciones del gobierno con los resultados concretos.

Las estadísticas sobre los montos gastados y sobre los niveles de pobreza son muy importantes, pero desafortunadamente ninguno de ellos puede medir el desempeño del gobierno en términos de *resultados* de sus gastos –productos, efectos directos e impactos del propio gobierno. Los ODM y otras medidas de pobreza ofrecen un criterio básico de medida del desempeño del *país*, pero no revelan las contribuciones del gobierno en comparación con la de los donantes, el sector privado y los grupos de la sociedad civil como las ONG.

La mayoría de los países africanos es demasiado pobre para conducir evaluaciones y revisiones; pero se apoya en los donantes para esos efectos. Una dificultad es la gran carga que deben soportar los países para poder cumplir con los requerimientos de los donantes, en términos de misiones de inspección, provisión de información de desempeño, disparidad en los criterios y métodos de evaluación de los donantes, entre otros (GEI, 2003a). La falta de armonización entre los donantes ha impuesto una gran carga en el suministro de información a los países que dependen de asistencia. Sin embargo, la cooperación y armonización de los donantes se puede dar por medio de enfoques sectoriales. Por ejemplo, en Tanzania, existe un grupo de trabajo en el sector salud, formado por el gobierno y los donantes, que no solamente analiza el desempeño y las políticas del sector sino que también revisa los sistemas de SyE e identifica las prioridades del fomento de la capacidad del SyE. Este grupo de trabajo sectorial también se encarga de realizar evaluaciones o investigaciones en determinados temas (Scout, 2001).

El movimiento hacia un mayor uso de préstamos programáticos a los países ofrece otra forma de

mitigar el problema de armonización, debido a que reduce el alcance del SyE para proyectos específicos y así también el alcance del SyE de donantes divididos. Por ejemplo en Uganda, el Banco Mundial y otros donantes ofrecieron al gobierno asistencia programática en el presupuesto. Dicha asistencia se está volviendo muy popular en los países africanos así como en otros países con alivio de deuda.

Enseñanzas de Uganda²

Algunos gobiernos africanos, como el de Uganda y Tanzania, comprenden perfectamente la importancia de contar con información de desempeño confiable e integral. Ellos utilizan intensivamente esta información para preparar sus planes nacionales y para determinar sus prioridades en el presupuesto (véanse, por ejemplo, Government of Tanzania, 2001; Ssentongo, 2004; Government of Uganda, 2004, 2006). Una característica notable de ambos países es que sus planes nacionales –en Uganda se conoce como Plan de Acción para la Erradicación de la Pobreza (PEAP)– preceden a la iniciativa PRSP. Esta experiencia hizo más fácil para los dos países preparar sus PRSP; ciertamente, sólo tuvieron que preparar las versiones resumidas de sus planes nacionales para cumplir con el requerimiento del PRSP.

Uganda ha tenido una serie de iniciativas y sistemas de SyE, por ejemplo, fue el primer país en donde se llevaron a cabo las encuestas de seguimiento del gasto público (PETS) (Recuadro 9.1). Sin embargo, diagnósticos sobre los planes del SyE de Uganda en 2001 (véase el cuadro 9.1) y en 2003 revelaron un gran número de sistemas de seguimiento descoordinados y desorganizados en los niveles sectorial y subsectorial –por lo menos 16 sistemas diferentes (Hauge, 2003). Además, una investigación detallada de tres sectores (salud, educación, agua y sanidad) reveló que existía una carga considerable en la recopilación de datos en los niveles de distrito e instalaciones.

Los sistemas de información de gestión para esos tres sectores recopilaban datos de cerca de 1.000 indicadores de desempeño, con casi 300.000 entradas de datos anuales por cada uno de los 110

Recuadro 9.1 Una evaluación influyente en Uganda

A principios de la década de 1990, Uganda, a diferencia de muchos otros países en desarrollo, estaba preocupado por el pobre desempeño de los servicios públicos como la educación y la salud. Se creía que la causa principal de ello era la “fuga” de fondos que no llegaba a las dependencias de primera línea. Con el apoyo del Banco Mundial, se desarrolló y aplicó la metodología PETS en el sector de educación primaria en 1996. Su propósito era medir la proporción de fondos provistos por el gobierno central que llegaban a las escuelas primarias y la magnitud de las fugas, así como recomendar maneras de reducir las.

Las PETS analizaron la programación del flujo de presupuesto a lo largo de varios niveles del gobierno y compararon las asignaciones de presupuesto con el gasto real en las escuelas primarias. Debido a que no había cuentas públicas adecuadas en relación con el gasto real, se llevaron a cabo estudios en 250 escuelas primarias públicas en 19 distritos y se crearon datos bidimensionales del gasto y productos entre 1991 y 1995. El estudio reveló que, entre 1991 y 1995, sólo 13% de los fondos asignados (no salariales) llegaron a las escuelas. El 87% restante desapareció o fue usado por funcionarios del distrito para otros fines. Cerca de 20% de los fondos destinados a pagar los sueldos de los profesores fue a parar a “trabajadores fantasmas” que simplemente no existían o que no trabajaban como profesores.

Los resultados de los estudios atrajeron la atención de los medios de comunicación y el gobierno decidió que la información sobre los montos de los fondos asignados y recibidos en cada es-

cuela debía ser ampliamente difundida a través de los diarios y estaciones radiales locales y públicamente exhibida en cada escuela. Esto ayudó a asegurar que los padres de familia tomaran conciencia de la situación financiera que enfrentaba la escuela de sus hijos; y también a proporcionar la información que ellos necesitaban para hacer responsables a los profesores y directores de las escuelas por la falta de profesores capacitados o del inadecuado abastecimiento de libros. Estos pasos también demostraron a los gobiernos locales que el gobierno central había reasumido su función de supervisión.

Dos PETS de seguimiento demostraron que el flujo de fondos no salariales que llegaban a las escuelas primarias había mejorado de 13% en 1991–1995 a entre 80% y 90% en 1999–2000. Este ejemplo demuestra que los datos cuantitativos de los servicios públicos son una herramienta poderosa para hacer escuchar la “voz” de la sociedad civil. Si bien se puede hacer caso omiso a las quejas individuales, es difícil ignorar la retroalimentación del público respaldada por datos comparativos sistemáticos la cual puede encender la mecha para una acción pública.

Las primeras PETS costaron \$60.000 y se ha estimado que han ayudado a incrementar el monto de los fondos que llegaban a las escuelas primarias en más de \$ 18,5 millones al año. Esto indica que las PETS son instrumentos de evaluación altamente eficaces en función del costo. En la actualidad, el gobierno de Uganda conduce PETS rutinariamente para cada sector de servicios básicos.

Fuente: Bamberger, Mackay y Ooi, 2004, 2005.

distritos de Uganda. Estos indicadores se centran ampliamente en los gastos, actividades y el estado físico de las instalaciones, como escuelas y establecimientos de salud.

Sin embargo, las mediciones de la satisfacción de clientes y de los efectos directos, como el estado de salud y los resultados del aprendizaje, no fueron consideradas. Lamentablemente, la calidad de los datos era muy dudosa y, por lo general, era pobre. Como resultado de ello, los ministerios y dependencias sectoriales dependían en alto grado de las visitas de inspección en vez de los indicadores de desempeño autogenerados. Hauge y otros (2002) estimaron que sólo en el sector salud las inspecciones en plaza costaron un equiva-

lente a 1.400 años de trabajo del personal por año, y consumían frecuentemente el tiempo del personal médico calificado.

Los resultados del diagnóstico referidos a la multiplicidad de los sistemas de SyE y a los indicadores de desempeño –y a la gran carga impuesta al personal de primera línea– causaron gran consternación dentro el gobierno e hicieron que se creara un Sistema Nacional Integrado de SyE (NIMES) con el auspicio de la Oficina del Primer Ministro. El objetivo del NIMES es crear un sistema de SyE que aglutine a los muchos que existen, los coordine y armonice, y se fortalezcan las capacidades del gobierno para conducir y utilizar SyE. (Government of Uganda, 2004, 2006).

Cuadro 9.1 El SyE de Uganda — Resumen diagnóstico de los temas estratégicos, desafíos y acciones posibles

Realizar seguimiento y ofrecer retroalimentación sobre el progreso en el alivio de la pobreza							
Temas estratégicos del SyE	1. Coordinación y armonización	2. Desarrollo de objetivos, metas e indicadores de desempeño	3. Incentivos que contribuyen a obtener los resultados	4. Devolución de la autonomía de gestión	5. Función de la sociedad civil para exigir transparencia y rendición de cuentas	6. Principios de las asociaciones que participan del PEAP	7. Capacitación en el SyE
Elementos positivos en Uganda	<ul style="list-style-type: none"> Borrador la estrategia para el seguimiento de la pobreza. Grupos de trabajo sectoriales como nexo de la planificación y presupuestación. Esfuerzos para armonizar los informes de los proyectos. Destinar 5% de los fondos de acción contra la pobreza para seguimiento y rendición de cuentas. 	<ul style="list-style-type: none"> PAEP/PRSP como marco general de las prioridades para la erradicación de la pobreza. Capacitación prueba en gestión orientada a los resultados. "Análisis de indicadores" como parte del ciclo presupuestario. 	<ul style="list-style-type: none"> Reconocimiento de la eficacia en la prestación de servicios como imperativo de la gestión pública. NSDS 2000. 	<ul style="list-style-type: none"> Responsabilidad descentralizada para la prestación de servicios. Introducción del presupuesto orientado al producto. Planes de distrito integrales. Desarrollo de las capacidades del programa de desarrollo de gobiernos locales. 	<ul style="list-style-type: none"> Naturaleza consultiva del proceso del PEAP. Transparencia del proceso presupuestario. Práctica de comunicaciones públicas. Importante capacidad de las ONG. Diálogo entre el gobierno y la sociedad civil en el nivel central. 	<ul style="list-style-type: none"> Borrador de los principios de asociación del CDF. Tendencia al apoyo presupuestario. Programación de reuniones del grupo consultivo como parte del ciclo presupuestario. 	<ul style="list-style-type: none"> Toma de conciencia acerca de la importancia del SyE. Disponibilidad de investigadores locales, y tradiciones académicas y de capacitación locales.
Desafíos encontrados	<ul style="list-style-type: none"> Formatos de planificación e informes separados para diferentes fuentes de financiamiento. Enfoque de políticas, presupuestos y planes de trabajo sectoriales o distritales como ejercicios separados. 	<ul style="list-style-type: none"> Inconsistencia en la claridad de las metas sectoriales. Las metas del PEAP corresponden a las actividades ministeriales más que a los efectos directos de erradicación de la pobreza. 	<ul style="list-style-type: none"> Evaluación del desempeño en función del gasto y la actividad burocrática. Escasa relación entre la asignación de recursos y el desempeño. Recompensas aparejadas al buen trabajo burocrático. 	<ul style="list-style-type: none"> En general, capacidades de gestión débiles en el nivel local. Las proporciones de gasto establecidas en el régimen de subvenciones condicionadas conceden a los gerentes una escasa flexibilidad de adaptación a las necesidades locales. 	<ul style="list-style-type: none"> Necesidad de mejorar las consultas a las partes interesadas para establecer las prioridades. Un tercio de la asistencia oficial para el desarrollo corresponde a la asistencia técnica fuera del presupuesto del gobierno y del SyE. 	<ul style="list-style-type: none"> Un tercio de la asistencia oficial para el desarrollo corresponde a la asistencia técnica fuera del presupuesto del gobierno y del SyE. Siguen activos casi 300 proyectos independientes. 	<ul style="list-style-type: none"> Debilidad de habilidades de gestión en el nivel de gobiernos locales.

<ul style="list-style-type: none"> • Alineamiento y coordinación de diferentes iniciativas de gestión de resultados. • Un tercio de la ayuda oficial para el desarrollo corresponde a asistencia técnica fuera del presupuesto del gobierno. 	<ul style="list-style-type: none"> • Pocas metas se definen con marcos temporales, puntos de referencia inicial y objetivos mensurables. • Poca vinculación entre las metas sectoriales y las distritales. 	<ul style="list-style-type: none"> • Inconsistencia en la aplicación de sanciones por mal desempeño. • Corrupción con gran impunidad. 	<ul style="list-style-type: none"> • Cantidad y jerarquía de los cargos determinadas desde la administración central. 	<ul style="list-style-type: none"> • Diálogo entre el GdU y las ONG en el nivel central no se refleja en los niveles locales. 	<ul style="list-style-type: none"> • Veinte revisiones anuales separadas de programas. • Los donantes locales no pueden apartarse de las directrices de SyE corporativas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Probable incremento en la demanda de gestión y conducción de SyE relacionados con la interrelación entre la prestación de servicios y los efectos directos de la reducción de la pobreza.
<p>Acciones posibles para encarar los desafíos</p> <ul style="list-style-type: none"> • Identificación de ministerios o dependencias promotores de SyE. • Establecimiento de arreglos básicos de SyE (como un marco formal de SyE), armonización de terminología, formularios para presentación de informes y periodicidad. • Coordinación mejorada entre los organismos de inspección y auditoría. 	<ul style="list-style-type: none"> • Introducción de los objetivos y metas del PEAP mediante planificación, presupuestación y planificación del trabajo en los niveles sectorial, de distrito y de dependencias. • Enfocar el marco de gastos a largo plazo en la definición de los objetivos y metas del PEAP a mediano plazo. 	<ul style="list-style-type: none"> • Introducción del alcance y efectos directos como criterio de recompensa de éxito y desempeño. • Uso de la NSDS para medir las mejoras en la satisfacción del cliente. • Introducción del concepto de eficacia en la ley financiera. • Introducción de estatutos de servicio al cliente. 	<ul style="list-style-type: none"> • Permite mayor autonomía local sobre el reclutamiento de personal, salarios y gastos no remunerativos. • En compensación, garantizar una supervisión local más fuerte. • Introducción de prácticas de SyE participativas como función clave de la gestión. 	<ul style="list-style-type: none"> • Extender la práctica de la transparencia desde la asignación a la ejecución. • Tarjetas de informe del cliente como complemento de las NSDS. • Hacer elegibles a las ONG para dar seguimiento de los fondos de acción contra la pobreza y los fondos de rendición de cuentas. • Introducción de estatutos de servicio al cliente. 	<ul style="list-style-type: none"> • Aprovechar la ayuda de los donantes al MDI y al PEAP para aumentar la sinergia entre planificación, información y revisión. • Uso de la matriz de políticas en la operación de apoyo en la reducción de la pobreza como un mecanismo conjunto de planificación y revisión. 	<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecimiento de la capacidad local para brindar capacitación en evaluación, por ejemplo, para capacitadores en instituciones nacionales. • Coordinar el uso de los fondos específicos para el SyE del fondo de acción contra la pobreza, del programa de desarrollo de gobiernos locales y del Programa de Gestión Económica y Financiera II. • Establecer una asociación nacional de evaluación.

Fuente: Haug 2001.
 Nota: CDF = Marco integral de desarrollo; GdU = Gobierno de Uganda; ONG = Organización no gubernamental; NSDS = Encuesta nacional sobre prestación de servicios; PEAP = Plan de acción para la erradicación de la pobreza; PRSP = Documento de estrategia para la reducción de la pobreza.

Se han creado varios grupos de trabajo que se encargan del NIMES y tratan los siguientes temas: el SyE en gobiernos locales, investigación de política, evaluación, datos estadísticos nacionales, sistemas de información de gestión sectorial y datos espaciales; organizaciones de la sociedad civil y el SyE e información financiera. Por lo menos cuatro donantes brindan financiamiento al NIMES, contribuyendo con \$ 7,4 millones durante un período de tres años, además de los propios fondos del gobierno.

El NIMES está reduciendo el gran número de indicadores de desempeño, especialmente los sectoriales, con un mayor enfoque en productos, efectos directos e impactos, así como en la definición de metas. El Banco Mundial y otros siete donantes están preparando una estrategia conjunta para ofrecer apoyo a Uganda,³ con base en los objetivos y metas del plan nacional (PEAP), además ellos dependen en alto grado de la propia información de seguimiento del gobierno para evaluar su propio desempeño. Sin embargo, los donantes todavía realizan sus propias evaluaciones por separado.

Además del NIMES, el gobierno también se ha embarcado en un proceso para mejorar su desempeño y rendición de cuentas. Esto incluye el desarrollo de la gestión orientada a los resultados en las dependencias de servicio público y ello se relaciona con el proceso de presupuesto y con el de evaluación del desempeño del personal. Los esfuerzos del gobierno incluyen acciones destinadas a fortalecer tanto el compromiso político de alto nivel como el del servicio civil, y la demanda de una mejor orientación del desempeño.⁴

Algunas conclusiones

Uganda y otros países africanos ya cuentan con sistemas de SyE. Ellos también reciben el apoyo de donantes para la implementación de sus capacidades estadísticas y tienen acceso a las evaluaciones de los donantes. El reto que estos países enfrentan no es desarrollar nuevos sistemas, sino racionalizar y mejorar los que ya tienen. Existen problemas con la calidad de los datos y con la falta de armonización de los requerimientos de los donantes en relación con el SyE —una situación de *demasiados datos, pero no suficiente información*. Llevando estos pro-

blemas al lado de la oferta, lo cierto es que en la mayoría de los demás países hay muy poca demanda del gobierno por información del SyE.

A pesar de que no sería realista esperar que la mayoría de los países africanos pudieran crear sistemas de SyE integrales y confiables, existe una serie de elementos importantes que ellos podrían integrar de forma factible. A continuación se presenta una lista que, países africanos y otros que estén preparando un PSRP, podrían seleccionar, así tengan o no el apoyo de donantes. Las ventajas, costos y limitaciones de algunos de estos instrumentos del SyE se analizan con mayor detalle en *Monitoring and Evaluation: Some Tools, Methods and Approaches* (GEI, 2004b):

- Sistemas de gestión de información financiera para un mejor rastreo financiero del gasto del gobierno;
- Encuestas de rastreo del gasto público para identificar “fugas” y detectar los efectos de la corrupción;
- Encuestas sobre prestación de servicios de la satisfacción y percepción del cliente acerca de la calidad de los servicios del gobierno;
- Evaluaciones rápidas —por ejemplo, de proyectos o programas “problema”;
- Recopilación estadística nacional y sectorial—especialmente relacionada con las prioridades nacionales como los ODM; y
- Datos administrativos de los ministerios sectoriales.

La única salvedad que tiene esta lista es que, en algunos sentidos, menos es más. Un peligro que se debe evitar es la tendencia a la complejidad excesiva en cualquier sistema de SyE que se esté creando. Por tanto, es importante dar seguimiento detallado de cuánto se usa cada tipo de información del SyE. Cuando se utiliza poco, es necesario identificar las razones, por ejemplo, poca toma de conciencia de su existencia, bajo nivel de demanda, datos de baja calidad considerados como poco confiables, o falta de personal que sea capaz de analizar y actuar sobre la información. Esto ayuda a identificar los pasos necesarios para mejorar la oferta o para incrementar la demanda de información del SyE.

PARTE III

Enseñanzas

Muchos países desarrollados y en desarrollo han acumulado experiencia muy importante en la creación de sistemas de SyE. La consistencia de estas enseñanzas en diversos países y regiones no es de sorprender; ellas también reflejan la experiencia internacional en otros tipos de creación de capacidad en el sector público (Capítulo 10). El tema de utilización de la información del SyE es básico para el desempeño y sostenibilidad de un sistema de seguimiento y evaluación. La utilización depende de la naturaleza y de la fuerza de la demanda de información del SyE –en otras palabras, de los incentivos para el uso del SyE. Los países que tienen poca demanda de SyE, o carecen de ella, pueden ser considerados como países que enfrentan una barrera insuperable ante sus esfuerzos para crear sistemas de SyE, pero esta perspectiva es demasiado pesimista. Existen formas de incrementar la demanda mediante el fortalecimiento de incentivos, lo cual será expuesto en el capítulo 11, que se enfoca en premios, castigos y sermones para asegurar que la información del SyE sea utilizada.



10

Creación de sistemas de SyE gubernamentales — Enseñanzas de la experiencia

La creciente cantidad de publicaciones disponible acerca de la experiencia en el fortalecimiento de los sistemas de SyE gubernamentales sugiere que existe un amplio consenso entre los expertos sobre una serie de enseñanzas clave (Recuadro 10.1) (Banco Africano de Desarrollo y Banco Mundial, 1998, 2000; Banco de Desarrollo de Sudáfrica, 2004; Boyle, 2005; CAD, 2006; Compton, Baizerman y Stockdill, 2002; Mackay, 1998d, 2004; May y otros, 2006; OCDE, 1997a, 1997b, 1998a, 2004; PNUD, 2000; Schiavo-Campo, 2005).

La primera enseñanza, y la más importante, es que **una demanda intensiva de SyE por parte del gobierno es un prerrequisito para su institucionalización exitosa.** Es decir, un sistema de SyE debe producir información de seguimiento y hallazgos de evaluación que sean considerados valiosos por las partes clave interesadas, que sean utilizados para mejorar el desempeño del gobierno, y que respondan a una demanda suficiente de la función del SyE para garantizar su financiamiento y sostenibilidad en un futuro previsible.

Los esfuerzos para crear un sistema de SyE no darán resultados a menos que exista una demanda verdadera, o que se pueda crear intencionalmente, asegurando sobre todo que estén presentes incentivos poderosos para conducir y utilizar el SyE. No es suficiente emitir un decreto que indique que el SyE es importante y que debe realizarse, tal vez

eso sólo quedaría en el papel y no llegaría a producir información de seguimiento y evaluaciones de buena calidad. Tales esfuerzos, realizados dentro de un cumplimiento de arriba hacia abajo, pueden llevar fácilmente a un cumplimiento rutinario o, más aún, a una activa oposición, a menos que sean acompañados de otras acciones.

Lograr una demanda significativa de SyE no es fácil. Un obstáculo para lograr esta demanda es la falta de conocimiento de lo que el SyE realmente abarca, en particular cuando se necesita captar la aceptación de las partes interesadas, como los ministros de gobierno o los ministerios de hacienda, antes de realizar esfuerzos sustantivos para crear y financiar una función de SyE. Por eso muchas veces, se plantea el dilema del huevo y la gallina: no hay demanda del SyE por parte del gobierno debido al poco conocimiento

Recuadro 10.1 Elementos para el éxito de un sistema de SyE de un país

- Significativa demanda del gobierno.
- Función importante para los incentivos.
- Diagnóstico del SyE existente, como primer paso.
- Cometido fundamental de un promotor influyente.
- Conducido en forma central por un ministerio competente.
- Evitar la complejidad excesiva del sistema.
- Sistemas de datos ministeriales confiables.
- La medida del éxito es la utilización.
- Capacitación en SyE y en la utilización del SyE.
- Limitaciones por dependencia en las leyes, decretos y regulaciones gubernamentales.
- Acuerdos estructurales que garanticen la objetividad y calidad del SyE.
- Esfuerzo a largo plazo que requiere tenacidad.
- Desarrollo de manera no lineal y menos predecible.
- Evaluación periódica del propio sistema de SyE.

sobre el SyE y lo que éste puede ofrecer; falta conocimiento debido a la poca experiencia al respecto; y falta experiencia por la debilidad de la demanda.

La respuesta a este acertijo es tratar de lograr una mayor toma de conciencia sobre el SyE –sus diversos instrumentos, métodos y técnicas– y sus posibles usos. La demanda se puede aumentar una vez que las partes clave interesadas de un gobierno comienzan a entender mejor el SyE, cuando conocen ejemplos de sistemas de seguimiento e informes de evaluación eficaces en función de los costos, y cuando saben que otros gobiernos han establecido sistemas de SyE que valoran muy positivamente. También puede resultar convincente resaltar la acumulación de evidencia sobre la alta rentabilidad de las inversiones en SyE (Bamberger, Mackay y Ooi, 2004).

Visualizar el lado de la oferta también es importante –ofrecer entrenamiento, manuales y procedimientos, e identificación de buenos consultores de SyE, etcétera. Tener experiencia en SyE

es ciertamente necesario si se llega a producir información de SyE confiable. Aquellos que ven el SyE en términos tecnocráticos, como una actividad técnica independiente, tienden a centrarse sólo en estos temas.

Pero el lado de la oferta en la producción de información de SyE es menos importante que el de la demanda. Si la demanda de SyE es intensiva, entonces mejorar la oferta como respuesta a ello puede ser relativamente directo, pero hacer lo contrario no funciona. Es crucial que exista una demanda por parte de los gobiernos para la utilización de la información del SyE y para el permanente financiamiento de las actividades de SyE. Por tanto, es necesario asegurarse de captar a las partes clave interesadas, como ministros del gobierno o ministerios de hacienda, si se tiene que hacer un esfuerzo mayor para crear, fortalecer o financiar las funciones del SyE. Dependiendo constantemente del financiamiento o actividades del SyE de los donantes no resulta sostenible.

Los incentivos son una parte importante de la demanda.

Se necesitan incentivos convincentes para que el SyE se aplique bien, y en particular para que la información resultante del seguimiento y los hallazgos de las evaluaciones se utilicen en la práctica; en otras palabras, los incentivos convincentes son necesarios para la función de SyE se institucionalice exitosamente (véase el recuadro 10.2 sobre la experiencia de Irlanda, como ejemplo). Esta observación concuerda con las numerosas publicaciones acerca del logro de reformas institucionales, en particular en el contexto de la administración del sector público y la buena gobernabilidad (para una extensa revisión bibliográfica, véanse Banco Mundial, 1997a; OCDE, 2004, 2005).

El simple hecho de tener a disposición la información resultante del SyE no garantiza que se utilice realmente, ya sea por los administradores de programas en su trabajo cotidiano, por los funcionarios de presupuesto responsables de asesorar sobre las opciones de gastos, o por el Congreso o Parlamento responsable de supervisar la rendición de cuentas. Esto resalta los peligros de una visión tecnocrática, la cual considera al SyE como un conjunto de instrumentos con méritos intrínsecos; y la falacia de que

Recuadro 10.2 Enseñanzas de Irlanda

Irlanda desarrolló su sistema de evaluación gubernamental en respuesta a los requerimientos formales para ingresar a la Unión Europea. Desde su ingreso, el sistema de Irlanda ha sido reforzado por razones internas relacionadas con el deseo del gobierno de aumentar el valor de su dinero en todas las áreas del gasto público. Esto se ha visto reflejado en la Iniciativa de revisión de gastos del gobierno (ERI, por sus siglas en inglés).

Irlanda ofrece a los países en desarrollo gran cantidad de enseñanzas acerca de los factores de éxito así como de los impedimentos para desarrollar un sistema de SyE. Una enseñanza es que las fuertes presiones externas relacionadas con la disponibilidad de recursos importantes pueden ser un catalizador clave para iniciar un sistema de SyE. (Una analogía para los países pobres sería la necesidad de preparar estrategias de reducción de pobreza con sistemas de SyE afines, en el contexto de alivio de la deuda según la Iniciativa para los países pobres muy endeudados). Una vez creado, el sistema de SyE puede utilizarse para otros fines nacionales. De hecho, la demanda del país y los incentivos para utilizar la información del SyE son muy importantes para la institucionalización y sostenibilidad del sistema. El caso de Irlanda, una vez más, subraya la dificultad para asegurar una relación directa entre la información de SyE y la toma de decisiones presupuestarias y otros procesos de asignación de recursos. Sería necesario contar con procedimientos y prácticas formales para establecer relaciones directas.

Fuente: Boyle, 2005.

Otra enseñanza es el mérito que tienen las revisiones periódicas del progreso del desarrollo del sistema y, por tanto, poder reorientarlo —algunas veces, de forma sustancial. Irlanda continuamente está llevando a cabo pruebas a fin de mejorar su sistema de evaluación.

Irlanda cuenta con un pequeño grupo de evaluadores, y esto ha sido una limitación para el sistema, pero ha servido para que el país llegue a descubrir rápidamente cuáles son los requerimientos del sistema. El pequeño grupo de evaluadores subrayó la importancia de utilizar este recurso con prudencia ya que tiene implicaciones tanto en la demanda como en la oferta.

Por el lado de la demanda, es importante que no se trate de desarrollar un sistema demasiado complejo o exigente. En lugar de ello, es mejor concentrarse en las actividades del SyE más eficaces en función de los costos. Estas actividades se determinan de acuerdo con los posibles usos de la información del SyE producida. En relación con la oferta, sería ventajoso trabajar en la expansión de las capacidades limitadas en forma planificada —por ejemplo, mediante la capacitación con objetivos específicos, el desarrollo del currículo, el desarrollo de habilidades en el trabajo, comisiones, asistencia interconectada, revisión regular de la calidad de SyE, o contratos periódicos con empresas consultoras. Cuando hay confianza en los funcionarios públicos que realizan las evaluaciones, es muy importante garantizar que ellos tengan suficiente capacitación y que cuenten con parámetros adecuados y otro tipo de apoyos para que lleven a cabo su labor con eficiencia.

sólo por el hecho de poner a disposición la información del SyE, su utilización queda garantizada.

Ningún gobierno crea un sistema de SyE por sus valores intrínsecos, sino que lo hacen porque (1) estos sistemas apoyan directamente sus actividades básicas, como el proceso presupuestario; la planeación nacional; el formulación de políticas y desarrollo de programas; y la gestión de los ministerios, organismos, programas y actividades; o, (2) ofrecen información que apoya las relaciones de rendición de cuentas. De esta manera, los sistemas de SyE están frecuentemente vinculados con las reformas del sector público como el presupuesto por resultados (PBB), la formulación de políticas basada en evidencia, la gestión basada en los resultados y otros; estas iniciativas comparten una serie de elementos (Véase el capítulo 3).

Cuando se crea o fortalece un sistema de SyE gubernamental, es de gran ayuda **comenzar por diagnosticar qué funciones del SyE ya existen**, sus fortalezas y desafíos —desde la perspectiva de la demanda como la de la oferta. El grado de utilización real (a diferencia del esperado) de la información del SyE debe ser claro, así como las formas específicas en las que se usa. Dichos diagnósticos son de por sí una forma de evaluación, y son útiles no sólo por la información y visión que ofrecen, sino porque pueden convertirse en un medio para que las partes interesadas en el gobierno, la sociedad civil y la comunidad de donantes tomen conciencia de la importancia del SyE y de la necesidad de crear un nuevo sistema o de fortalecer los ya existentes.

Otra dimensión de la demanda, y otro factor de éxito, es contar con un **promotor influyente** —un

ministro o funcionario de alta posición, con autoridad suficiente para promover la institucionalización del SyE, convencer a sus colegas acerca de su prioridad, y destinar recursos considerables para la creación de un sistema de SyE para todo el gobierno. Un promotor necesita tener un buen conocimiento del SyE, en términos de instrumentos y métodos, y valorizar su utilidad potencial para el gobierno –de uno o más de los cuatro usos principales de la información de SyE (detallados en el capítulo 3).

Los promotores gubernamentales han desempeñado una función importante en la creación de algunos de los sistemas de SyE gubernamentales más exitosos, por ejemplo, los de Chile, Colombia y Australia (para el análisis respectivo de cada uno de ellos, véase May y otros, 2006; GEI, 2003b [Capítulo 11]; Mackay, 2004). No obstante, aunque los promotores influyentes constituyen un factor de éxito; ellos, por sí solos, no garantizan el éxito. Existen ejemplos, como el caso de Egipto, donde el apoyo que un grupo de ministros clave dio al SyE fue en gran parte frustrado por el escepticismo de funcionarios de cargos intermedios (GEI, 2004a; Schiavo-Campo, 2005).

La creación de un sistema de SyE para la administración pública –ya sea que esté enfocado únicamente en un sistema de indicadores de desempeño como si abarca varios tipos de evaluación y revisión– requiere un gran esfuerzo. Esto implica reclutar y capacitar personal para conducir o administrar el SyE y utilizar sus resultados; crear la infraestructura burocrática para decidir qué programas gubernamentales deben evaluarse y qué temas deben incluirse en cada evaluación; crear sistemas de datos y procedimientos para recopilar, compartir y dar a conocer la información del SyE.

También se requiere una supervisión activa del sistema de SyE por parte de funcionarios de alto nivel –quienes generalmente son personas muy ocupadas. Igual que otros sistemas, en áreas de gestión financiera o adquisiciones, implica un esfuerzo sostenido de largo tiempo para conseguir que un sistema de SyE funcione eficientemente. La OCDE llegó a la siguiente conclusión:

Se necesita tiempo para desarrollar un sistema de medición del desempeño e integrarlo al sistema de administración. Ningún país miembro de la OCDE considera que sea tarea fácil desarrollar un sistema de medición de resultados. Por el contrario, se considera un esfuerzo agotador; que necesita seguimiento y control constantes (OCDE, 1997a, p. 19).

Por tanto, otra característica de los sistemas de SyE gubernamentales exitosos es la **administración del proceso a cargo de un ministerio competente** que pueda diseñar, desarrollar y gestionar el sistema de SyE. En muchos países desarrollados y de ingresos medios o altos (por ejemplo Australia, Canadá, Chile y Estados Unidos de América) ha sido el ministerio de hacienda. Ciertamente, es de gran ayuda que la dirección institucional del sistema de SyE esté cercana al gobierno central (por ejemplo, la oficina del presidente) o al proceso presupuestario (Bedi y otros, 2006). La necesidad de tener claro las funciones y responsabilidades de las partes clave interesadas también se aprecia en la experiencia de América Latina (Recuadro 10.3).

En algunos países, los ministerios sectoriales competentes han establecido sistemas sólidos de SyE. Quizás el ejemplo más notable sea el de México, donde la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), un ministerio respetado y competente, administra un sistema de SyE que hace hincapié en las evaluaciones de calidad como en las de impacto. El ministerio también está trabajando para fortalecer su sistema de indicadores de desempeño para un mejor apoyo de las evaluaciones que conduce (Hernández, 2006).

El origen del esfuerzo de este ministerio sectorial fue una ley promulgada por el Congreso que ordenaba la evaluación de los programas sociales. El Congreso tenía la preocupación de que el poder Ejecutivo pudiera utilizar los programas sociales a cambio de comprar votos, por lo que solicitó evidencia sólida del desempeño de los programas antes de aceptar financiarlos. Esta ley estuvo influida, por lo menos parcialmente, por una serie de rigurosas evaluaciones de impacto del programa *Progres*a.

Recuadro 10.3 Experiencias de América Latina con sistemas de SyE

Una conferencia regional del Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), que se llevó a cabo en junio de 2005, estuvo centrada en la experiencia de cinco países latinoamericanos líderes o prometedores: Brasil, Chile, Colombia, México y Perú. Varios de estos países han logrado éxitos considerables en la creación de sistemas de SyE y su institucionalización.

Las experiencias de los países demuestran que no existe un “destino” único para un país, en términos de lo que debería ser un sistema de SyE con buen desempeño. Algunos países otorgan más importancia a un sistema de indicadores de desempeño y otros se centran en llevar a cabo evaluaciones (revisiones de programas o rigurosas evaluaciones del impacto). A pesar de que la mayoría de los países ha creado un enfoque global para todo el gobierno conducido por los ministerios de hacienda o de planeación, algunos de ellos están más enfocados en los sistemas de SyE sectoriales. Una característica clave de la mayoría de los sistemas de la región es que reflejan los esfuerzos para institucionalizar el SyE realizados por el país más que por los donantes.

La experiencia compartida de estos países ha dado como resultado una sabiduría colectiva acerca del desarrollo de sistemas de SyE sólidos:

- Existe la necesidad de definir claramente las funciones y responsabilidades de los principales actores involucrados –los

ministerios de planeación y de hacienda, la oficina del presidente, los ministerios sectoriales y el Congreso. Asimismo, es fundamental crear los estímulos correctos para incentivar a las partes interesadas a asumir una mayor actuación en el SyE.

- Fortalecer los sistemas de SyE no es el único ni el principal tema relacionado con la oferta que requiera un “ajuste técnico”. Para que un sistema de SyE sea exitoso y sostenible, la información y los resultados del SyE tienen que ser utilizados intensivamente por las partes interesadas, como los ministerios sectoriales y, dependiendo de cómo el sistema haya sido concebido, por la sociedad civil.
- Los ministerios y los funcionarios más conservadores pueden resistirse ante los esfuerzos por implementar los sistemas de SyE y utilizar el SyE como un instrumento de gestión y presupuesto. Es esencial contar con un alto nivel de compromiso y apoyo constante por parte de los promotores influyentes y de los funcionarios de alto nivel en todos los niveles ministeriales.
- Existe un debate implícito acerca de cómo priorizar las evaluaciones –enfocarse en los programas-problema, proyectos-piloto, programas de grandes gastos o de gran visibilidad, o en investigación sistemática para responder a los asuntos de efectividad del programa.

Fuente: May y otros, 2006.

A pesar de que éstas son algunas de las evaluaciones de impacto más caras que se hayan realizado, con un costo de millones de dólares, su calidad ha sido también ampliamente reconocida, así como su enorme impacto en el gobierno. Se les consideró instrumentos para persuadir al gobierno a conservar el programa *Progresas* y a expandirlo significativamente convirtiéndolo en el programa *Oportunidades* –en 2005. El gobierno ha gastado cerca de 6 mil millones de dólares en este programa, que tiene unos 21 millones de beneficiarios o cerca de un quinto de la población mexicana.

Estas evaluaciones, a pesar de que son caras, se pueden considerar muy rentables. Los gobiernos de otros países encuentran que los ejemplos de evaluaciones altamente influyentes han sido muy persuasivos en relación con la utilidad potencial

de la evaluación y con los méritos de instalar un buen sistema de SyE.

Según se observó en el capítulo 3, el éxito del SyE en SEDESOL ayudó a persuadir al poderoso ministerio de hacienda y a la contraloría a unirse al Consejo Nacional de Evaluación para crear un sistema de SyE para todo el gobierno. Esto indica el poderoso efecto de demostración que una dependencia sectorial exitosa puede tener.

Un punto por tomar en cuenta: es muy poco probable que un ministerio que decida crear un sistema de SyE fuerte tenga que comenzar de cero. Aun en los países más pobres de África, por lo general, existe una gama de indicadores de desempeño disponibles, y siempre habrá una serie de evaluaciones realizadas por donantes. El problema radica en la mala calidad o la cobertura par-

cial de la información de desempeño y su considerable subutilización.

Un error común es la complejidad excesiva de un sistema de SyE. Esto se hace más rápidamente evidente con la cantidad de los indicadores de desempeño –por ejemplo, el sistema de SyE de Colombia, SINERGIA, hasta el año 2002 había acumulado 940 indicadores de desempeño; cifra que era muy difícil de manejar en su rendición de cuentas de la información, por lo que redujo este número a unos 500 (Castro, 2006a, 2006b; Mackay y otros, 2007; anexo B de este libro). En comparación, el sistema de SyE de Chile incluye 1.550 indicadores de desempeño. Éste es un número muy grande, pero el muy hábil ministerio de hacienda es capaz de usar la información de forma efectiva. Sería lo mejor considerar el caso de Chile como una excepción que comprueba la regla general, de que menos es mejor.

El número adecuado de indicadores de desempeño también depende del número de programas y servicios gubernamentales y del tipo de indicador de desempeño. Los indicadores se pueden centrar en varias partes de la “cadena de resultados” de un programa (definidas en el anexo E): insumos, actividades, productos, efectos directos e impactos. Los funcionarios de alto nivel tienden a utilizar indicadores estratégicos de alto nivel como productos y efectos directos. Por el contrario, los administradores de línea y su personal tienden a centrarse en un mayor número de indicadores operacionales dirigidos a procesos y servicios.

La producción regular de este tipo de información de desempeño detallada es sólo el primer paso. Los funcionarios de alto nivel y los administradores, por lo general, no tienen tiempo para examinar minuciosamente los datos en bruto, por lo que sería de gran ayuda en su trabajo que analistas competentes pudieran revisar los datos y ofrecerles resúmenes y análisis.

Frecuentemente –o quizás típicamente– los sistemas de datos de un ministerio son descoordinados, por eso un solo ministerio puede tener

varios sistemas, cada uno con sus propias definiciones de datos, fuentes, periodicidad de recopilación y mecanismos de garantía de calidad (si es que tiene alguno). La SEDESOL de México, por ejemplo, en 2004 tenía ocho sistemas independientes de información de gestión (Banco Mundial, 2004). En Uganda, un problema es el número de sistemas de SyE descoordinados –cerca de unos 16 sistemas sectoriales y subsectoriales independientes– que ahora el gobierno está tratando de coordinar mediante una nueva estrategia nacional integrada de SyE (Hauge, 2003; Government of Uganda, 2006).

Un problema de los países africanos, y quizás también en algunas otras regiones, es que a pesar de que los ministerios sectoriales recopilan gran diversidad de información de desempeño, la calidad de los datos generalmente no es buena. En parte, esto se debe a que la responsabilidad de la recopilación de datos recae sobre funcionarios que tienen demasiada carga de trabajo en sus oficinas, quienes deben proporcionar la información a otros funcionarios de oficinas distritales y de la capital, pero que rara vez, si no es que nunca, reciben alguna retroalimentación sobre la manera en que los datos se utilizan en realidad, si es que se utilizan.

Esto conlleva a otro dilema del tipo “el huevo o la gallina”: los datos no son de buena calidad debido, en parte, a que no se utilizan, y éstos no se utilizan, en parte, porque no son de buena calidad. En dichos países hay demasiados datos pero no suficiente información. Por tanto, otra enseñanza para la institucionalización de los sistemas de SyE gubernamentales es la **necesidad de crear sistemas de datos ministeriales confiables** –para ayudar a proveer datos en bruto en los que el sistema de SyE pueda confiar.¹ Puede resultar útil en esta situación, una auditoría de los sistemas de información y un diagnóstico de la capacidad de información, lo cual brindaría el punto de inicio para una necesaria racionalización en la recopilación de datos o mejoras en su calidad. Además, daría a los datos la credibilidad necesaria para utilizarlos.

La verificación y credibilidad de los datos es, en parte, un tema técnico de precisión, procedimientos y control de calidad. Relacionado con

este tema de calidad técnica está la necesidad de que los datos sean potencialmente útiles –para que la información esté disponible en el momento oportuno, sea fácil de entender, consistente en el tiempo, etcétera. También se debe considerar el tema de honestidad y objetividad; a medida que la información de desempeño se torna importante –especialmente cuando se usa para fines de rendición de cuentas– surgirán incentivos para falsificar los datos.² Esto es claramente una preocupación y requiere medidas específicas para verificar los datos por medio de una auditoría independiente, por ejemplo. La verificación también puede implicar la acreditación de los procesos de verificación de datos de una dependencia. Desde luego, los esfuerzos para falsificar datos también pueden interpretarse como una señal de éxito de que el sistema de SyE está comenzando a tener impacto –que está teniendo un tremendo efecto.

Los datos financieros sobre los gastos del programa comprenden un tipo fundamental de información; su calidad y disponibilidad deben estar garantizadas. Esta información es proporcionada por los sistemas de información de gestión financiera. Buenos presupuestos por resultados, gestión de programas y rendiciones de cuentas del gobierno requieren que la información sobre costos y resultados de los programas gubernamentales estén relacionados. Irónicamente, muchas evaluaciones no llegan a analizar los costos de los programas evaluados, por lo que se hace mucho más difícil medir la eficacia en función de los costos del programa.

El objetivo de los sistemas de SyE gubernamentales no es, simplemente, producir una gran cantidad de información sobre el desempeño ni un gran número de evaluaciones de alta calidad; esto reflejaría la existencia de un enfoque del sistema de SyE basado en la oferta. En lugar de ello, el objetivo es lograr la utilización intensiva de cualquier información del SyE disponible para garantizar que el sistema de SyE sea eficaz en función de los costos –utilización en apoyo de las funciones gubernamentales básicas, como se manifestó anteriormente. **La utilización es el criterio de éxito de un sistema de SyE;** y

viceversa, sería difícil convencer a un ministerio de hacienda escéptico de que continúe financiando un sistema de SyE cuyos productos no se utilizan. Dichos sistemas merecerían ser considerados como inútiles.

Para que un sistema de SyE funcione bien, es necesario contar con funcionarios o consultores bien capacitados y que tengan mucha experiencia en SyE. Debido a ello, la mayoría de los planes de creación de capacidad ponen gran énfasis en **ofrecer capacitación acerca de los instrumentos, métodos, alcances y conceptos de SyE.** Aquellos gobiernos que encargan a otros la realización de sus evaluaciones necesitan asegurarse de que sus funcionarios posean las habilidades y la experiencia necesarias para supervisar y administrar las evaluaciones –ello requiere un conjunto de capacidades mucho más amplias que el simple hecho de contar con la habilidad de llevar a cabo una evaluación. Asimismo, necesitan comprender las fortalezas y las limitaciones –la relativa eficacia en función de los costos– de los diversos tipos de SyE.

Una capacitación preliminar en SyE también puede crear conciencia sobre la información del SyE y, por consiguiente, de su demanda. La capacitación también debería extenderse hacia la *utilización* de la información del SyE. Los analistas de presupuesto y los administradores de programas deben ser capaces de interpretar los datos del seguimiento y comprender las tendencias, definiciones de datos, interrupciones en las series de datos en el tiempo, etcétera. Asimismo, también necesitan ser consumidores de evaluaciones exigentes, es decir, deben ser capaces de reconocer cuándo una metodología de evaluación tiene imperfecciones y cuándo sus resultados no son confiables. Finalmente, los parlamentarios y sus colaboradores deben ser capaces de entender la información del SyE.

Otra enseñanza tiene que ver con **las limitaciones que surgen cuando un país depende de una ley, decreto o decisión del gabinete,** u otro pronunciamiento de alto nivel que sirva para crear un sistema de SyE. En América Latina y en los países francófonos –aquellos con sistemas jurídicos

napoleónicos— existe la tradición de depender de dichos instrumentos jurídicos para crear y legitimar sistemas de SyE.³ Por eso, países como Colombia tienen una serie de leyes y decretos que ordenan la evaluación, los cuales fueron incluso consagrados en la Constitución de 1991. Aun así, con el transcurrir de los años, la fortuna del sistema de evaluación gubernamental sufrió muchos altibajos, y sólo después de un cambio de gobierno, en 2002, el sistema comenzó a desempeñarse con fuerza (Castro, 2006a, 2006b; Mackay y otros, 2007).

No se trata de mencionar aquí que una ley o decreto que regulen el SyE sean irrelevantes; por el contrario, éstos pueden ser un vehículo útil para la legitimización del SyE, en particular en aquellos países donde la presencia de estos instrumentos legales es necesaria para que cualquier reforma del gobierno sea valorizada y tomada en serio.⁴ Pero una ley o decreto, por sí solos, no garantizan que se realicen los grandes esfuerzos que son requeridos para establecer un sistema de SyE.

Los mecanismos estructurales de un sistema de SyE son importantes desde varias perspectivas. Una de ellas es la necesidad de garantizar la objetividad, credibilidad y rigor de la información del SyE que el sistema produce. Por el lado de los datos, algunos gobiernos (Chile, por ejemplo) dependen de comités de auditoría externa para llevar a cabo esta función; en tanto que otros dependen de las oficinas nacionales de auditoría (por ejemplo, Canadá) (Mayne y Wilkins, 2005), y otros dependen principalmente de las dependencias de auditoría interna de los ministerios (por ejemplo, Australia). Algunos gobiernos dependen de un ministerio central que verifique los datos provenientes de los ministerios sectoriales (por ejemplo, Colombia) y otros que no tienen una estrategia de auditoría (por ejemplo, Argentina) (Zaltsman, 2006a).

Por el lado de la evaluación, los temas de objetividad y credibilidad son especialmente importantes. Según se señala en el recuadro 3.1, Chile (y la mayoría de países de América Latina) se ocupa de esto contratando organismos externos, como instituciones académicas y firmas consultoras, para que realicen las evaluaciones; además,

las evaluaciones son encargadas y administradas por el Ministerio de Hacienda, más que por los ministerios sectoriales, y el proceso de oferta de licitaciones y contrataciones para llevar a cabo las evaluaciones es completamente transparente.⁵

El inconveniente de este enfoque es que los ministerios sectoriales utilizan poco estas evaluaciones; las encargadas por el Ministerio de Hacienda no llegan a identificarse con sus hallazgos. No obstante, eso puede no representar un problema grande en Chile, donde el poderoso Ministerio de Hacienda es capaz de utilizar los resultados de las evaluaciones no sólo para apoyar la toma de decisiones presupuestarias, sino también para imponer a los ministerios sectoriales cambios en la administración y en los programas (Rojas y otros, 2005). Este sistema centralizado es único.

La mayoría de los gobiernos de la OCDE depende de los ministerios sectoriales para que ellos mismos lleven a cabo sus propias evaluaciones (Currístine, 2005), a pesar de que se cuestiona la confiabilidad de las autoevaluaciones. En Estados Unidos de América, la OMB (ministerio de hacienda) califica el desempeño de los programas gubernamentales como programas sin información del SyE acerca de su desempeño o como programas con información del SyE no confiable (véase el recuadro 3.1).

Los países que han establecido un sistema gubernamental de SyE se han dado cuenta de que representa un **esfuerzo a largo plazo y requiere paciencia y tenacidad** (OCDE, 1997a; Mackay, 1998b; Lahey, 2005; May y otros, 2006). Toma tiempo crear o fortalecer los sistemas de datos; capacitar o contratar personal calificado; planificar, organizar y realizar evaluaciones; crear sistemas de intercambio de información de SyE entre los ministerios relevantes; y capacitar al personal para que pueda utilizar la información del SyE en su trabajo diario, ya sea en operaciones programáticas o análisis de políticas y la asesoría. Australia y Chile fueron capaces de crear sistemas de evaluación eficientes (en términos de calidad, número y uso de las evaluaciones) en cuatro o cinco años; en el caso de Colombia, se ha necesitado más de una década.

Sin embargo, no se pretende afirmar que un enfoque lento y medido sea el más apropiado para crear un sistema de SyE. Los promotores gubernamentales eventualmente partirán, y la ventana de oportunidades –de hecho, la prioridad que un gobierno otorga a cualquier tipo de reforma del sector público– se puede cerrar tan fácilmente como se abrió. Esto sugiere que sea necesario un enfoque de trabajo centrado, decidido e intenso para crear varios componentes del sistema de SyE, y que los gobiernos los institucionalicen tan pronto como sea posible.

Al parecer, **la mayoría de los países con sistemas de SyE eficientes no los han desarrollado de manera lineal** –es decir, comenzar con una idea clara de lo que será el sistema cuando haya madurado totalmente, y luego avanzando progresivamente para convertir en realidad esta visión. Por el contrario, cuando se examina la experiencia de países como Australia (Mackay, 2004), Canadá (Lahey, 2005), Chile (Zaltsman, 2006a; véase también el capítulo 7), Colombia (Mackay y otros, 2007), Irlanda (Boyle, 2005) y Estados Unidos de América (Joyce, 2004; Lahey, 2005), es evidente que los sistemas de SyE de estos países se han desarrollado paso a paso, de manera creciente, con algunos intentos fallidos y callejones sin salida a lo largo del proceso.

Al parece, esto sería causado, en parte, por los diferentes plazos necesarios para crear funciones del SyE específicas –un sistema de indicadores de desempeño relativo a la conducción de revisiones del programa o de rigurosas evaluaciones del impacto. Podría deberse también a una serie de correcciones que se hacen a mitad del camino a medida que se evidencia el progreso, o la falta de éste, en determinadas iniciativas de SyE. También debe considerarse la gran influencia de factores externos, como un cambio de gobierno, que pueden, no solamente alterar la dirección de un sistema de SyE sino convertirlo en uno significativamente fuerte –como lo llegó a ser en Colombia después de 2002 y en Estados Unidos de América después de 2000. Un cambio de gobierno también puede dar lugar a una reducción sustancial o incluso, al abandono de un sistema de SyE –como su-

cedió en Australia después de 1997 (Capítulo 8) y en Estados Unidos de América después de 1980 (GAO, 1987).

Al parecer, existe una asimetría preocupante con los sistemas de SyE gubernamentales: son lentos para establecerse, pero pueden caer muy rápidamente. Para aquellos gobiernos que han abandonado en gran parte sus sistemas de SyE, esto parecería reflejar una preferencia ideológica por un “gobierno pequeño”, en lugar de una decisión considerada sobre la eficacia en función de los costos del sistema de SyE; de esta manera, los efectos negativos en el sistema de SyE parecen ser simplemente daños colaterales.

La frecuencia de las correcciones a mitad del camino, mientras se están creando sistemas de SyE, indica otra enseñanza de la experiencia: **la importancia de evaluar en forma regular un sistema de SyE**, con el objetivo de detectar lo que funciona o no funciona, y el porqué. Es valioso identificar la naturaleza de los problemas encontrados e indicar los posibles cambios de dirección. Dichas evaluaciones brindan la oportunidad de revisar ambos miembros de la ecuación, los aspectos de la demanda como de la oferta y aclarar la utilización real a diferencia de la prevista en la información del SyE, así como las formas particulares en que se está usando.

La prudente administración por parte del Ministerio de Hacienda de Chile de su propio sistema de SyE se ejemplifica en la revisión que encargó al Banco Mundial de los dos principales componentes de evaluación del sistema (Rojas y otros, 2005). Encargó esta revisión, en parte, para dar apoyo a la administración en curso y mejorar el sistema de SyE, así como también para aplicarse a sí mismo los parámetros de rendición de cuentas del desempeño, que aplica en los ministerios sectoriales y en los programas que administra –como parte del proceso, el Ministerio de Hacienda ha informado sobre los resultados de las evaluaciones del Banco Mundial al Congreso de Chile. Existe un gran número de guías de diagnóstico disponibles para apoyar dichas evaluaciones de los sistemas de SyE gubernamentales (véase el capítulo 12).⁶



11

Incentivos para el SyE — Cómo crear demanda

Los esfuerzos para fortalecer sistemas de SyE gubernamentales son generalmente vistos como arreglos técnicos —que implican mejores sistemas de datos, la conducción de evaluaciones de buena calidad, etcétera. Estos temas de oferta son importantes de hecho pero no son suficientes para fortalecer los sistemas.

En el capítulo 10 se expuso que para lograr una institucionalización exitosa de un sistema de SyE —es decir, la creación de un sistema de SyE que funcione bien y que sea sostenible dentro de un gobierno, y donde la información de buena calidad que genere se utilice intensivamente— considerar el aspecto de la demanda es sumamente importante. La demanda se concentra en la prioridad de *utilizar* la información de seguimiento y los hallazgos de las evaluaciones para apoyar las actividades básicas del gobierno. Algunos de los usos implica asistir en las decisiones de asignación de recursos dentro del proceso presupuestario; ayudar a los ministerios en su formulación de políticas y labor analítica; ayudar a la administración en curso y en la prestación de servicios por parte del gobierno; y respaldar relaciones de rendición de cuentas.

Sin embargo, alcanzar una demanda grande dentro de un país es otro asunto. Contar con ejemplos de otros países —como Chile, Colombia y varios miembros de la OCDE— que han hecho el esfuerzo necesario para crear un sistema de SyE que funcione bien puede influir grandemente en

crear interés en el SyE e incrementar su demanda. Además, mostrar la eficacia en función de los costos de las evaluaciones individuales realizadas en otros países también puede persuadir a los que toman las decisiones, acerca de los méritos del SyE.

Algunos países, como Egipto, han logrado que los ministros clave del gobierno tengan un buen conocimiento de los beneficios potenciales del SyE. Sin embargo, los esfuerzos para institucionalizar el SyE en este país se han visto bastante frustrados debido a funcionarios de nivel medio, quienes no creyeron en esta visión de un sistema de SyE.

Esto ilustra un punto clave que es la necesidad de garantizar que haya incentivos suficientemente poderosos dentro de un gobierno para llevar a cabo el SyE, y a un buen nivel de calidad, y que se utilice la información del SyE de manera intensiva. En otras palabras, se necesitan grandes incentivos para que la función del SyE se institucionalice exitosamente. Esto también resalta la importancia de entender los incentivos que tienen los mi-

nisterios y los empleados públicos para conducir, o no, el SyE.

Un ambiente en el sector público donde es difícil que los funcionarios se desempeñen con parámetros altos y de manera consistente resulta adverso para el SyE. Los funcionarios no hacen más que concentrarse en tareas cotidianas de administración definidas en forma muy limitada y no están dispuestos a que se les impute la responsabilidad de su desempeño si no tienen alguna garantía de los recursos con los que cuentan, o si no tienen un control sustancial sobre los productos de sus actividades. En estas circunstancias, es comprensible que los administradores perciban el SyE como algo irrelevante, como algo potencialmente (y probablemente) injusto para ellos, y como una amenaza en vez de una ayuda.

La naturaleza de los incentivos para el SyE depende de cómo un país prevé la utilización de la información del SyE. Si se pretende que el uso principal del SyE sea asistir a los funcionarios en todos los ministerios sectoriales y dependencias –la función de aprendizaje del SyE– entonces resulta importante que exista una amplia cultura del servicio público. Pero si el SyE se conduce principalmente con fines de rendición de cuentas, entonces las partes interesadas clave, cuya demanda de SyE sería primordial, serían unos cuantos: la oficina del presidente o primer ministro, el Congreso o Parlamento, los ministerios de hacienda y de planeación y la auditoría general.

Si lo que se busca es que el SyE sea un instrumento para el presupuesto por resultados, entonces el ministerio de hacienda y tal vez algunos otros ministerios centrales serían las partes clave interesadas. Los ministerios sectoriales también serían partes interesadas en un sistema de presupuesto por resultados de amplia base (como en el caso de Australia, véase el capítulo 8) pero tendrían una función mucho menos importante dentro de un sistema de presupuesto más centralizado (como en el caso de Chile, véase el capítulo 6). Por último, si se pretende que el SyE sea un instrumento para apoyar la formulación y análisis de políticas basados en la evidencia, entonces es mucho más factible que involucre la participación de todos los ministerios.

En forma clara se observa que cada una de estas pretensiones de uso del SyE involucra en cierta manera a diferentes grupos de partes interesadas y, en consecuencia, de incentivos para llevar adelante el sistema. Según se señaló anteriormente, existe la tendencia de concebir los sistemas de SyE gubernamental de una manera ambiciosa, que englobe todos los usos posibles de la información del SyE (véase por ejemplo, el caso de Colombia en el anexo B). Este enfoque involucraría a todas las partes interesadas y por tanto a un grupo de incentivos más complejos que podrían resultar poco realistas.

Como se verá en el capítulo 12, es importante que el tema de los incentivos sea investigado cuando se conduzca un diagnóstico del sistema de SyE nacional o ministerial; éste es también un tema clave cuando se prepara un plan de acción para fortalecer un sistema de SyE. Como ya se ha señalado, la importancia de entender los incentivos es resaltada en las publicaciones acerca de cómo lograr otros tipos de reformas de gobernabilidad (Banco Mundial, 1997b, capítulo 9).

El cuadro 11.1 presenta tres tipos de incentivos: premios, castigos y consejos.¹ Muchos de estos incentivos se han utilizado para ayudar a institucionalizar el SyE en gobiernos de países desarrollados y en desarrollo. Los premios ofrecen un aliento positivo y recompensas por llevar a cabo el SyE y utilizar sus resultados. Éstos pueden ser, por ejemplo, el reconocimiento público o incentivos financieros a los ministerios que llevan a cabo el SyE.

Los castigos comprenden reprimendas o penalidades a los ministerios o a los empleados públicos que no se comprometan con el desempeño y el SyE –por ejemplo, penalidades financieras a los ministerios que no cumplan con implementar las recomendaciones de evaluación previamente acordadas. Por último, los consejos incluyen declaraciones de alto nivel de aprobación y apoyo en relación con la importancia del SyE. También implican los esfuerzos dirigidos para despertar el interés en el SyE y la explicación de lo que los funcionarios del gobierno pueden encontrar de provecho.

Cuadro 11.1 Incentivos para el SyE. Premios, castigos y consejos

Premios	Castigos	Consejos
<ul style="list-style-type: none"> • Diplomas o premios —reconocimientos de alto nivel por las buenas o las mejores prácticas de evaluación o de la gestión por resultados. • Enfoque colegiado de SyE entre los ministerios clave —ayuda a evitar una situación en la que un ministerio rival controle la información del SyE. • Incentivos de presupuesto para programas de alto desempeño —por ejemplo, el fondo para las licitaciones de Chile (Advertencia: la relación deseable entre el desempeño y el financiamiento a menudo no es clara. Por ejemplo, algunas veces es necesario destinar fondos adicionales a un programa que no funciona bien para arreglarlo —véase en la Parte VI, la pregunta 15). • La provisión de incentivos relacionados con el presupuesto de los ministerios o dependencias para mejorar el desempeño (premiar la información del SyE para demostrar desempeño) —por ejemplo, el ministerio de hacienda estipula mayor seguridad de financiamiento, envía estimados por medio de un marco de gastos a mediano plazo, acuerdos de recursos, presupuesto de cartera, presupuesto de programa. • Mayor autonomía de gestión para los programas que se desempeñen bien. • Resultados basados en productos o en efectos directos hace que el Banco Mundial (y otros donantes) otorguen préstamos a los gobiernos —por ejemplo, el préstamo del Banco en apoyo al programa <i>Bolsa Familia</i> de Brasil. • Recompensas por el cumplimiento de los requisitos del SyE for- males (y para los SyE de alta calidad). • Financiamiento adicional a los ministerios para llevar a cabo SyE. • Manejo prudente de los hallazgos de evaluación —por ejemplo, proporcionando resúmenes ejecutivos de fácil interpretación, dirigidos a audiencias clave puede reducir la dificultad de acceso y asimilación de los resultados. • Organización frecuente de reuniones de equipo (administradores y personal) del tipo “¿Cómo nos va?” para aclarar los objetivos, revisar el desempeño del equipo e identificar las formas de mejorarlo. 	<ul style="list-style-type: none"> • Promulgar leyes, decretos o reglamentos que impongan el SyE. • Tener requisitos formales para la planeación, conducción e informe del SyE —crear un impulso organizacional si los ministerios están obligados a crear comités y otras estructuras formales para SyE. • Retener parte de los fondos de los ministerios o dependencias si no llevan a cabo el SyE. • Alcanzar gran transparencia acerca del desempeño del gobierno y de los administradores publicando regularmente información sobre los objetivos, productos y calidad de servicios de todos los programas. Comparaciones de desempeño entre las jurisdicciones (estados, provincias, distritos, municipalidades) son efectivas en particular, para resaltar el buen o mal desempeño, destacar a los buenos actores y poner en evidencia a los malos. • Resaltar la información del SyE desfavorable en los informes al Parlamento o Congreso y difundirla ampliamente. Esto puede ser política y sumamente delicado para el gobierno. • Establecer metas de desempeño desafiantes pero realistas (por ejemplo, cada trimestre o cada año) que cada ministerio, dependencia y administrador de programa pueda cumplir. • Incluir indicadores de desempeño relevantes (productos, efectos directos) en las evaluaciones anuales de desempeño de los administradores. • Solicitar informes de excepción de desempeño cuando las metas no se alcanzan —requiere que áreas del programa expliquen el mal desempeño (Colombia). • Resaltar planeación de evaluación de mala calidad, sistemas de información, indicadores de desempeño, técnicas del SyE, informes del SyE —poner en evidencia desempeños deficientes (podrían hacerlo mediante una institución de auditoría su- prema, un ministerio central como el de hacienda o la oficina del presidente, y tal vez, auditoría interna). • Penalizar el incumplimiento de las recomendaciones de evaluación acordadas (Chile). 	<ul style="list-style-type: none"> • Declaraciones de alto nivel dadas por el presidente, ministros, directores de ministerios, diputados, etcétera. • Declaraciones de la visión del gobierno acerca de las reformas del sector público, la buena gobernabilidad o los planes nacionales, que destacan los méritos del SyE. • Repetición frecuente de mensajes de apoyo en las reuniones de ministros de alto nivel, jefes de departamento, y personal en general. • Seminarios o talleres de toma de conciencia con el fin de desmitificar el SyE, ofrecer confianza acerca de su posibilidad de realización y explicar su contenido a los participantes. • Uso de ejemplos reales del SyE influyentes para demostrar su utilidad y su eficacia en función de los costos. • Explicar a los administradores y al personal cómo el SyE puede ayudarlos a ofrecer mejores servicios a sus clientes, los ciudadanos. • Dirigir algunas evaluaciones rápidas y evaluaciones de impacto con el fin de demostrar su utilidad. • Conferencias y seminarios sobre sistemas de SyE con práctica recomendada en algunos ministerios en particular, en otros países, etcétera —demuestran lo que los sistemas de SyE pueden producir. • Red de funcionarios que trabajan en SyE —ayuda a mostrar ejemplos de buena práctica del SyE en ministerios, demuestra su viabilidad y ayuda a incentivar los parámetros de calidad.

(Continúa en la siguiente página)

Cuadro 11.1 Incentivos para el SyE. Premios, castigos y consejos (continuación)

Carrots	Sticks	Sermons
<ul style="list-style-type: none"> • Contratos por desempeño o pagos por resultados a los empleados públicos –es decir, recompensa directa por desempeño. Por ejemplo, los nuevos empleados públicos de alto nivel en Ceará (Brasil) reciben hasta 40% de su remuneración en forma de bono por desempeño, que se basa en el logro de las metas de los indicadores de desempeño. • Incentivos para el personal –uso de experiencia en SyE como un criterio para la contratación, promoción y certificación. • Asistencia al programa de conducción del SyE –por medio de la oficina de asesoría, manuales y otros materiales, capacitación gratuita, comentarios acerca de los TdR, informes preliminares de evaluación, entre otros. Esto hace que sea más fácil (reduce los costos) llevar a cabo el SyE, y la utilización de los resultados. • Garantizar que los proveedores de datos –por ejemplo, en las dependencias– comprendan cómo se usan los datos y la importancia de ofrecer datos precisos y oportunos. • Capacitación para administradores y personal del programa, para analistas de presupuesto, con el fin de explicarles qué es el SyE y cómo usarlo para mejorar su trabajo. • Identificación y realce de ejemplos de prácticas recomendables de planeación de la evaluación, de técnicas del SyE, de informes de evaluación –ofrecer modelos que otros pueden copiar fácilmente (pueden desempeñar este cometido, una institución suprema de auditoría, un ministerio central como el de hacienda o la oficina del presidente, y quizás, auditoría interna). • Retroalimentación sistemática de los ministros sobre la calidad de la asesoría de políticas para cada informe enviado a los ministros. Brindar elogios y destaca la asesoría de buena calidad –por ejemplo, el ministerio de trabajo de Australia. • Una red gubernamental de funcionarios que trabajan en SyE ayudaría a dar identidad y apoyo a los evaluadores (quienes usualmente se sienten aislados dentro de cada ministerio o entidad) –por ejemplo, Australia, Canadá y Nigeria. • Apoyo financiero y asistencia técnica para el SyE gubernamental por parte de donantes multilaterales y bilaterales. 	<ul style="list-style-type: none"> • Llevar a cabo reuniones de municipalidades con el presidente y los ciudadanos para exhibir el buen o mal desempeño del gobierno (Colombia). • Involucrar a la sociedad civil en el SyE del desempeño gubernamental –da como resultado presiones para un mejor desempeño y rendición de cuentas (Bangalore y Bogotá). • Utilizar mecanismos de rendición de cuentas como las tarjetas de informe ciudadano –publicitar el bajo desempeño de las dependencias gubernamentales. • Proporcionar retroalimentación ministerial sobre la calidad del asesoramiento en políticas –ofrece críticas a la asesoría de baja calidad (por ejemplo, una asesoría que no tiene una buena base de evidencias). • Instaurar contratos por desempeño o pagos por resultados –penalizaciones directas por resultados pobres. 	<ul style="list-style-type: none"> • Apoyo al SyE gubernamental mediante préstamos que los donantes multilaterales y bilaterales ofrecen a los gobiernos –resalta y promociona el SyE.

PARTE IV

Cómo fortalecer un sistema de SyE gubernamental

Una de las enseñanzas que se debe considerar en la creación de un sistema de SyE es la importancia de llevar a cabo un diagnóstico de país (Capítulo 12). Esto ofrece un entendimiento sólido de los esfuerzos actuales del SyE, del ambiente de la administración pública y de las oportunidades para fortalecer el SyE y utilizar su información en las funciones centrales del gobierno. Quizás igualmente importante es mencionar que un diagnóstico ayuda a que las partes clave interesadas dentro del gobierno y en la comunidad de donantes se enfoquen en las fortalezas y los desafíos de los acuerdos vigentes del SyE gubernamental. Dicho diagnóstico también puede garantizar que las partes interesadas compartan una conciencia sobre estos temas. Un diagnóstico conduce de forma natural hacia un plan de acción que identifica las principales opciones para el fortalecimiento de un sistema de SyE gubernamental (Capítulo 13).



La importancia de un diagnóstico de país

Es evidente que cada país enfoca de manera diferente el SyE. Algunos países, como Brasil, por ejemplo, se concentran en todo el gobierno para establecer los objetivos de un programa y crear un sistema de indicadores de desempeño. Otros países, como Colombia, combinan esto con una agenda de evaluaciones de impacto rigurosas.

Pero otros países, como Australia, Estados Unidos de América y el Reino Unido, ponen más énfasis en los instrumentos y métodos del SyE: indicadores de desempeño, revisiones rápidas, evaluaciones de impacto y auditorías de desempeño. Algunos países han tenido éxito al crear un sistema de SyE para todo el gobierno. Otros, como Uganda, utilizan una colección en gran parte dispareja y descoordinada, de 16 sistemas diferentes de seguimiento sectorial. La mayoría de los países más pobres –a los cuales los donantes multilaterales han solicitado que preparen estrategias de reducción de la pobreza– se concentran en la recopilación regular de indicadores de desempeño para medir el progreso en función de los ODM.

¿Por qué hacer un diagnóstico?

Esta variedad de enfoques refleja que no sólo los puntos de partida que enfrenta cada país son diferentes, sino que también lo son las metas deseadas. No existe un único enfoque que sea el mejor para un sistema de SyE nacional o sectorial.¹ En lugar de ello, el enfoque que utilice cada país dependerá de los usos reales o potenciales de la

información que dicho sistema producirá. Según se señaló en el capítulo 3, esos usos comprenden desde la asesoría en las decisiones de asignación de recursos en el proceso presupuestario, el apoyo en la preparación del plan nacional y sectorial, la ayuda en la administración en curso y prestación de servicios del gobierno, hasta el respaldo de las relaciones de rendición de cuentas.

Para crear o fortalecer sistemas de SyE gubernamentales, es sumamente importante adaptar esfuerzos de acuerdo con las necesidades y prioridades de cada país. Es recomendable realizar diagnósticos de las actividades de SyE, ya que pueden servir como una guía en la identificación de oportunidades para la institucionalización del SyE. Un diagnóstico formal ayuda a identificar las fortalezas y los desafíos actuales del país en términos de conducción, calidad y uso del SyE; además, un diagnóstico es invaluable cuando se trata de proporcionar una base para preparar un plan de acción. Éste debe diseñarse de acuerdo con la utilización que se espera dar a la información del seguimiento y a los hallazgos de la evaluación. Un diagnóstico preliminar puede ayudar a obtener

una opinión sobre las probabilidades de éxito de dichos planes.

El diagnóstico puede ser realizado –o encargado– por el gobierno o los donantes, o mejor aún, en forma conjunta. El proceso para conducir un diagnóstico da la oportunidad de hacer que las partes interesadas del gobierno –particularmente funcionarios de alto nivel en ministerios clave– se concentren en el tema de la institucionalización de un sistema de SyE. Para la mayoría de países en desarrollo, o quizás para todos, ya podría existir una serie de actividades y sistemas de SyE, pero la falta de coordinación y armonización entre ellos es un reto común, lo que puede generar una duplicación de esfuerzos representativa. Un diagnóstico que revele dichos problemas puede convertirse en un estímulo para que el gobierno trate de resolverlos, y el hecho de que todos comprendan la naturaleza de los problemas puede también fomentar un consenso sobre la forma de solucionarlos.

Dicho consenso es particularmente importante para el SyE, ya que es una actividad que abarca y afecta a todos los ministerios y dependencias. Cualquier reforma integral del gobierno, como la creación de un sistema de SyE nacional, requiere un gran esfuerzo y un alto nivel de coordinación central, así como la activa cooperación de los ministerios y las dependencias. Lograr una coordinación efectiva entre todos estos actores no es cosa fácil, por eso, cualquier proceso, como la preparación de un diagnóstico del SyE, ofrece una oportunidad para que las partes interesadas dialoguen entre ellas sobre el SyE y alcancen un acuerdo sobre lo que deben hacer para mejorar el enfoque del gobierno.

Esto se ilustra con las experiencias de Uganda, México y Australia. El hecho de que hubieran 16 subsistemas de SyE en Uganda causó gran preocupación –incluso indignación– entre los funcionarios de alto nivel. Esa respuesta fue decisiva e indujo a tomar la decisión de crear el NIMES para enfrentar los problemas de armonización y demandas excesivas por parte de aquellos que proporcionaban información del seguimiento en los ministerios y dependencias sectoriales y en las ins-

talaciones (véase el capítulo 9). También, el resultado de un diagnóstico rápido de las actividades de SyE de la Secretaría de Desarrollo Social de México (SEDESOL) reveló la existencia de ocho sistemas de seguimiento descoordinados dentro de una sola dependencia, lo que indujo a que la administración de alto nivel de esta secretaría hiciera lo necesario para armonizar esos sistemas (Banco Mundial, 2004c).

El proceso de conducción de un diagnóstico en Australia, en 1987, sentó las bases para una estrategia de evaluación del gobierno. A pesar de que este proceso no condujo a un consenso entre los ministerios sectoriales, los cuales, en gran parte, se oponían a la introducción de una serie de requisitos obligatorios para llevar a cabo las evaluaciones, proporcionó no solamente una base objetiva y sólida para la estrategia de evaluación, sino que también concientizó a las partes interesadas acerca de la importancia del tema hasta lograr su aceptación de la estrategia, aunque sin mucha voluntad.

Un diagnóstico también proporciona un punto de partida para medir el progreso del país en el tiempo. Crear y sostener la demanda y la oferta del SyE representa un esfuerzo a largo plazo. Según se señaló en el capítulo 10, la mayoría de países no ha desarrollado su sistema de SyE en forma lineal o predecible, sino en forma oportunista, dependiendo de las oportunidades y contratiempos que surgían, y según como iban descubriendo qué iniciativas funcionaban bien o no funcionaban.

En este contexto, es importante dar seguimiento y evaluar en forma periódica el sistema de SyE en sí –tal como se evaluaría con regularidad cualquier otra área de reforma del sector público. Efectivamente, realizar esfuerzos constantes para fortalecer un sistema de SyE es una manera de que quienes se encargan de dichos esfuerzos den el ejemplo. Algunos aspectos de un sistema de SyE van de acuerdo con un seguimiento regular, como el número de evaluaciones realizadas o la medida en que sus recomendaciones son implementadas. Otros aspectos pueden requerir una evaluación más profunda de vez en cuando, por

ejemplo saber hasta qué punto se utiliza la información del SyE en la toma de decisiones del presupuesto o en la calidad de los datos del seguimiento.

Por tanto, un diagnóstico es un tipo de evaluación que puede identificar el grado de progreso alcanzado y así poder realizar cualquier corrección necesaria a mitad del camino. Es importante notar que las oficinas nacionales de auditoría han tenido una función importante en la revisión de los resultados de los sistemas de SyE, por medio de auditorías de desempeño (Australian National Audit Office, 1997; Mackay, 2004; Office of the Auditor-General of Canada, 2003; GAO, 2004), y en el impulso a sus ministerios para realizar las mejoras necesarias –por ejemplo, en Australia, Canadá y Estados Unidos de América.

¿Qué temas debe abordar un diagnóstico?

En el sentido más simple, un diagnóstico debe determinar lo que funciona y lo que no funciona –las fortalezas y desafíos del sistema de SyE– y las razones de ello.

Un diagnóstico de SyE debería determinar una serie de temas clave (Recuadro 12.1). Estos temas son relevantes, ya sea en un enfoque del diagnóstico nacional o de un ministerio o dependencia sectorial en particular, aunque con distintos matices. Los temas incluyen lo siguiente:

- El origen del sistema de SyE existente (se supone que ya existe algún tipo de sistema, o sistemas);
- La administración del sistema y las funciones y responsabilidades de las partes clave interesadas;
- El ambiente del sector público y la posibilidad de que haya incentivos para tomar con seriedad el SyE;
- Las principales formas actuales de utilizar la información del SyE, especialmente la función que tiene en el proceso presupuestario y su utilización por ministerios y dependencias sectoriales;
- Los tipos de SyE que se utilizan con mayor frecuencia;

- Responsabilidades para recopilar información de desempeño y conducir las evaluaciones;
- Alcance del apoyo de los donantes para el SyE, y
- Fortalezas y desafíos en general del sistema o sistemas de SyE.

El propósito de un diagnóstico es mucho más que hacer un mero inventario. Se requiere un criterio muy cuidadoso en relación con la presencia o ausencia de factores de éxito para la creación de un sistema de SyE, según se señaló en el capítulo 10. Por eso, es importante entender la fuerza de la demanda del gobierno por información del SyE y saber si existe un promotor influyente del gobierno a favor del SyE.

Por otro lado, es importante saber si existen barreras para crear sistemas de SyE, como podría ser la falta de demanda real y propiedad; la falta de una cultura moderna de toma de decisiones basada en evidencias y rendición de cuentas (en algunos países, esto se debe a cuestiones éticas o de corrupción); la falta de evaluación, contabilidad o habilidades de auditoría; o la mala calidad y credibilidad de información financiera o de resultados. Este conocimiento conlleva naturalmente a la preparación de un plan de acción para fortalecer los sistemas de SyE existentes o para desarrollar uno completamente nuevo (se analiza en el capítulo 13).

Aun cuando los temas precedentes son, en gran parte, genéricos para todos los países, es necesario adaptar el enfoque según la naturaleza del país. De esta manera, los países de ingreso medio o de ingreso medio alto podrían tener una comunidad de evaluación fuerte, ubicada en universidades e institutos de investigación. Sin embargo, la oferta de experiencia en evaluaciones sería muy limitada en muchos de los países más pobres –por ejemplo, los que preparan estrategias para reducción de la pobreza (véase el capítulo 9). Además, los países pobres son más propensos a enfocarse en sistemas de seguimiento de la pobreza en particular y es probable que tengan muchas más dificultades para hacer frente a los múltiples y desarmonizados requerimientos del SyE por parte de los donantes. Generalmente, la presión que

Recuadro 12.1 Temas clave para el diagnóstico de un sistema de SyE gubernamental

1. Origen del sistema de SyE existente –función de los defensores o promotores del SyE; situaciones clave que dieron prioridad a la información del SyE (por ejemplo, elección de un gobierno con ideas reformistas, crisis fiscal).
2. El ministerio o dependencia responsable de la administración del sistema de SyE y de las evaluaciones de planeación –Funciones y responsabilidades de los actores principales del sistema de SyE, por ejemplo, el ministerio de hacienda, el ministerio de planeación, la oficina del presidente, los ministerios sectoriales, el Parlamento o Congreso; posible existencia de varios sistemas descoordinados de sistemas de SyE en los niveles nacional y sectorial; importancia de los temas federales, estatales y locales para el sistema de SyE.
3. El ámbito del sector público, ya sea que éste facilite o dificulte a los administradores desempeñarse en niveles altos y ser responsables por su desempeño –incentivos para que las partes interesadas tomen en serio el SyE y fortalezcan la demanda de información del SyE. ¿Pueden las reformas del sector público en marcha beneficiarse de un mayor énfasis en la medición del desempeño del gobierno? Reformas tales como una estrategia para la reducción de la pobreza, presupuesto por resultados, fortalecimiento de las habilidades para el análisis de políticas, creación de una cultura de desempeño entre los empleados públicos, mejoras en la prestación de servicios como normas de atención al cliente, descentralización gubernamental, mayor participación de la sociedad civil o una estrategia contra la corrupción.
4. Los principales aspectos de la administración del sector público que el sistema de SyE apoya por completo son: (i) toma de decisiones presupuestarias; (ii) planeación nacional o sectorial; (iii) administración del programa, y (iv) relaciones de rendición de cuentas (al ministerio de hacienda, a la oficina del presidente, al Parlamento, a los ministerios sectoriales, a la sociedad civil).
 - La verdadera función de la información del SyE en las diferentes etapas del proceso presupuestario: como la asesoría y la planeación de políticas, la toma de decisiones del presupuesto, revisión e informe del desempeño; posible desconexión entre el trabajo del SyE de los ministerios sectoriales y la utilización de dicha información en el proceso presupuestario; la existencia de alguna desconexión entre el proceso presupuestario y la planeación nacional; oportunidades para fortalecer la función del SyE en el presupuesto.
- El grado en que la información del SyE que encargan las partes clave interesadas (por ejemplo el ministerio de hacienda) es utilizada por otros, como los ministerios sectoriales; si no es utilizada, las barreras para su empleo; cualquier evidencia sólida que se refiera al grado de utilización que le dan las diversas partes interesadas (por ejemplo, una revisión o estudio de diagnóstico); ejemplos de evaluaciones significativas que hayan sido altamente influyentes en el gobierno.
5. Tipos de instrumentos de SyE enfocados en el sistema de SyE: indicadores de desempeño comunes, revisiones o evaluaciones rápidas, auditorías de desempeño, evaluaciones de impacto rigurosas y profundas; tamaño y costo de cada uno de estos tipos de SyE; forma en que se establecen las prioridades de evaluación –enfocadas en los programas problema, programas experimentales, programas de grandes gastos o de alta visibilidad, o sobre una agenda de investigación sistemática para responder preguntas acerca de la eficacia del programa.
6. Quién es responsable de recopilar la información de desempeño y conducir las evaluaciones (por ejemplo, los propios ministerios, los académicos o las firmas consultoras); cualquier problema con la calidad o confiabilidad de los datos o con la calidad de las evaluaciones hechas; fortalezas y desafíos de la oferta local de SyE; limitaciones clave de la capacidad y las prioridades de fortalecimiento de la capacidad del gobierno.
7. Grado de apoyo de los donantes para el SyE en los últimos años; proyectos de los donantes que financian el SyE en todos los niveles del gobierno, de sector o de dependencia –suministro de asistencia técnica, fortalecimiento de la capacidad y fondos para llevar a cabo evaluaciones importantes, como las evaluaciones de impacto rigurosas.
8. Conclusiones: fortalezas y desafíos del sistema de SyE en general; su sostenibilidad, en términos de vulnerabilidad a cambios en el gobierno, por ejemplo, qué tanto depende de los fondos del donante u otro tipo de apoyo; planes actuales para un futuro fortalecimiento del sistema de SyE.

ejercen los donantes es el principal motor de los esfuerzos del gobierno para fortalecer los sistemas de SyE; puede ser que el sentido de pertenencia de los esfuerzos que realizan los países no sea suficiente. Un análisis más a profundo sobre temas de diagnóstico lo presenta Mackay en 1998b.²

Profundidad del diagnóstico

Una pregunta que surge con frecuencia es cuánto tiempo demoraría llevar a cabo un diagnóstico de SyE. Esta pregunta no tiene una respuesta simple, todo depende de los fines para los que se hace el diagnóstico, la variedad de temas en investigación y el tiempo y presupuesto disponibles. En algunos casos, una misión de una semana en un país es suficiente como punto de partida para tener un amplio conocimiento de los temas clave que enfrenta un gobierno interesado en fortalecer sus funciones del SyE. Al otro extremo del espectro se encuentra una evaluación mucho más formal, detallada y profunda de un sistema de evaluación de un gobierno, como la que el gobierno de Chile encargó al Banco Mundial (Rojas y otros, 2005). La evaluación de Chile tuvo un equipo de siete personas que trabajaron durante varios meses. Se enviaron varias misiones a Chile y se entrevistó a gran número de funcionarios del gobierno, de ministerios centrales y sectoriales; además, se realizaron revisiones muy detalladas de la calidad y la utilización de la evaluación. Dichos diagnósticos a profundidad pueden llegar a costar varios cientos de miles de dólares.

Otros temas deben ser investigados a profundidad, como la calidad y credibilidad de la información de seguimiento y de los sistemas de información sectoriales que proporcionan esta información.³ Otro posible tema sería la capacidad de las universidades y otras organizaciones que ofrecen capacitación en SyE; dicho entrenamiento es un elemento común de los planes de acción para ayudar en la institucionalización del SyE. Una guía de diagnóstico para evaluar organizaciones de entrenamiento la proporciona Adrien (2003); un diagnóstico real para Ghana también se encuentra disponible en esta guía (Adrien, 2001).

Los diagnósticos del Banco conducidos para Colombia y Uganda se encuentran en un punto

medio entre los dos extremos, el de la misión de una semana y el de una evaluación a fondo. Los diagnósticos de esos países comprendieron varias misiones para discutir con funcionarios de alto nivel y representantes de la sociedad civil, revisar documentos (por ejemplo, declaraciones sobre la política del gobierno, documentos relacionados con proyectos importantes de donantes y cualquier diagnóstico previo del país –del SyE, de reformas del sector público o de temas de administración del gasto público), y dar conferencias o seminarios formales sobre sistemas de SyE gubernamentales.

El diagnóstico de Colombia involucró a varios empleados del Banco que trabajaron muy de cerca con sus contrapartes del gobierno durante la visita de varias misiones al país (Mackay y otros, 2007); este diagnóstico se incluye en el anexo B. El anexo C presenta una serie de términos de referencia ilustrativos para un posible diagnóstico a profundidad futuro del sistema de SyE de Colombia.

Los diagnósticos de Uganda –en 2001, con un seguimiento en 2003– los realizó un consultor del Banco durante el curso de varias misiones, con la estrecha colaboración y apoyo de las contrapartes del gobierno (Hauge, 2001, 2003). El diagnóstico de Uganda de 2001 se resume en el cuadro 9.1.

El alcance del diagnóstico de un sector sería más limitado que el enfocado en el gobierno en conjunto, aunque muchos o la mayoría de los temas centrales serían los mismos. Un diagnóstico de un sector necesitaría centrarse, entre otras cosas, en la función de las actividades de SyE del sector que contribuyen con los sistemas de SyE de todo el gobierno. De hecho, sería posible llevar a cabo un diagnóstico del sector como parte de un diagnóstico nacional; ello ayudaría a entender los temas de institucionalización del SyE en el nivel sectorial, o si el gobierno está considerando experimentar nuevas iniciativas de SyE en ministerios sectoriales seleccionados.

Dependiendo de los temas que deben tratarse en un diagnóstico, también sería necesario armar un equipo de expertos con una amplia variedad

de conocimientos. Un equipo podría estar conformado por personas con experiencia en algunos o todos los siguientes aspectos: administración de sistemas de SyE gubernamentales, indicadores y sistemas de desempeño, sistemas estadísticos, evaluación, reformas en la administración del sector público y presupuesto por resultados.

Si también está previsto el proyecto de un donante para apoyar el desarrollo de un sistema de SyE, entonces sería importante incluir en el equipo de diagnóstico algunos miembros de parte del donante con experiencia relevante. Sin lugar a dudas, es importante la participación de altos funcionarios del gobierno en el diagnóstico –para aprovechar sus conocimientos y opiniones acerca del sistema vigente de SyE y de la manera en que puede fortalecerse, y para garantizar la aceptación de sus hallazgos en el diagnóstico, así como sus recomendaciones.

Conclusiones

Un diagnóstico de los sistemas de SyE de un país puede ofrecer una comprensión sólida de sus fortalezas y desafíos. Esto es muy importante para poder desarrollar un plan de acción que sea adaptado apropiadamente según la visión que se tenga del futuro del sistema de SyE, especialmente en términos del uso que se desea dar a la información del seguimiento y a los hallazgos de la evaluación, los cuales son específicos para cada país. Tal diagnóstico también podría ofrecer una línea de partida con la cual se puede evaluar el progreso futuro, y se podrían realizar modificaciones al sistema según surgieran nuevas oportunidades o aparecieran contratiempos y barreras.

El proceso de conducir un diagnóstico ofrece un medio para que los funcionarios de alto nivel en los ministerios clave, centrales o sectoriales, participen junto con los donantes en establecer los

finés, usos y diseño del sistema o sistemas de SyE del gobierno. Los diagnósticos pueden brindar sorprendentes resultados acerca de la multiplicidad de sistemas descoordinados o duplicados. Tales resultados pueden ayudar a promover un consenso sobre un plan de acción para fortalecer el sistema.

Sin embargo, no es fácil llegar a un consenso sobre las funciones y responsabilidades dentro de un sistema de SyE para todo el gobierno. Los ministerios y dependencias sectoriales pueden preferir no estar sujetos a requerimientos formales del SyE, definidos de manera centralizada, o los propios ministerios centrales pueden disputarse el control de un nuevo o rejuvenecido sistema de SyE.⁴ Un enfoque de mayor colaboración y de menor confrontación puede ayudar a reducir estas diferencias.

Un diagnóstico debe incluir un balance objetivo y opiniones prudentes sobre la presencia o ausencia de varios factores de éxito para crear un sistema de SyE, como un promotor influyente y comprometido con el SyE. Un diagnóstico rápido puede ofrecer una perspectiva general sobre una serie de temas clave, pero no se puede esperar que sea completo ni equilibrado. Un diagnóstico detallado y a fondo incluiría estudios más completos en áreas específicas que se consideran importantes para el país, como la calidad de los sistemas de información o una investigación detallada del alcance real del uso de la información del SyE.

La mayoría de los diagnósticos no son muy rápidos ni demoran mucho en realizarse, ni tampoco son muy profundos; generalmente se ubican entre estos dos extremos. No obstante, un diagnóstico sólido requiere mucho cuidado; es sumamente importante contar con la experiencia y buen criterio de aquellos que preparan el diagnóstico.



Preparación de planes de acción

Un tema central de este libro es que no existe un modelo considerado como el “mejor” para un sistema de SyE gubernamental o sectorial. Todos los países difieren considerablemente en el énfasis que cada uno otorga a los propósitos de un sistema de SyE –por ejemplo, apoyar la toma de decisiones sobre el presupuesto o la administración de las actividades en curso o la rendición de cuentas.

Cada país es único en términos de sus actividades, funciones y sistemas de SyE, y en términos de su cultura y del ambiente de su sector público. Por tanto, un plan para crear o fortalecer un sistema de SyE gubernamental debe adaptarse a las circunstancias propias del país. Por ello resulta importante llevar a cabo un diagnóstico de las fortalezas y desafíos del SyE de un país, como base para desarrollar un plan de acción (Capítulo 12).

Visión del sistema a futuro

Lo ideal es que un diagnóstico conduzca a una clara definición de lo que debería ser el sistema de SyE en el futuro. Las dimensiones del sistema –su diseño– deberían incluir especialmente los siguientes elementos:

1. Cuál de los cuatro usos posibles de la información del SyE será el objetivo del sistema, reconociendo las compensaciones entre ellos: apoyar la toma de decisiones presupuestarias o la planeación nacional; ayudar a los ministerios en la formulación y análisis de políticas y en el desarrollo de programas; apoyar a los ministerios y dependencias en el manejo de sus actividades; y fortalecer las relaciones de rendición de cuentas (Capítulo 3).
2. Las funciones y responsabilidades formales de las partes clave interesadas del sistema de SyE –aquellos que deben generar la información del seguimiento y la evaluación y hacer uso de ella. Es importante ubicar la responsabilidad de la administración o supervisión en un ministerio poderoso, comité u otra entidad.
3. Determinar si se desarrollará un sistema para todo el gobierno, que abarque a todos los ministerios centrales, sectoriales y dependencias, o si el sistema se va a enfocar de forma más limitada hacia sectores o dependencias individuales. Algunos gobiernos desarrollan un sistema de SyE sólo para operaciones financiadas por donantes en sus países.¹
4. Los niveles del gobierno en los que el sistema de SyE será desarrollado: central, estatal, provincial o local.

5. La variedad de instrumentos del SyE en que el sistema se concentrará: indicadores de desempeño, evaluaciones rápidas, evaluaciones de impacto rigurosas, etcétera. Es posible crear un sistema de seguimiento de desempeño confiable sin conducir ninguna evaluación; sin embargo, la conducción de evaluaciones requiere información de desempeño útil, ya sea de un sistema de seguimiento o de estudios especiales o de ambos.

Temas de implementación

Una vez que ha sido formulada la visión del sistema de SyE en operación, es posible desarrollar un plan de acción para lograrlo. Este plan debe considerar las enseñanzas internacionales sobre la creación de sistemas de SyE para un país (Capítulo 10). De hecho, no tendría sentido desarrollar un plan de acción a menos que exista una demanda significativa de SyE dentro del gobierno.

Un plan de acción también puede diseñarse para reforzar la demanda, por ejemplo, garantizando que todas las partes clave interesadas tengan una función importante en la planeación o administración del sistema de SyE, como puede ser mediante su participación en un comité de supervisión o de planeación. Puede existir la necesidad de crear incentivos específicos para el fortalecimiento de la demanda adicional; estos incentivos podrían incluir una combinación de premios, castigos y consejos (Capítulo 11). En otras palabras, sería un error crear un plan de acción enfocado solamente en temas tecnocráticos o de oferta.

El fortalecimiento de un sistema de SyE existente o el crear uno completamente nuevo puede tener diferentes enfoques. Los temas de implementación que se deben abordar en un plan de acción son los siguientes:

- Hasta qué punto el enfoque se dirige al fortalecimiento del existente: mejorar los sistemas de información de gestión financiera (rastrear asignaciones presupuestarias y gastos reales) o mejorar los sistemas de seguimiento de los ministerios, especialmente datos administrativos sobre las actividades del gobierno, be-

neficiarios y productos (cabe notar que, en general, estos datos son recopilados en las mismas dependencias).

- Si los nuevos enfoques se van a sondear, con la idea de su posterior implementación si alcanzan el éxito, lo cual podría incluir, por ejemplo, la implementación de nuevos requisitos formales para el SyE en ministerios o dependencias prueba con un fuerte compromiso para llevar a cabo y utilizar el SyE, y donde ya se cuenta con registros de éxito. Estas pruebas experimentales pueden desarrollarse en otros niveles, por ejemplo, en algunos estados o municipalidades en particular. Pruebas experimentales para evaluaciones rápidas o evaluaciones de impacto rigurosas se pueden prever para instrumentos de evaluación específicos, si la experiencia del país con ellos es muy poca o nula.
- Cuándo y qué tan rápido debe establecerse. Por ejemplo, en Chile, ciertos instrumentos de SyE se establecieron de manera secuencial: los indicadores de desempeño en 1994; las revisiones rápidas en 1996; las evaluaciones de impacto rigurosas en 2001; y las revisiones exhaustivas del gasto en 2002 (Capítulo 6). México está planeando establecer su nuevo sistema de SyE para todo el gobierno en un período de tres años (2007–2009) (Hernández, 2007).

La rapidez de implementación de un plan de acción es claramente muy importante. Éste es un tema de “asimilación” —cuánto cambio o reforma del SyE pueden absorber los ministerios y dependencias, y cuán rápido. Hemos aprendido, de países que han tenido éxito en crear sistemas de SyE, que se trata de un largo y tedioso proceso, que requiere mucha paciencia y tenacidad (Capítulo 10); los promotores del SyE en el gobierno, por el contrario, tienden a ser impacientes cuando realizan reformas en sus sistemas de SyE. Otra enseñanza es institucionalizar un sistema de SyE tan rápido como sea posible, antes de que los promotores se retiren.

Según se subrayó en el capítulo 10, es muy útil dar seguimiento y evaluar de manera regular el sistema de SyE en sí, para identificar con qué éxito se están implementando sus diversos componen-

tes. Esto ofrece una base sólida para cualquier cambio necesario en la naturaleza, tamaño y tiempo de implementación del plan de acción, y obviamente es importante si se ha adoptado un enfoque experimental.

Los planes de acción pueden enfocarse en algunas o todas las siguientes partes interesadas: ministerios y funcionarios del gobierno, tales como ministerios y dependencias sectoriales; gobiernos subnacionales, en los estados, provincias o distritos; el Parlamento o Congreso, incluidos los representantes elegidos, comités y sus colaboradores; y grupos de la sociedad civil como universidades, institutos de investigación y ONG. Las acciones adoptadas más comúnmente pueden incluir, por ejemplo, ofrecimiento de capacitación en el SyE, promulgación de leyes, decretos y regulaciones que sean necesarios; preparación de lineamientos y parámetros del SyE, fortalecimiento y armonización de los sistemas de seguimiento, y conducción de diversos tipos de evaluaciones, como revisiones rápidas y evaluaciones de impacto rigurosas.

Compensaciones

Cuando se desarrolla un plan de acción, se debe tener en cuenta una serie de temas, entre ellos el de las compensaciones. Uno de ellos es que un sistema de SyE para todo el gobierno, que es administrado por el ministerio de hacienda con fines de elaboración de presupuesto por resultados, debería garantizar cobertura amplia de todos los programas. Una forma de lograr la total amplitud de la cobertura es confiar en los indicadores de desempeño; pero su desventaja es que generalmente proporcionan muy poca información sobre las razones por las que se lograron los resultados o no –en otras palabras, las causas de un buen o mal desempeño.

Las revisiones rápidas pueden ofrecer algunas reflexiones sobre las causas, y como éstas resultan menos costosas que otros métodos de evaluación, también pueden ofrecer una cobertura más amplia de los programas del gobierno. Los hallazgos de evaluación más confiables son los que provienen de una evaluación de impacto rigurosa, aunque estas evaluaciones pueden ser muy

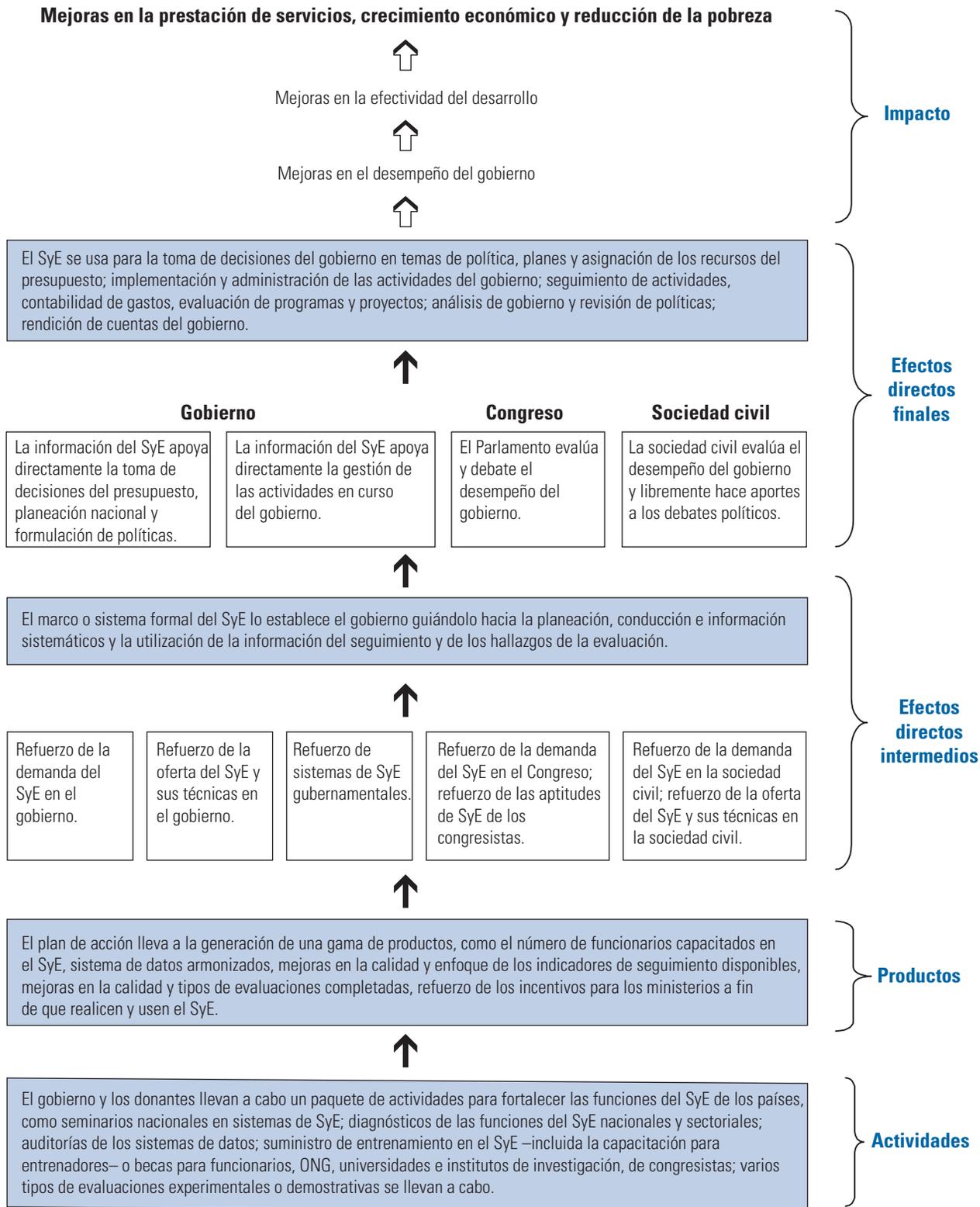
costosas, por eso es difícil que un ministerio de hacienda las use para evaluar una amplia gama de programas (Capítulo 2). Por lo general, hay una suerte de compensación al tener que escoger entre los instrumentos de SyE y los usos que se pretende dar a la información del SyE.

Otra compensación ocurre entre el que encarga las evaluaciones y el que debe utilizarlas. El Ministerio de Hacienda de Chile encarga una serie de evaluaciones y las utiliza de manera efectiva para sus propios fines; pero los ministerios sectoriales y las dependencias ponen mucha resistencia para utilizarlas para sus propios fines internos –las entidades no son “dueñas” de los resultados de las evaluaciones (Capítulo 6). Sería muy difícil que un sistema de SyE impuesto por un ministerio central fuera aceptado por los ministerios sectoriales.

El Departamento de Finanzas de Australia trató de abordar este tema dejando a los ministerios sectoriales la principal responsabilidad de planificar y conducir las evaluaciones –esto aseguró que ellos tuvieran un alto sentido de “propiedad” sobre los hallazgos de las evaluaciones (Capítulo 8). Sin embargo, esta propiedad tuvo su precio: prácticamente un tercio de las evaluaciones sufrieron algún tipo de debilidad metodológica.² Ello pone en evidencia otro tipo de compensación: las evaluaciones conducidas internamente pueden tener una alta propiedad, pero aquellas que se conducen externamente tal vez sean más rigurosas y objetivas.

En la figura 13.1 se presenta una cadena de resultados simple para crear un sistema de SyE. Este cuadro ofrece una representación simplificada de cómo un plan de acción puede desencadenar varios tipos de productos, como el número de funcionarios capacitados en el SyE, el número de evaluaciones conducidas, etcétera. Se espera que estos productos, a su vez, conduzcan a efectos directos intermedios, como la demanda fortalecida del SyE del gobierno, y a efectos directos finales, incluida la utilización de la información del seguimiento y de los hallazgos de evaluación por parte del gobierno y otras entidades. Se espera que estos efectos directos

Figura 13.1 Cadena de resultados para la creación de un sistema de SyE gubernamental



ayuden a alcanzar los impactos finales, como el desempeño mejorado del gobierno, mejor desarrollo de la eficacia, prestación de servicios mejorada y reducción de la pobreza.

Lista de acciones para mejorar el SyE

El cuadro 13.1 presenta una lista de posibles acciones para mejorar la oferta y la demanda del SyE. Ésta no es una lista minuciosa, por el contrario, ilustra la amplitud y naturaleza de las acciones que pueden utilizarse para crear o fortalecer sistemas de seguimiento y evaluación. En el recuadro 9.2, se puede apreciar un ejemplo de plan de acción, que proviene directamente de un diagnóstico de SyE en un país: Uganda.

Otro ejemplo es el proyecto del Banco Mundial desarrollado para ayudar al gobierno de Colombia a fortalecer su sistema nacional de SyE, SINERGIA (Capítulo 7 y anexo B). Este proyecto de 14 millones de dólares tiene cuatro funciones: 1) apoyar un mejor seguimiento del gasto del gobierno en los niveles regional y local; 2) consolidar la institucionalización de SINERGIA dentro del gobierno; 3) apoyar el desarrollo de sistemas de SyE regionales y locales, en parte mediante un enfoque experimental; y 4) establecer mecanismos para mejorar la calidad, la importancia y la eficacia en función de los costos de la información pública. Este proyecto se basa en el diagnóstico de SINERGIA realizado por el Banco (Anexo B). Este proyecto también incluye numerosos diagnósticos planeados de temas más detallados y específicos:

- Una revisión de los acuerdos institucionales existentes, en especial, determinar hasta qué punto la información del SyE de SINERGIA se ha utilizado para apoyar la planeación nacional y la toma de decisiones del presupuesto. Esta revisión recomendó incrementar el nivel de uso de la información del SyE por parte del gobierno.
- Una revisión de estructuras del SyE, acuerdos institucionales y competencias en dos ministerios centrales. Esto ayudará a establecer los parámetros de calidad del SyE que todos los ministerios y dependencias requerirán.
- Una evaluación de las capacidades del SyE de la unidad del DNP que administra a SINERGIA

y proporciona asistencia técnica a otros ministerios y dependencias.

- Una revisión de las leyes, decretos y regulaciones existentes relacionadas con el SyE.
- Una revisión del costo, calidad y eficacia en función de los costos de los diversos instrumentos y técnicas de evaluación que se usan en la actualidad en el sistema SINERGIA.
- Un diagnóstico de las competencias necesarias para establecer un presupuesto por resultados.
- Un diagnóstico de la calidad y utilización de la información de desempeño y de los sistemas de información en dos municipios prueba.
- Una evaluación de los mecanismos de rendición de cuentas locales en algunos municipios que han demostrado buenas prácticas.
- Una evaluación de la metodología que el DNP utiliza en la actualidad para evaluar el desempeño de 1.100 municipios de Colombia.
- Una revisión de la calidad de los datos y del alcance de la armonización de los datos entre los principales sistemas de seguimiento del gobierno central de Colombia.
- Una evaluación de la calidad, importancia y utilización del sistema principal del DNP para dar seguimiento al desempeño del gobierno.

Conclusiones

Una estrategia útil para crear un sistema de SyE gubernamental es comenzar por un diagnóstico de las actividades del SyE en curso dentro del gobierno. Al mismo tiempo, se debe desarrollar una visión de cómo debería ser un sistema de SyE que funcione bien. Estas pautas básicas conducen naturalmente al desarrollo de un plan de acción que incluye un enfoque progresivo hacia su implementación.

En este momento debería estar bastante claro que no tendría sentido aplicar un enfoque normalizado o un enfoque “de molde” para desarrollar un sistema de SyE gubernamental. El plan de acción para crearlo necesita ser cuidadosamente adaptado a las circunstancias individuales de cada país y a la visión particular del gobierno sobre el futuro sistema. Esta visión puede abarcar los usos específicos que se pretende dar a la información de seguimiento y a los hallazgos de

—texto continúa en página 83—

Cuadro 13.1 Acciones posibles para fortalecer los sistemas de SyE en los niveles nacional y sectorial

Reforzar la oferta y desarrollar capacidades del SyE en el gobierno		Reforzar los sistemas de SyE	Reforzar la demanda del SyE de la sociedad civil y del Congreso	Reforzar la oferta y el desarrollo de competencias del SyE en la sociedad civil y en los congresistas
Ofrecer premios, castigos y consejos para reforzar la demanda (Cuadro 11.1).				
Los donantes recomiendan el SyE y se concentran en los <i>resultados</i> . Difunden ejemplos de evaluaciones influyentes.			Los donantes recomiendan el SyE y se concentran en los <i>resultados</i> . Difunden ejemplos de evaluaciones influyentes.	
Los donantes conservan y difunden la experiencia de otros países con sistemas de SyE.		Los donantes conservan y difunden la experiencia de otros países con sistemas de SyE.	Los donantes conservan y difunden la experiencia de otros países con sistemas de SyE.	
Organizar seminarios nacionales de conceptualización sobre las opciones de los sistemas de SyE gubernamentales.		Coordinar y armonizar el SyE de los países donantes.	Organizar seminarios nacionales de conceptualización sobre las opciones de los sistemas de SyE gubernamentales.	
Organizar seminarios sobre los hallazgos de evaluación de donantes (por ejemplo, del Banco Mundial) que sean importantes para el país –demostrar la utilidad de la evaluación.			Organizar seminarios sobre los hallazgos de evaluación de donantes (por ejemplo, del Banco Mundial) que sean importantes para el país –demostrar la utilidad de la evaluación.	
Organizar seminarios regionales sobre los sistemas de SyE gubernamentales.	Fomentar redes regionales de administradores y practicantes del SyE –una comunidad de usuarios.			
Efectuar diagnósticos nacional y sectorial de las funciones del SyE –resaltar problemas y oportunidades.	Llevar a cabo auditorías de información nacional y sectorial. Realizar diagnósticos de organizaciones que ofrecen capacitación en el SyE.	Efectuar diagnósticos nacional y sectorial de las funciones del SyE –demanda, oferta, sistemas y opciones para los planes de acción.	Efectuar diagnósticos nacional y sectorial de las funciones del SyE –resaltar problemas y oportunidades.	Realizar diagnósticos de organizaciones que ofrecen capacitación en el SyE.

Incorporar el SyE como componente de la administración del sector público y del gasto público del donante y del gobierno.	Incorporar el SyE como componente de la administración del sector público y del gasto público relacionados, por ejemplo, en presupuesto por resultados; gestión basada en resultados y planeación estratégica; enfoques sectoriales; programas de reformas sectoriales; prestación de servicios; gestión financiera y rendición de cuentas, que incluyan sistemas de información de gestión financiera; creación de capacidad del sistema estadístico (oficinas de estadística, sistemas de información de gestión de ministerios, producción de estadísticas, como estudios sobre prestación de servicios); creación de capacidad de la oficina nacional de auditoría; descentralización del gobierno.	Los donantes otorgan préstamos para apoyar a los sistemas de SyE. Aunar esfuerzos para fortalecer los sistemas de SyE con otras reformas del gobierno relacionadas con el desempeño.	Realizar estudios de prestación de servicios acerca de la satisfacción del cliente y percepciones de la calidad de los estudios del gobierno, y publicitar los resultados ampliamente (por ejemplo, la CRC).	
Identificar y apoyar a los promotores del SyE. Promover la colaboración entre las partes clave interesadas del gobierno en el sistema de SyE —especialmente en la planeación y supervisión del sistema.		Fomentar una mayor coordinación interna del SyE gubernamental, incluida la relación entre el SyE, presupuesto, planeación y ministerio, y sistemas de información de gestión.		
Esforzarse por exigir el SyE mediante decisiones, decretos, reglamentos y leyes del gobierno.	Comunicar parámetros y métodos de evaluación.	Esforzarse por exigir el SyE mediante decisiones, decretos, reglamentos y leyes del gobierno. Desarrollar directrices y manuales del SyE.	Esforzarse por exigir el SyE mediante decisiones, decretos, reglamentos y leyes del gobierno. Promulgar leyes sobre libertad de información.	Comunicar parámetros y métodos de evaluación. Apoyar a institutos de investigación, universidades, ONG para evaluar y revisar el desempeño del gobierno —por ejemplo, las CRC, los análisis de presupuesto.
	Ofrecer capacitación a funcionarios nacionales, estatales y municipales en los instrumentos, métodos y técnicas del SyE.		Alentar a los medios de comunicación a informar sobre el desempeño del gobierno.	Capacitar a los parlamentarios y a su personal en el análisis del desempeño del gobierno.
				Ofrecer capacitación a catedráticos universitarios, funcionarios de ONG, entre otros, en los instrumentos, métodos y técnicas del SyE.

(Continúa en la siguiente página)

Cuadro 13.1 Acciones posibles para fortalecer los sistemas de SyE en los niveles nacional y sectorial (continuación)

Reforzar la demanda del SyE del gobierno	Reforzar la oferta y desarrollar capacidades del SyE en el gobierno	Reforzar los sistemas de SyE	Reforzar la demanda del SyE de la sociedad civil y del Congreso	Reforzar la oferta y el desarrollo de competencias del SyE en la sociedad civil y en los congresistas
	<p>Ofrecer entrenamiento en el SyE a capacitadores y dar apoyo a universidades que forman a profesionales del sector público, por ejemplo, mediante acuerdos con las contrapartes de países desarrollados.</p> <p>Revisar los indicadores de desempeño de los ministerios. Reforzar los sistemas de información de gestión de los ministerios. Apoyar las encuestas sobre prestación de servicios.</p>			<p>Ofrecer entrenamiento en el SyE a capacitadores y dar apoyo a universidades e institutos de investigación, por ejemplo, mediante acuerdos entre contrapartes.</p>
<p>Crear un fondo para evaluaciones.</p>	<p>Crear unidades de personal del SyE, de estadísticas y de análisis de política.</p>		<p>Crear un fondo para evaluaciones –permitir el acceso de la sociedad civil.</p>	<p>Crear un fondo para evaluaciones –permitir el acceso de la sociedad civil.</p>
<p>Promover que los donantes financien importantes revisiones y evaluaciones de impacto –para demostrar su factibilidad y utilidad.</p>	<p>Los donantes financian evaluaciones y revisiones importantes –sobre el fundamento de un bien público.</p>		<p>Apoyar la intervención de la comunidad en las evaluaciones participativas de la pobreza, etcétera.</p>	<p>Los donantes subcontratan a universidades o institutos de investigación para realizar evaluaciones y revisiones.</p>
	<p>Permitir que el donante dependa de la experiencia nacional en el SyE cuando realizan evaluaciones.</p>	<p>Permitir que el donante dependa del gobierno para emprender el SyE de proyectos y programas financiados por los donantes.</p>	<p>Alentar a la sociedad civil y al congreso a examinar los informes del gobierno.</p>	
	<p>Apoyar el desarrollo de redes de evaluación de los gobiernos y asociaciones nacionales de evaluación.</p>			<p>Apoyar el desarrollo de asociaciones nacionales de evaluación.</p>
<p>Buscar apoyo del donante para realizar evaluaciones conjuntas con los gobiernos y dirigidas por los países.</p>	<p>Los donantes respaldan evaluaciones conjuntas con los gobiernos y las dirigidas por los países.</p>			

Nota. Se puede determinar si las acciones en estas cinco columnas son similares o se relacionan entre sí observando cada una de las filas. CRC = Tarjeta de Informes Ciudadanos; ONG = Organización No Gubernamental.

evaluación, ya sea en un sistema para todo el gobierno o en un ministerio o dependencia de forma individual; los niveles de gobierno en que se aplicará; la diversidad de instrumentos del SyE que serán adoptados, etcétera.

Existen varias dimensiones posibles para un sistema de SyE y también varias compensaciones que deberían considerarse con mucha atención. Un plan de acción para crear un sistema de SyE no tiene que ser muy complejo, aunque siempre existe el peligro de que el sistema deseado sea demasiado sofisticado y, por consiguiente, mucho más difícil de lograr, y es aquí donde se aplica perfectamente la idea de que “menos es mejor”. Otro peligro es que se estime que un sistema pueda crearse a una velocidad mucho mayor de la que realmente pueda ser.

Un plan de acción concreto proporciona un enfoque sobre las partes clave interesadas del gobierno y los donantes. Asimismo, ofrece un patrón de base con el cual se puede comparar y evaluar

el progreso real hacia el sistema de SyE previsto –mediante un SyE regular tanto del sistema como del plan de acción. Esto no solamente facilitará la identificación de nuevas oportunidades, sino que hará posible la oportuna identificación de cualquier dificultad en implementación y su solución. La aparición de contratiempos y oportunidades explica la experiencia de muchos países: debido a estos retos, los sistemas de SyE gubernamentales generalmente no se desarrollan en forma lineal, ni de una manera predecible (Capítulo 10).

La comunidad internacional todavía continúa acumulando experiencia acerca de las mejores formas de fortalecer los sistemas de SyE gubernamentales –qué enfoques y qué sistemas son más efectivos en determinados países, es decir, en países con ingreso medio o en países pobres con muy pocas capacidades. Esto subraya la importancia de continuar creando un cúmulo de evidencias en relación con la mejor manera de institucionalizar un sistema de SyE. Éstos y otros temas relevantes son considerados en la Parte V.

PARTE V

Temas pendientes

En la Parte V se abordan algunos temas pendientes. Son otros temas sobre los cuales la experiencia internacional no resulta bien comprendida o no está bien documentada. Éstos son temas relevantes y de vanguardia –que resultan importantes para la institucionalización del SyE, pero que en la actualidad no se tiene mucho conocimiento al respecto (Capítulo 14). Estos temas se refieren, entre otras cosas, a la eficacia en función de los costos de los enfoques alternativos para reforzar los sistemas de SyE gubernamentales; hasta dónde conviene extender el proceso de evaluación; modelos de las prácticas recomendadas del SyE en los niveles sectorial y subnacional; y maneras de fomentar la participación de la sociedad civil en el seguimiento y la evaluación del desempeño del gobierno. Mucho de estos temas mencionados, si es que realmente no todos, ameritan un estudio más detallado.



Temas de relevancia y vanguardia

El conocimiento de la creación de sistemas de seguimiento y evaluación gubernamentales está en marcha. Se ha acumulado y analizado mucha experiencia en los países miembros de la OCDE (Capítulo 3), y la literatura sobre la experiencia de los países en desarrollo ha comenzado a crecer particularmente durante los últimos 10 años.

Sin embargo, existen muchos temas que no han sido bien entendidos o que no están bien documentados (Recuadro 14.1). De éstos, aquí se tratan nueve. La mayoría, por no decir todos, requiere investigación adicional, más profunda, mediante un programa de investigación a largo plazo.

Enfoques de eficacia en función de los costos

Según se señaló en el capítulo 13, un tema importante es identificar **qué enfoques son más efectivos para el fortalecimiento de los sistemas de SyE gubernamentales, y en qué tipo de países**. Se ha presentado una larga lista de diversos tipos de acciones en esta obra, pero la eficacia relativa en función de los costos de cada uno de ellos aún se desconoce. Un parámetro lo proporciona el criterio de evaluación que puede aplicarse a cualquier tipo de esfuerzo para crear capacidad, por ejemplo, su eficiencia, eficacia, sostenibilidad, etcétera.¹

Los donantes se están volviendo cada vez más activos ayudando a los gobiernos a fortalecer sus sis-

temas de SyE, y se espera que, en los próximos años, muchos de ellos realicen un número considerable de evaluaciones de los proyectos de creación de capacidad. Hasta el momento, la mayor parte del apoyo de los donantes otorgado mediante préstamos ha formado parte de un gran esfuerzo de reforma; por eso cuando los proyectos se evalúan, se presta muy poca atención a temas como la eficacia en función de los costos de las acciones individuales –como las que se encuentran en el cuadro 13.1.

El GEI, que ha tenido un programa de creación de capacidad del SyE durante más de 20 años, llevó a cabo una autoevaluación de su labor (GEI, 2004a) la cual se presenta en el anexo D. Se necesitan más evaluaciones de los esfuerzos del gobierno y de los donantes para crear sistemas de SyE a fin de profundizar nuestra comprensión de lo que realmente funciona en determinada situación. El Banco Mundial actualmente está preparando su primer proyecto dedicado únicamente a fortalecer un sistema de SyE gubernamental, el de Colombia. El seguimiento y evaluación futuros de este préstamo deberá ofrecer enseñanzas invaluables.

Recuadro 14.1 Fortalecimiento de sistemas de SyE gubernamentales — Algunos temas relevantes y de vanguardia

- Eficacia en función de los costos de enfoques alternativos para crear o fortalecer sistemas de SyE gubernamentales.
- Ejemplos de países que han tratado de fortalecer sus sistemas de SyE, pero no lo han logrado.
- Eficacia en función de los costos de diversos tipos de sistemas de SyE.
- ¿Cuánta evaluación será conveniente?
- Sistemas sectoriales de SyE.
- Sistemas subnacionales de SyE.
- Armonización entre donantes y alineamiento del país.
- Participación de la sociedad civil en el seguimiento y evaluación del desempeño del gobierno.
- Parámetros formales de prácticas recomendables de sistemas de SyE.

Las abundantes publicaciones sobre sistemas de SyE se centran, en su mayoría, en países con buenas prácticas o prácticas prometedoras (Capítulo 5). Esto es comprensible por lo menos por dos razones. Primero, los donantes que trabajan en este tema y los gobiernos interesados en fortalecer sus sistemas de SyE desean reproducir el éxito; por tanto, quieren comprender las acciones clave de creación de capacidad y resaltar los factores de éxito. Segundo, los donantes que preconizan los sistemas de SyE como un medio deseable para conseguir una buena gobernabilidad deben identificar ejemplos verosímiles de sistemas de SyE que funcionan bien.

Lo que hace falta en este enfoque son **ejemplos de países que trataron de fortalecer sus sistemas de SyE pero no lo lograron**. Como evaluadores sabemos que se aprende del fracaso tanto como del éxito, pero existen muy pocos ejemplos documentados.² Una vez que se realicen más evaluaciones de la labor de los donantes en la creación de capacidad en esta área será importante concentrarse específicamente en los “fracasos”.

Otra interrogante interesante es acerca de **qué tipos de sistemas de SyE son los más efica-**

ces en función de los costos—cada uno con su objetivo específico, ya sea para el presupuesto por resultados o para una mejor gestión del programa. El parámetro lo da el grado de utilización de la información del SyE de diversas maneras y el valor de dicho uso—un argumento que se ha manejado de manera consistente en este libro, es que la utilización de la información es parámetro de la medida del éxito alcanzado por un sistema de SyE. Un buen ejemplo es el de Chile: su sistema de SyE le cuesta al gobierno cerca de \$0,75 millones anuales y el Ministerio de Hacienda utiliza intensivamente la información que este sistema genera para tomar decisiones presupuestaria y para imponer mejoras en la gestión de ministerios sectoriales y otras dependencias gubernamentales (Capítulo 6).

El valor de la información de SyE es una incógnita interesante, pero quizá no sea posible ofrecer una respuesta clara; mucho depende de las circunstancias y del nivel de la demanda (o compromiso) de cada gobierno. Es probable que algunos tipos de sistemas de SyE—por ejemplo, los que dependen de una agenda de evaluaciones del impacto rigurosas—puedan ser demasiado exigentes y costosas para los gobiernos más pobres. Sin embargo, en una situación así, sería factible depender de donantes que financien y administren dichas evaluaciones.

En relación con este tema, podemos preguntarnos **cuánta evaluación es conveniente**. ¿Cuánto estarían dispuestos a gastar anualmente los gobiernos en sus sistemas de SyE, una vez creados? Las publicaciones sobre evaluación mencionan muy de vez en cuando este tema, pero en algún momento se sugirió que sería apropiado gastar en evaluación alrededor de 1% del gasto total de la entidad. Sin embargo, este cálculo no tiene ninguna base lógica ni empírica, pero a pesar de ello, el tema sigue siendo importante. El presupuesto anual del gobierno de Chile es de aproximadamente \$20 mil millones y el Ministerio de Hacienda gasta solamente \$ 0,75 millones al año en el sistema de SyE. ¿Es esto suficiente o es demasiado?

El MdH de Chile financia menos de 20 evaluaciones al año. En comparación, Australia, a me-

diados de la década de 1990, en determinado momento, estaba realizando unas 160 grandes evaluaciones (Capítulo 8). Así como en Chile, las evaluaciones de Australia se usaron intensivamente en el proceso presupuestario. Entonces, ¿qué país produjo un número óptimo de evaluaciones? Ésta no es una pregunta fácil de responder. El enfoque mesurado del Ministerio de Hacienda de Chile parecería dar a entender que nunca financiaría una serie de evaluaciones de impacto costosas similares a las evaluaciones del programa *Progresas* de México (vistas en el capítulo 6). Aun así, el gobierno de Chile utiliza intensamente la información del SyE y considera que su sistema es altamente eficaz en función de los costos; los rendimientos que ha obtenido de su inversión en el SyE son altamente positivos. Por tanto, ¿debería gastar más –y hasta podría decirse que mucho más– en su sistema de SyE?

Si se acepta que la utilización de la información del SyE representa la base del éxito de un sistema, entonces esto sugiere una simple regla de decisión de cuánto gastar en el SyE: continuar gastando en el sistema de SyE si los beneficios de utilizar la información del SyE se consideran altos; y si los beneficios potenciales de un incremento propuesto en el gasto en el SyE también se consideran altos, entonces se puede gastar ese monto adicional –ya sea utilizando los fondos del presupuesto del gobierno o los préstamos de los donantes. Esto hace que recaiga sobre los que administran el sistema de SyE la responsabilidad de demostrar fehacientemente que la información del SyE es de hecho muy utilizada y que el sistema es eficaz en función de su costo.

De nuevo, se resalta aquí el valor de realizar el SyE del propio sistema en forma regular. En las situaciones en que la información del SyE no se usa mucho, resulta obvia la necesidad de analizar las razones. Si se perciben problemas con la confiabilidad de la información del SyE, entonces será necesario gastar más dinero para mejorarla. Si el problema radica en la baja demanda del gobierno, aun cuando la información sea confiable, se deben tomar algunas medidas para reforzar la demanda. Si estas medidas no funcionan y no se logra incrementar la demanda, entonces se puede decir

que el sistema de SyE necesita ser recortado o incluso hasta ser suprimido.

La mayor parte del análisis presentado en este libro se centra en sistemas nacionales de SyE para todo el gobierno. Esto normalmente pertenece al ámbito de los ministerios de hacienda o de planeación o a la oficina del presidente. Por el lado del donante, el personal que trabaja en estos asuntos generalmente está conformado por expertos en administración del sector público o en administración del gasto público cuya labor se relaciona en gran parte con los temas sistémicos de buena gobernabilidad; este equipo de personal también tiende, por lo regular, a enfocarse en los ministerios centrales de un gobierno.

Sistemas sectoriales

Otro tema de relevancia se refiere a los **sistemas sectoriales de SyE**, como ocurre a menudo en los ministerios de salud y de educación. Generalmente, el personal del donante que trabaja en estos proyectos está conformado por especialistas sectoriales. Los sistemas nacionales y sectoriales están claramente relacionados; de hecho, un sistema nacional casi siempre depende de sistemas sectoriales para conseguir mucha de la información del seguimiento que necesita. Esta información puede provenir de los registros administrativos o quizás de evaluaciones especiales o de censos realizados por las entidades del sector o por las oficinas nacionales de estadística.

Los sistemas sectoriales de SyE son de por sí muy importantes, pero también lo son debido a la función que cumplen en el entorno nacional. Con todo, la bibliografía sobre los sistemas de SyE gubernamentales y la que comprende temas relacionados con los sistemas estadísticos de los gobiernos,³ parecen concentrarse ampliamente en los sistemas nacionales. Este vacío necesita llenarse. Hay algunos ministerios sectoriales y organismos en los países en desarrollo que al parecer tienen sistemas de SyE de buen desempeño, especialmente en los sectores de salud, de educación y de bienestar social. Sin embargo, no se conoce mucho acerca de estas posibles islas de buenas prácticas, los factores que las hicieron posible o de su sostenibilidad.

Por fortuna, existen por lo menos algunos ejemplos documentados de trabajos de alta calidad en los sistemas sectoriales de SyE que, de por sí, merecen mucha atención. Un ejemplo es la Red de la Métrica en Salud (HMN), una asociación mundial que cuenta con el apoyo de la Organización Mundial de la Salud, y que promueve el desarrollo de los sistemas de información del sector salud.⁴ La Red ha preparado un instrumento de diagnóstico detallado para evaluar el desempeño de los sistemas de información en salud, para identificar sus desafíos más importantes y dar seguimiento a los esfuerzos por mitigar esas debilidades. Este instrumento se puede utilizar para clasificar un gran número de aspectos de un sistema de información en salud, y estas clasificaciones se asignan a cinco categorías de desempeño, desde “altamente adecuado” hasta “no funciona”.⁵

En esta obra se adopta el enfoque de que las enseñanzas de la institucionalización de los sistemas de SyE nacionales –vistas en el capítulo 10– son válidas también para aplicarlas a los sistemas de SyE sectoriales. Existe evidencia que apoya esta idea, como el trabajo analítico llevado a cabo en relación con la Secretaría de Desarrollo Social de México, SEDESOL (Banco Mundial, 2004c, Hernández, 2006), pero es necesario garantizar más estudios sobre esta propuesta, de que los temas del SyE sectoriales son esencialmente un microcosmos de los temas que enfrenta el sistema de SyE nacional. Por lo menos, es posible que haya algunas diferencias significativas en cuanto al énfasis; y, de manera conjunta, debemos determinar cuáles son.

Sistemas subnacionales de SyE

Un tema que se puede comparar con los sistemas de SyE sectoriales es el de los **sistemas subnacionales de SyE**, especialmente donde no existe un sistema unitario de gobierno. Muchos gobiernos tienen un sistema federal con varios niveles, que varían en el grado de transferencias y descentralización de funciones.

Las relaciones entre estos niveles de gobierno pueden ser muy complejas, incluidas las relaciones de rendición de cuentas y los requisitos for-

males para la obtención de información. Se han preparado pocos estudios de caso en el SyE subnacional, pero es claramente importante debido a la complejidad de las relaciones.

Otra razón relevante de su importancia es el hecho de que normalmente la mayor parte de la información del SyE se recopila en las propias instalaciones –de esta forma, la naturaleza de la relación entre las instalaciones individuales y los ministerios o dependencias sectoriales por un lado, y las entidades subnacionales por el otro, pueden ayudar a determinar la calidad de la información proporcionada, así como el grado de utilización de esa información por las mismas instancias. Como se mencionó, en el caso de Uganda (Capítulo 9), la información recopilada en los niveles locales y distritales puede resultar costosa, con implicaciones negativas bastante altas para la calidad de la información.

Armonización del donante

Un tema siempre presente en la comunidad de evaluación de donantes es la **armonización de donantes** o la carencia de ésta. Esto ha multiplicado la carga de trabajo impuesta a los países donantes debido a la necesidad imperiosa de cumplir con las diversas solicitudes del SyE a los donantes. En la Declaración de París de 2005, los donantes se comprometieron a tratar de armonizar estos requerimientos y a alinearse lo más posible con los sistemas del país y los enfoques de “marcos de resultados y seguimiento” –es decir, **alineamiento al país** (High Level Forum on Harmonisation, Alignment, Results, 2005).

Los donantes y los países receptores también se han comprometido a trabajar de manera conjunta para fortalecer las capacidades del país y la demanda por una gestión basada en resultados. Será interesante conocer en qué medida, si es que hay alguna, se han cumplido estos objetivos; varias evaluaciones de los resultados de la Declaración de París se están llevando a cabo y serán dadas a conocer entre 2008 y 2010.⁶

El lado positivo lo conforma la evidencia de un creciente número de evaluaciones de impacto de donantes y gobiernos. El Banco Mundial, por

ejemplo, actualmente está planeando o conduciendo cerca de 30 evaluaciones de impacto rigurosas en forma conjunta con algunos gobiernos en América Latina, como parte de los proyectos normales del Banco con los gobiernos; al parecer se están llevando a cabo con gran colaboración de ambas partes. Es de esperarse que resulten algunas enseñanzas para aplicarlas con otros tipos de evaluaciones y para realizar evaluaciones conjuntas de donante y gobierno en otras regiones del mundo.

Los ejemplos de la **participación de la sociedad civil en el seguimiento y evaluación del desempeño gubernamental** se presentan en el capítulo 3 –la iniciativa de la Tarjeta de Informe Ciudadano, que se llevó a cabo por primera vez en Bangalore y el enfoque similar *Bogotá Cómo Vamos*. Estas iniciativas han presionado con éxito a los gobiernos municipales para que mejoren su desempeño. La CRC se ha reproducido en muchas otras ciudades de India, así como en otros países.

El reto para la comunidad de donantes es cómo hacer para fomentar que este tipo de compromisos de la sociedad civil se reproduzca en otros países. Ello dependerá en parte de las circunstancias de cada país y del espacio que haya ganado la sociedad civil en cada uno de ellos.

El Banco Mundial y algunos otros donantes enfrentan otras dificultades, ya que su interacción principal es con los gobiernos. A pesar de ello, es posible que el Banco utilice su poder de convencimiento para asegurar que la voz de la sociedad civil sea escuchada. El Banco puede mostrar, y ha mostrado, a grupos de la sociedad civil en varios países, una serie de ejemplos del compromiso de la sociedad civil en el seguimiento y evaluación del desempeño de los gobiernos. Se espera que esto estimule el interés y la demanda

de la sociedad civil para comprometerse con este tema (véase, por ejemplo, Mackay y Gariba, 2000). Es importante que la comunidad de donantes y la propia sociedad civil identifiquen otras maneras de promover este tipo de compromiso.

Parámetros formales

Un último tema de relevancia y vanguardia que se propone es el de determinar si existe la necesidad de establecer **parámetros formales para la buena práctica de sistemas de SyE**. La comunidad internacional –en especial los donantes– aplica parámetros similares para sistemas nacionales y para algunos sistemas estadísticos sectoriales, así como para los sistemas de gestión financiera del gobierno.⁷ Sería posible desarrollar parámetros para sistemas de SyE gubernamentales basados en el criterio de la lista de verificación desarrollada como parte de las diversas guías de diagnóstico existentes (Capítulo 12; Mackay, 1998b).

Un argumento que favorece el desarrollo de dichos parámetros formales es que podrían ofrecer una guía clara a los gobiernos sobre las normas a las que podrían aspirar, o quizás a los que deberían aspirar. Un segundo argumento a favor es que podrían facilitar un seguimiento y evaluación periódicos de los propios sistemas de SyE; según se analizó en los capítulos 12 y 13, es importante que los esfuerzos por fortalecer un sistema de SyE gubernamental sean objeto de seguimiento y evaluación, y la evaluación de un sistema de SyE con base en criterios explícitos haría más fácil la tarea. Sin embargo, un argumento contra el establecimiento de una lista de parámetros es que no existe ni un solo modelo –o por lo menos unos pocos– de buenas prácticas para sistemas de SyE gubernamentales al cual los gobiernos puedan aspirar; en lugar de ello, existe una amplia variedad de modelos posibles.



Comentarios finales

El enfoque central de esta obra se dirige a los sistemas de seguimiento y evaluación de los gobiernos, y en la manera en que pueden ayudarlos a lograr una mejor administración. La mayoría de los países miembros de la OCDE y un número pequeño pero creciente de países en desarrollo ponen mucho énfasis en asegurar que la información del seguimiento y los resultados de las evaluaciones estén disponibles.

Estos gobiernos utilizan la información del SyE de cuatro formas posibles: para apoyar la formulación de políticas, especialmente la toma de decisiones presupuestarias; para ayudar a sus ministerios en el desarrollo de políticas y la labor de análisis; para apoyar a los ministerios y dependencias en la gestión de sus actividades; y para reforzar las relaciones de rendición de cuentas.

Se señala que estos cuatro usos de SyE lo ubican en el centro de una buena gestión de gobierno –como condición necesaria para el manejo efectivo de los gastos públicos para el desarrollo económico y la reducción de la pobreza. Los ejemplos que se presentan de evaluaciones altamente influyentes realizadas en países en desarrollo indican los rendimientos potencialmente altos que podrían obtener los gobiernos de sus inversiones en el SyE.

El objetivo de esta obra es brindar información que ayude a los gobiernos en sus esfuerzos por crear,

fortalecer e institucionalizar completamente sus sistemas de SyE, no como un fin por sí mismo, sino para lograr un mejor desempeño del gobierno. Se presentan estudios de caso de países con sistemas de SyE que se desempeñan bien, así como un gran número de enseñanzas provenientes de estos países y otros acerca de cómo crear dichos sistemas y de los errores que deben evitarse.

Un tema consistente a lo largo del libro es que la medida esencial del “éxito” de un sistema de SyE es el uso intensivo de la información que produce; no resulta suficiente crear un sistema que produzca técnicamente buenos indicadores y evaluaciones de desempeño. El uso depende de la naturaleza y el grado de demanda de la información del SyE, y ello a su vez depende de los incentivos que existan para utilizar el SyE. Algunos gobiernos de los países en desarrollo tienen una gran demanda del SyE; en otros, la demanda es débil o baja. Para estos países, existen formas de mejorar la demanda fortaleciendo los incentivos.

Una de las enseñanzas clave para comprometerse en la creación de un sistema de SyE es la importancia de conducir un diagnóstico de SyE de país. Esto puede ofrecer un sólido conocimiento de las actividades de SyE en el gobierno, el ámbito del sector público y las oportunidades para utilizar la información del SyE en el apoyo de las funciones básicas del gobierno. Tal diagnóstico conforma los cimientos para la preparación del plan de acción. Un diagnóstico puede también ser un vehículo para garantizar que el gobierno y las partes clave interesadas de los donantes compartan el mismo conocimiento de los temas y de la importancia de reforzar el SyE.

Existe un considerable y creciente conjunto de co-

nocimientos acerca de la experiencia de los países en la creación de sistemas de SyE, y las enseñanzas clave que se derivan se presentan en este libro. Además, se ofrecen respuestas de las preguntas frecuentemente planteadas por funcionarios y otras personas que trabajan para fortalecer los sistemas de SyE gubernamentales. Sin embargo, también existe un número de temas sobre los que se conoce muy poco, por ejemplo los modelos de buenas prácticas de SyE en los niveles subnacional o sectorial, o las maneras de fomentar la participación de la sociedad civil en el SyE. Éstos son temas relevantes y de vanguardia, muy recientes, y en este libro se aboga por un programa de investigación a largo plazo para estudiarlos.

PARTE VI

PyR: Preguntas frecuentes

En la Parte VI, se ofrecen respuestas de preguntas que surgen comúnmente en conferencias nacionales e internacionales sobre el tema de SyE gubernamental. La frecuencia con que surgen interrogantes similares ayuda a identificar los temas clave que deben ser abordados cuando se busca institucionalizar un sistema de SyE.



PyR: Preguntas frecuentes

Generalmente, funcionarios, académicos, consultores, donantes y demás personas interesadas en el fortalecimiento de los sistemas de SyE gubernamentales se cuestionan de manera similar cómo llegar a lograrlo y cómo vencer los retos que surgen. Por tanto, se presentan las respuestas de las 21 preguntas que surgen con más frecuencia. Estos temas ayudan a destacar las variadas dimensiones que existen en torno al sistema de SyE gubernamental, y a aclarar la naturaleza de las compensaciones que, tal vez, se necesiten considerar.

1. ¿Cómo se puede introducir progresivamente un sistema de seguimiento y evaluación para todo el gobierno? Es un paso demasiado grande para mi país introducir un sistema global al mismo tiempo.

Un buen primer paso sería realizar un diagnóstico de las funciones y sistemas de SyE gubernamentales que ya existen (Capítulo 12); esto posibilitaría una comprensión sólida de las fortalezas y desafíos de lo que se tiene en la actualidad. Además, esto ayudaría a dejar claro quién necesita qué tipo de información del SyE, para qué y cuándo, lo cual, a su vez, ayudaría a que se identifique una lista de las posibles acciones destinadas a fortalecer los sistemas existentes de SyE o a crear un sistema totalmente nuevo (Capítulo 13). Evidentemente, un tema de inicio es aclarar los principales usos que se espera dar a la información del SyE en el futuro.

Un posible enfoque sería implementar para todo el gobierno, en forma progresiva, una serie de instrumentos y métodos de SyE. Chile lo hizo al implementar un sistema de información de desempeño en 1994, seguido de informes globales de gestión en 1996, revisiones rápidas en 1996, evaluaciones de impacto rigurosas en 2001 e informes globales de gastos en 2002 (Capítulo 6). Sin embargo, puede ser que muchos de los gobiernos no tengan la paciencia para seguir un enfoque tan lento.

Existen algunas acciones de SyE que, si bien son importantes, puede tomar mucho tiempo realizarlas –por ejemplo, grandes mejoras en los sistemas de seguimiento del desempeño o una evaluación de impacto rigurosa– si es que no se dispone de buena información. Puede ser que los promotores del sistema de SyE estén dispuestos a esperar, o talvez no, a que estas acciones se

lleven a cabo, y aun si fueran pacientes, los promotores eventualmente partirán, y quizás lo hagan sin previo aviso.

Éste es un argumento para tratar de incluir algunos triunfos rápidos en el plan de acción de SyE, que podría incluir diversas actividades experimentales, como la conducción de algunas evaluaciones rápidas para que se introduzcan en el proceso presupuestario (revelando el desempeño de los programas individuales); la conducción de estudios de seguimiento del gasto público para revelar el grado de “fuga” de los fondos del gobierno; o la conducción de evaluaciones de impacto rigurosas donde ya exista buena información o donde sea fácil recopilarla (Capítulo 2).

Esta clase de actividades de demostración pueden resaltar el valor de la información del SyE y, por ende, ayudar a crear conciencia y demanda de ella. Aunque siempre es una buena idea contar con un plan de acción bien preparado, incluido un número de etapas para el desarrollo del sistema de SyE, una enseñanza valiosa de la experiencia es la importancia de ser capaz de responder de manera flexible cuando surgen nuevas oportunidades de SyE (Capítulo 10).

2. Existe poca demanda de información de seguimiento y de resultados de evaluación por parte de mi gobierno. ¿Qué puedo hacer para revertir esta falta de interés si quiero crear un sistema de SyE gubernamental?

La escasa demanda representa un obstáculo serio para la creación de un sistema de SyE gubernamental; sin embargo, existe una serie de pasos que se pueden dar para incrementar la demanda (véanse los capítulos 10 y 11). En primer lugar, es útil que los funcionarios de alto nivel tengan conciencia del SyE: explicar lo que significa SyE y las muchas maneras en que puede ser valioso para un gobierno –por ejemplo, para tomar decisiones sobre el presupuesto nacional contando con mayor información, o para mejorar la gestión en curso de todas las actividades del gobierno. A menudo, se puede persuadir a los funcionarios de alto nivel con

ejemplos de evaluaciones influyentes y sistemas de SyE que funcionan bien en otros países (Capítulo 3). También es importante encontrar promotores y aliados poderosos que, a su vez, puedan preconizar y respaldar el SyE más ampliamente.

Cada gobierno ya está realizando *algún* trabajo de SyE, aunque éste sólo comprenda sistemas de registros administrativos de ministerios, o datos sectoriales de oficinas nacionales de estadística, o información que los gobiernos proporcionan a los donantes. Puede ser revelador realizar un diagnóstico rápido de las actividades de SyE actuales y descubrir el grado de duplicidad e ineficiencias que hay en los sistemas de seguimiento existentes. Esto puede dar un impulso a dichos sistemas para que sean más eficientes y garanticen que pueden proveer de información muy útil al gobierno, como sucedió en Uganda (Capítulo 12).

3. ¿Cómo se puede crear una cultura de desempeño en la administración pública de mi gobierno?

Esto es difícil de lograr, especialmente cuando los funcionarios del Estado han pasado la mayor parte de sus carreras siguiendo reglas y procedimientos estrictos. Resulta fácil para los empleados públicos y sus administradores centrarse únicamente en actividades o procesos, como es el caso del número de hospitales construidos o el número de cheques de beneficencia emitidos. Sin embargo, sería ideal si ellos se concentraran en las metas y objetivos de estas actividades y específicamente en sus *resultados* –los productos, efectos directos e impactos de sus esfuerzos.

No hay una respuesta sencilla para este tema, pero sí hay una serie de pasos que pueden ayudar a cambiar la manera de pensar de los servidores públicos. Uno de ellos es presentar promotores comprometidos y orientados hacia la reforma que ocupan puestos de mucho poder dentro del gobierno. Otro paso es utilizar incentivos poderosos para estimular una mayor concentración en los resultados, así como en la orientación al cliente –una cultura de servicio

(véase el capítulo 11, como ejemplo). Llevar a cabo reuniones de equipo del tipo “¿Cómo nos va?” para administradores y su personal podría ayudar a aclarar los objetivos, el desempeño actual del equipo y las formas de mejorarlo.

Dar amplia autonomía y flexibilidad a los administradores que logren alcanzar altos niveles de desempeño –es decir, *resultados*– puede ofrecer fuertes incentivos que a su vez podrían llegar a los demás empleados (Banco Mundial, 1998). Dicha autonomía puede incluir un mayor acceso al financiamiento y más poder para contratar y despedir empleados con base en su desempeño. Resulta difícil lograr este tipo de reformas con base tan extensa en todo el aparato público, pero puede ser factible poner a prueba dichas reformas en algunas dependencias seleccionadas.

4. Mi gobierno ya está bajo mucha presión y estrés por la carga de trabajo que tiene. ¿Por qué deberíamos hacer más esfuerzos para crear un sistema de SyE ahora?

Véase la respuesta de la pregunta 2. Su gobierno ya está dedicando mucho esfuerzo al SyE, especialmente para dar seguimiento a los esfuerzos de sus ministerios y al cumplimiento de los requisitos de evaluación del donante. Por ejemplo, un diagnóstico en Uganda descubrió 16 subsistemas de seguimiento; otro diagnóstico de la Secretaría de Desarrollo Social de México descubrió ocho sistemas de seguimiento descoordinados dentro de esta secretaría.

Es muy posible que exista el potencial para reducir las ineficiencias y duplicidad en sus sistemas existentes y producir únicamente la información básica que necesita y que puede utilizar. Existe un creciente número de países en el mundo que ya están poniendo mucho esfuerzo en el SyE –incluso la mayoría de países miembros de la OCDE, algunos países de recursos medianos (como Chile y Colombia), y aun algunos países más pobres como Uganda y Tanzania. Ellos están haciendo esto porque saben que una inversión en el SyE puede producir muy buenos rendimientos.

5. Mi gobierno está muy interesado en fortalecer nuestra labor de SyE, pero nuestras instituciones son débiles. ¿Cómo debemos proceder?

La respuesta concisa sería continuar edificando sobre la base de lo que ya tienen. Simplifique y racionalice sus sistemas de seguimiento. Busque apoyo y experiencia de los donantes, tanto para los sistemas de SyE como para acceder al financiamiento del donante para algunas evaluaciones con fines de demostración. Priorice las evaluaciones en las áreas (como salud y educación) donde el gobierno tendrá que tomar decisiones importantes en el futuro. Es mejor comenzar modestamente, tratando de poner en evidencia los beneficios del SyE e ir avanzando gradualmente sobre estos esfuerzos. Lo mejor es evitar el error común de elaborar un sistema de SyE con complejidad excesiva (Capítulo 10).

6. ¿Cuánto debe gastar mi gobierno en evaluaciones? ¿Cuánto sería suficiente?

Hay un mito que dice que se debe dedicar 1% de los gastos del programa a las evaluaciones. A pesar de que no hay una base lógica o empírica para esta cifra, es un indicativo de la escala de esfuerzo y recursos que se deben dedicar para la evaluación de cualquier actividad. Si el programa se evalúa cada tres o cinco años, el costo de 1% equivale a sólo un tercio o un quinto de 1% sobre una base anual. Por tanto, la evaluación deberá dar como resultado una mejora muy modesta en la efectividad o eficiencia del programa para que dicha evaluación se considere eficaz en función del costo. Algunas de las evaluaciones que se resaltan en este libro han sido mucho más eficaces en función del costo que eso (véase también GEI, 2004b, 2006).

El costo de una evaluación será sustancialmente más bajo si ya existen buenos datos de seguimiento, en especial sobre beneficiarios o efectos directos del programa. Éste es un argumento para establecer sistemas de datos administrativos sólidos y para invertir en sistemas estadísticos nacionales.

De hecho, nunca deben hacerse evaluaciones por el simple hecho de hacerlas; la medida básica del éxito para cualquier evaluación es que llegue a ser ampliamente utilizada. En el anexo A se ofrecen enseñanzas acerca de cómo garantizar que las evaluaciones tengan influencia.

7. ¿Cómo podemos dar prioridad a nuestras evaluaciones si nuestros fondos son limitados y no podemos evaluar todo lo que queremos?

Dar prioridad a las evaluaciones es un tema común que enfrentan los administradores de un sistema de SyE establecido. El criterio estándar utilizado para facilitar la enseñanza de programas por ser evaluados incluye lo siguiente: programas de gastos elevados; programas con importancia política particular; programas que probablemente han tenido graves problemas en su desempeño; y programas experimentales que el gobierno esté considerando ampliar. Otros criterios adicionales para priorizar las evaluaciones incluyen la factibilidad para realizar una evaluación, si la evaluación brindará información oportuna (por ejemplo, si los resultados de las evaluaciones estarán disponibles a tiempo para influir en las decisiones del gobierno), y si existen suficientes recursos (fondos, personal, etcétera) para llevar a cabo la evaluación.

Como siempre, a la hora de decidir qué programas evaluar, es bueno considerar quién necesita qué tipo de información de evaluación, para qué y cuándo.

En el caso de sistemas de SyE que todavía no están establecidos, el desafío está en hacer que cada evaluación sea útil –garantizar que estarán a disposición de los funcionarios de alto nivel que toman las decisiones, y que serán de mucha influencia. En este contexto es útil tratar de anticipar cuestiones decisivas e importantes, por ejemplo, una revisión importante planeada del gasto social, un gobierno entrante o la preparación de un nuevo plan nacional. Si se puede anticipar estas cuestiones con bastante antelación, debería ser posible garantizar que los resultados de las evaluaciones estén disponibles a tiempo

para considerarlos en la toma de decisiones del gobierno.

El tiempo requerido para la evaluación dependerá del tipo de evaluación, la existencia de datos adecuados, etcétera. Para las evaluaciones de “demostración” sería prudente tratar de minimizar el riesgo de que los hallazgos de las evaluaciones sean considerados irrelevantes debido a la mala calidad, al momento inoportuno o a la sensibilidad política.¹

8. ¿Quién debería pagar por las evaluaciones? Las evaluaciones resultan ser caras y no sería razonable que los países pobres paguen por ellas.

Es cierto que muy pocas evaluaciones son encargadas y pagadas por los mismos países africanos, por dar un ejemplo. A pesar de que las evaluaciones no tienen que ser costosas –como se definió en el capítulo 2, las revisiones rápidas y otros tipos de evaluación similares se pueden realizar con pocos fondos, gastando sólo unos pocos miles de dólares– muchas evaluaciones llegan a costar mucho más. Parece existir un argumento de bien público en el sentido de que las evaluaciones en países pobres sean financiadas por donantes internacionales, por una parte, debido a la pobreza de dichos países y, por otra, porque los resultados de las evaluaciones pueden ofrecer beneficios a otros países de la región.²

Además del financiamiento, los donantes pueden aportar su experiencia técnica en la evaluación. Sin embargo, el lado negativo podría ser que el gobierno tenga un nivel de responsabilidad mucho menor sobre los resultados de las evaluaciones si es que los funcionarios de alto nivel no desempeñaron un papel en la elección del programa por evaluarse o en la gestión de la evaluación o en su financiamiento. Esto ofrece un sólido argumento para un enfoque académico de la evaluación que contempla una asociación gobierno-donante.

9. ¿No son las evaluaciones de impacto rigurosas el patrón de oro para las

evaluaciones, especialmente las que involucran pruebas de control aleatorias? ¿No hay otro tipo de evaluación que sea relativamente deficiente y que quizás no valga la pena realizar?

Éste es un tema muy controvertido.³ Algunos de los que proponen las evaluaciones de impacto rigurosas parecen argumentar esto. Ciertamente, si una prueba de control aleatoria se realiza en forma adecuada, puede ser una evidencia sustantiva de los impactos de un programa; éste es el método experimental estándar para medir los efectos de nuevos medicamentos, por ejemplo. Sin embargo, una limitación seria de dichos métodos de evaluaciones de impacto rigurosas es que usualmente no se pueden aplicar en intervenciones en los niveles sectorial o nacional. Estos métodos de evaluación también son normalmente costosos, lo que hace más difícil que los gobiernos puedan financiarlos. Chile, por ejemplo, realiza un número limitado de evaluaciones de impacto cada año, pero al mismo tiempo efectúa un mayor número de evaluaciones económicas en las oficinas (Capítulo 6).

10. ¿Las evaluaciones no deberían ser siempre realizadas en forma externa, es decir, fuera de la entidad cuyo trabajo se está evaluando?

En los países de América Latina es común que las evaluaciones sean encargadas por las dependencias gubernamentales pero realizadas externamente. La ventaja de este enfoque es que evita un potencial conflicto de intereses. Ayuda a garantizar que las evaluaciones sean más objetivas e “independientes” que si se hubiesen realizado dentro del gobierno. Esto incrementa su credibilidad y confiabilidad.

El sistema de SyE de Chile ha experimentado el inconveniente de que este enfoque puede presentar –los ministerios cuyos programas son evaluados, por lo general, no asumen “responsabilidad” sobre los resultados de evaluación y por ende no hacen mucho uso de ellos. Colombia ha combinado las ventajas de las evaluaciones exter-

nas con las ventajas de la responsabilidad de los ministerios sectoriales; ellos son socios completos al encargar y administrar las evaluaciones externas (Capítulo 7).

En los países miembros de la OCDE, es más común que las evaluaciones se realicen internamente; esto ayuda a garantizar que las evaluaciones se basen en la experiencia del personal de la dependencia en el programa. Además, impulsa a las dependencias a utilizar las evaluaciones (Curristine, 2005). En Australia, los ministerios sectoriales evaluaron sus propios programas, pero los ministerios centrales generalmente realizaban una labor en la supervisión de esas evaluaciones y en la revisión de los informes generados por ellas (Capítulo 8).

11. ¿Cuántos indicadores de desempeño debe recolectar mi gobierno, ministerio, dependencia o programa?

No hay una respuesta sencilla para esta pregunta. Depende de quién, dentro del gobierno, necesite los indicadores de desempeño para su trabajo, cuántos indicadores serían necesarios y su costo. El Ministerio de Hacienda de Chile recolecta 1.550 indicadores de desempeño, que para las normas internacionales representan un número bastante elevado; este ministerio hubiera deseado tener aún más información, pero es consciente de que este número es el límite máximo que los analistas de presupuesto pueden usar de manera significativa. Por el contrario, el sistema de Colombia para dar seguimiento a 320 metas presidenciales abarca unos 600 indicadores; esta información se encuentra disponible al público en un sitio web (Anexo B).

Quizás tenga más sentido visualizar un sistema de indicadores de desempeño como si fuera una pirámide –con un número pequeño de indicadores estratégicos de alto nivel en la parte superior, que se concentren en productos y efectos directos, y que serán usados por funcionarios de alto nivel. Para los funcionarios de nivel medio, sería apropiado ofrecerles un mayor número de indicadores operacionales, que se concentren en los

insumos, procesos y productos. Finalmente, en la base de la pirámide, sería apropiado ofrecer un número mucho mayor de indicadores operacionales que se concentren en procesos y servicios, para que los usen los administradores de línea y su personal en las dependencias o centros. Cualquier administrador de línea individual estaría interesado sólo en un pequeño subconjunto de estos últimos indicadores, es decir, los que tienen importancia directa para esa unidad de trabajo.

Un error común de los sistemas de seguimiento del desempeño es recopilar demasiados indicadores –lo cual conlleva a una situación de demasiados datos pero insuficiente información (Capítulo 10). Los datos no utilizados pueden ocasionar una falta de incentivo en los proveedores de datos para que garanticen que éstos sean de alta calidad, lo que podría convertirse en un círculo vicioso: poca utilización de datos y datos de mala calidad.

12. ¿No sería mejor que un sistema de SyE para todo el gobierno sea diseñado y administrado por el ministerio de hacienda?

No necesariamente. Es cierto que algunos países han encargado sus sistemas de SyE para todo el gobierno al ministerio de hacienda –por ejemplo Australia, Canadá, Chile y Estados Unidos de América. Sin embargo, existen ventajas y desventajas respecto a este enfoque. Los ministerios de hacienda generalmente tienen bastante poder, en especial en asuntos relativos al financiamiento del presupuesto. Estos ministerios pueden ser capaces de crear incentivos para que los ministerios sectoriales apoyen activamente al sistema de SyE. En algunos países también desempeñan una función importante como creadores o supervisores de las reformas del sector público. Su posición poderosa les permite iniciar acciones destinadas a fortalecer el SyE en el gobierno, particularmente para lograr un presupuesto por resultados.

Por otro lado, los ministerios de hacienda pueden ser bastiones del conservadurismo y de resistencia al cambio, tanto en el alto nivel como en el de

las divisiones de presupuesto que supervisa cada ministerio y dependencia sectorial. En Australia, la Dirección del Departamento de Finanzas estaba comprometida en hacer reformas, incluso en el desarrollo de un sistema de SyE para todo el gobierno. Esta dirección quiso reorientar la labor de las divisiones de presupuesto para que no se concentrara tanto en los detalles de gastos cada línea, sino que se concentrara en temas más generales, con relevancia política, en la eficiencia y efectividad del gasto del gobierno. Por eso la dirección del DdF se embarcó en un proceso de cambio cultural dentro del ministerio, tratando de influir en los jefes de división, jefes de sección y sus empleados. Esta tarea consistió en realizar contrataciones, promociones, capacitación en el trabajo, renovación proactiva del personal y en el reconocimiento de buenas prácticas de uso de la información del SyE en la asesoría de política del director (Capítulo 8; Mackay, 1998a).

En algunos países, los ministerios de hacienda han sido un obstáculo para reformas como el fortalecimiento de los sistemas nacionales de SyE. Por esta razón, es importante contar con la colaboración del ministerio de hacienda en esta tarea o, por lo menos, evitar cualquier oposición de su parte. También se puede esperar que el apoyo de otros ministerios centrales, como la oficina del presidente y la administración pública, sean un factor de éxito –especialmente si los ministerios centrales actúan de forma colegiada en apoyo del sistema nacional de SyE. Un diagnóstico puede identificar el grado de aceptación u oposición de cada uno de los ministerios centrales poderosos para reforzar el sistema de SyE; esto también puede convertirse en un medio para lograr un entendimiento compartido de los beneficios de SyE y ayudar a fomentar un consenso sobre un plan de acción para fortalecer el sistema.

13. ¿Acaso a los ministerios sectoriales no les incomoda que se les imponga requerimientos formales del SyE, diseñados por uno de los ministerios centrales?

A nadie le gusta que le digan lo que debe hacer, particularmente si esa persona no tiene ni voz ni

voto para tomar decisiones sobre la creación de requerimientos formales y si no parece obtener beneficio alguno de la información del SyE producida. Éste ha sido el caso de Chile, donde el poderoso MdH ha impuesto efectivamente una serie de requisitos de SyE a los ministerios y dependencias sectoriales; las entidades sectoriales utilizan muy poco los resultados de las evaluaciones que el sistema produce.

Puede ser difícil llegar a un consenso acerca de los méritos de las reformas del SyE, pero muy bien vale la pena hacer el esfuerzo. La falta de acuerdo puede hacer que los ministerios y dependencias sectoriales no cumplan con los requerimientos del SyE impuestos por las entidades centrales, o que los acepten verbalmente pero acaben no cumpliéndolos. Son estas entidades las que generalmente tienen la responsabilidad principal de proporcionar los datos de seguimiento que el sistema de SyE requiere. Si estas entidades consideran que no tienen incentivos para garantizar una buena calidad de la información, entonces todo el sistema sufrirá las consecuencias (incluida la calidad de las evaluaciones, ya que ellas se basan en los datos que ofrecen los ministerios). Esto representa una de las enseñanzas clave que surge del trabajo de diagnóstico realizado para Uganda (Capítulo 9).

Otra enseñanza es evitar los peligros de contar con múltiples sistemas de seguimiento descoordinados en los niveles central y sectorial, lo cual representa una carga considerable sobre los proveedores de datos, especialmente en los niveles de los ministerios, dependencias y centros.

Los incentivos negativos –“castigos” impuestos por los ministerios centrales– no suelen ser del agrado de los ministerios sectoriales, aunque todavía pueden ser necesarios. Los incentivos positivos –premios, por ejemplo, la seguridad de contar con grandes financiamientos para los ministerios que puedan demostrar su desempeño– suelen ganarse a las personas (Capítulo 11).

14. ¿Hay alguna forma de garantizar que la información del seguimiento y los resultados

de evaluación serán utilizados en el proceso presupuestario?

No hay forma de garantizar el uso de la información del SyE en el proceso presupuestario, pero hay formas de incrementar las posibilidades de que ello suceda. Es claramente importante que las partes interesadas clave en el proceso presupuestario y en la toma de decisiones del presupuesto –incluido el presidente o al primer ministro, el ministro de hacienda, otros ministros clave y el ministerio de hacienda, entre otros– hayan solicitado la información del SyE, de modo que puedan desarrollar mejores formulaciones de políticas y tomar mejores decisiones. Si esa demanda es débil o nula, entonces se pueden dar pasos para incrementar la toma de conciencia del SyE, en términos de lo que abarca y de lo que puede ofrecer.

Debe haber opciones para que las partes interesadas ofrezcan incentivos –premios, castigos o consejos– a fin de fomentar el uso de la información del SyE en el presupuesto (Capítulo 11). Estos incentivos pueden incluir, por ejemplo, decididas declaraciones de apoyo al SyE por parte de promotores influyentes en el gobierno; retroalimentación constante por parte de los ministros a los analistas de política sobre la calidad de la asesoría política proporcionada (incluso si dicha asesoría hace buen uso de la información del SyE disponible); inclusión de clasificaciones de desempeño del programa en documentos de presupuesto publicados; y disposición de apoyo al ministerio de hacienda para dirigir algunas evaluaciones rápidas con el objeto de demostrar su utilidad.

15. ¿El presupuesto por resultados no implica que se debe gastar menos dinero en los programas con desempeño deficiente?

No necesariamente. La consideración primordial será si el programa representa una prioridad para el gobierno. Algunos programas –como el de educación primaria– son demasiado importantes para ser eliminados o incluso para recortar su financiamiento. En estos casos, el desafío estará

en solucionar los problemas de desempeño que la información del seguimiento y los resultados de las evaluaciones hayan identificado, por ejemplo, la ineficiencia en la prestación del servicio o una mala identificación de los posibles beneficiarios. Por tanto, sería necesario gastar más dinero en el programa, por lo menos en el corto plazo, para corregir estos problemas.

Los ministerios de hacienda de países como Australia han recurrido a acuerdos sobre los recursos con las dependencias en tales situaciones para proporcionar un aumento en el financiamiento a corto plazo para los programas prioritarios, a cambio de una reducción promedio de mediano a largo plazo en el financiamiento. Ellos solicitaron que se tomen acciones específicas para mejorar el desempeño (OCDE, 1997a).

Sin embargo, para los programas de prioridad baja, la evidencia de un mal desempeño casi siempre lleva a la decisión del gobierno de recortar el programa o incluso de terminarlo por completo. Chile es un país que podría abolir un programa si encuentra evidencia de mal desempeño, pero es la excepción; los ministerios de hacienda de la mayoría de países miembros de la OCDE no suelen eliminar programas cuando la información del SyE revela un desempeño deficiente (Curristine, 2005).

16. ¿Es posible introducir el presupuesto por resultados (PBB) de manera experimental, o debe ser introducido para todo el presupuesto al mismo tiempo?

Sí se puede introducir un PBB en forma experimental. Existen tres tipos de PBB (véase el recuadro 3.1, p. 10). El primer tipo supone una relación directa entre el financiamiento del presupuesto para un programa y sus resultados. Este enfoque se usa sólo en algunos pocos casos definidos en forma muy precisa como los financiamientos basados en una fórmula para hospitales o para la educación universitaria. Por tanto, es posible introducir el presupuesto por resultados directos de manera experimental para programas específicos.

El segundo tipo de PBB es el presupuesto por resultados indirectos, donde la información del SyE ofrece un aporte para la toma de decisiones de asignación de fondos del presupuesto. Puede ser que parezca extraño considerar el uso de la información del SyE como un aporte para la toma de decisiones en la asignación del presupuesto sólo para unos cuantos programas experimentales. Los gobiernos deben tener una información del desempeño que sea razonablemente buena y disponible para todos los programas en todos los sectores. Por tanto, es necesario utilizar cualquier información que esté disponible, sin importar qué tan irregular o imperfecta sea. En otras palabras, las decisiones sobre el presupuesto deben tomarse independientemente de si existe buena información del SyE disponible sobre el desempeño del programa o poca información en general.

Entonces, la respuesta es sí, también es posible poner a prueba el uso de la información del SyE para ayudar en la asignación del presupuesto sólo para algunos programas. Ya sea que el PBB se introduzca en forma experimental o para todo el presupuesto, resulta inevitable que haya desigualdades en la cantidad de información del SyE disponible para diferentes programas. Esto a su vez otorga prioridad en una planeación de la evaluación sólida, para garantizar que los resultados de la evaluación estén disponibles a la hora de tomar decisiones del presupuesto para los programas clave del gobierno. Cuando se pone a prueba este tipo de PBB, una estrategia utilizada es encargar evaluaciones estratégicas de temas “candentes” de política para tratar de asegurar la utilización de los resultados de la evaluación en el presupuesto –a fin de lograr un efecto de demostración.

El último tipo de PBB corresponde al presupuesto por presentación de resultados, por medio del cual el gobierno informa al público su desempeño pasado o su desempeño esperado para cada programa. Una vez más, el nivel de información del SyE disponible para diversos programas probablemente varíe mucho,⁴ por tanto, es posible poner a prueba este tipo de PBB. En Colombia, por ejemplo, este tipo de PBB ha sido puesto a

prueba para el presupuesto de inversión pero no para el presupuesto recurrente (Anexo B). El gobierno de Guatemala en la actualidad está poniendo a prueba asignaciones de presupuesto por resultados para los ministerios de educación y de salud.

17. ¿El presupuesto de programa puede ayudar a crear un sistema de SyE?

Sí. El presupuesto de programa típicamente agrupa a todas las actividades con el mismo objetivo –como lograr una mejora específica en la nutrición infantil– dentro de un solo programa.⁵ Esto hace mucho más fácil estimar el monto total que el gobierno gasta para lograr este objetivo. También facilita obtener una medida del volumen total de los productos de estas actividades relacionadas (es decir, medidas de base) y del establecimiento de las metas de desempeño.

Esta claridad contrasta fuertemente con el tradicional presupuesto para cada línea de gasto, que identifica el monto total gastado por una dependencia en todas las actividades, con información sólo sobre los tipos de gastos, es decir, salarios, alquiler de oficinas, teléfono, viajes, etcétera. Saber cuánto se gasta para tratar de alcanzar cada objetivo del gobierno es muy útil para los funcionarios de alto nivel y los analistas de presupuesto, ya que los ayuda a evaluar si la cantidad que se gasta está en proporción con el nivel de importancia del objetivo; esto es esencialmente una perspectiva de gestión basada en resultados. Además, los ayuda a evaluar si los resultados de dicho gasto podrían justificar el gasto, así como a comparar opciones alternativas de gasto para alcanzar el mismo objetivo.

Pero antes de que se puedan realizar estas evaluaciones, es necesario que la información del SyE relativa a la efectividad de los gastos esté disponible (es decir, productos, efectos directos e impactos logrados con ese gasto). Una ventaja final del presupuesto de programa es que incentiva a tener un enfoque a largo plazo en las metas y objetivos, así como en los pasos intermedios necesarios para lograrlos.⁶

El alineamiento del presupuesto del programa con el SyE requiere la alineación de los sistemas de información. Por tanto, se debería armonizar un sistema de información de la gestión financiera y un sistema de seguimiento del desempeño, lo cual requeriría un esfuerzo significativo.

Chile ha sido capaz de construir un sistema de SyE sólido sin contar con un presupuesto de programa (aunque ahora está trabajando en la elaboración de una estructura programática). Pero la desventaja de la falta de una estructura ha sido que los evaluadores de los programas de Chile tienen que tratar de decidir qué actividades del gobierno deberían ser consideradas como parte del programa a ser evaluado. Éste es un enfoque muy particular y lleva demasiado tiempo. La mayoría de los países miembros de la OCDE han implementado presupuestos de programa.

18. ¿Cuál es la función que debería desempeñar la oficina nacional de auditoría y el Congreso o Parlamento en el SyE?

En principio, tanto la oficina nacional de auditoría como el poder Legislativo del gobierno –el Congreso o Parlamento– deben desempeñar un papel preponderante en el SyE. Las oficinas nacionales de auditoría son los organismos fiduciarios de control de la asamblea legislativa. Tradicionalmente realizan auditorías del cumplimiento de las prácticas de gestión financiera de los ministerios y dependencias. Un creciente número de oficinas nacionales de auditoría también realizan auditorías de desempeño, un tipo de evaluación que se enfoca en la eficiencia y efectividad del gasto del gobierno. En algunos países se ha revisado el desempeño del sistema de SyE gubernamental y eso ha inducido a que el gobierno realice las mejoras necesarias en el sistema (Capítulo 12).

El poder Legislativo del gobierno también está, en principio, preocupado con el desempeño del poder Ejecutivo. La asamblea legislativa es la que generalmente tiene el poder legal de aprobar o no las solicitudes de financiamiento del gobierno; a menudo tiene el poder de modificar estas solicitudes según considere pertinente. Al conside-

rar las solicitudes de financiamiento, también tiene la oportunidad de revisar el desempeño anterior del gobierno –su administración de los fondos públicos. Sin embargo, dicho esto, parece que las asambleas legislativas generalmente no están bien equipadas para realizar tareas de revisión del desempeño del gobierno; por lo general, no tienen la capacidad, los recursos ni el tiempo para desempeñar esta función.

19. ¿El SyE de los documentos de estrategia para la reducción de la pobreza (DERP) no viene a ser más que otro tipo de condicionalidad del donante?

En muchas formas lo es. Una razón importante por la que los DERP enfatizan el SyE es para asegurar que el gobierno y los donantes se enfoquen en los resultados del país, así como en los montos gastados para alcanzar esos resultados. Esto se ha vuelto incluso más importante desde que el Banco Mundial introdujo la iniciativa de alivio de la deuda de los países pobres muy endeudados (Capítulo 4). Un defecto común en la mayoría de los DERP es que se concentran en el desempeño del país y prestan muy poca atención a la contribución específica que el gobierno –o sectores individuales del gobierno o gobiernos subnacionales– o los donantes (o el sector privado) dan esos resultados (Capítulo 9). Las razones de esta deficiencia incluyen la debilidad tanto de los sistemas de SyE gubernamentales como del apoyo de los donantes a estos sistemas. Sin embargo, en algunos países, como Uganda y Tanzania, la preocupación del gobierno en relación con el SyE antecede a los DERP; en otras palabras, estos gobiernos se dieron cuenta del valor de invertir tiempo y esfuerzo para crear un sistema de SyE gubernamental que apoye un mejor plan nacional y una mejor asignación de los recursos de presupuesto.

20. ¿No son los donantes los que hacen que el SyE sea más difícil –y no más fácil– para los países en desarrollo?

Ciertamente, el caso es que los donantes no han podido armonizar los requerimientos del SyE que

ellos esperan que los países cumplan. Esta situación ha creado una carga significativa en algunos países. Un asunto problemático es que cuanto más débiles sean las capacidades y sistemas del gobierno, más donantes aplicarán sus propios sistemas y condiciones, lo cual podría debilitar los esfuerzos del gobierno para fortalecer sus propios sistemas. Sin embargo, los donantes pueden ofrecer diversos tipos de apoyo al fomento de la capacidad de los gobiernos a fin de reforzar los sistemas de SyE existentes. Además, las oficinas de evaluación de donantes han realizado un gran número de evaluaciones a lo largo de muchos años, y éstas representan en conjunto una fuente de información valiosa –una biblioteca de resultados de evaluación– que los gobiernos podrían usar para su beneficio.

21. ¿Cuáles son los principales peligros y dificultades que se deben evitar cuando se busca fortalecer el SyE en un país?

Son varios, y en este libro se abordan seis retos principales:

- **La creencia de que el SyE tiene un mérito intrínseco** –un “mantra de SyE”. Este argumento es particularmente poco convincente para los funcionarios del gobierno escépticos y con sobrecarga de trabajo. En lugar de ello, la forma de persuadirlos es señalando evaluaciones particulares que hayan sido altamente influyentes también con otros gobiernos similares, gobiernos que hayan hecho un esfuerzo considerable para crear un sistema de SyE y convertirse en fuertes defensores del SyE. Esta perspectiva enfatiza que el SyE vale la pena sólo si realmente se utiliza para mejorar el desempeño del gobierno (Capítulo 3 y Parte II).
- **Un enfoque tecnocrático para la creación de capacidad** que se concentre únicamente en crear sistemas de seguimiento, llevar a cabo evaluaciones y ofrecer capacitación en SyE. Estas actividades, vistas desde el lado de la oferta, son necesarias pero están lejos de ser suficientes para que los sistemas de SyE lleguen a tener éxito. Los temas desde el lado de la

demanda son cruciales, particularmente sobre la naturaleza y fuerza de los incentivos para conducir y utilizar la información del SyE (capítulos 10 y 11). La capacitación que crea conciencia acerca de los usos y el valor del SyE –sus fortalezas y limitaciones– puede ayudar a fortalecer la demanda de SyE.

- **Estricta adhesión a un plan de acción predeterminado** para crear un sistema de SyE. Siempre vale la pena comenzar con una visión sólida acerca del sistema de SyE, cómo operará y la utilización que se le dará a la información que el sistema produzca una vez que se haya establecido completamente. Sin embargo, la experiencia nos recuerda que los sistemas de SyE más exitosos se han desarrollado en una forma oportunista e indirecta, ya que se van encontrando obstáculos en el camino y van surgiendo nuevas oportunidades (Capítulo 10). Estos acontecimientos inesperados pueden reflejar, por ejemplo, la partida de los promotores clave, cambios en el gobierno o crisis fiscales que incrementan la importancia que posee tener la información del SyE disponible. Por tanto, desarrollar un sistema de SyE puede ser visto como un proceso evolutivo, que necesita ser ajustado y administrado cuidadosamente. El permanente
- SyE del progreso en el desarrollo de un sistema ofrecerá la comprensión necesaria para realizar los ajustes adecuados (Capítulo 12).
- La **limitación de depender de leyes, decretos y regulaciones** como el principal medio para institucionalizar el SyE dentro del gobierno. Una base legal sólida puede ofrecer asistencia parcial para institucionalizar un sistema de SyE, pero se necesita mucho más que eso (Capítulos 10 y 11).
 - El **peligro de tener un sistema de SyE excesivamente complejo**, en particular mediante múltiples sistemas de seguimiento con demasiados indicadores de desempeño (Capítulos 9 y 10).
 - La **búsqueda de un sistema ideal de SyE gubernamental** que provenga de otros países. Algunos funcionarios buscan sistemas ejemplares, como el de Chile, con la intención de reproducirlos en sus propios países. Esto es un error, no sólo porque los puntos de partida que cada país tuvo que enfrentar son únicos, sino porque los destinos o puntos de llegada también los son, dependiendo del uso real o futuro de la información que sus sistemas de SyE producirán (Capítulo 12).

ANEXO A: ENSEÑANZAS SOBRE CÓMO GARANTIZAR EVALUACIONES INFLUYENTES

Un tema consistente en esta obra es que la utilización de la información del seguimiento y evaluación (SyE) es necesaria para que el sistema sea considerado “exitoso”. En parte, se trata de que el gobierno obtenga el máximo beneficio de sus esfuerzos de SyE –que reflejen la eficacia en función de los costos del sistema de SyE.

Sin embargo, la poca utilización no sólo representa una pérdida de oportunidad, también puede significar una amenaza para la sostenibilidad del sistema. Generalmente, los funcionarios del gobierno no consideran que las evaluaciones tengan un valor intrínseco, por lo que, tal vez, muestran poco entusiasmo en continuar invirtiendo grandes cantidades de dinero en evaluaciones que van a ser ignoradas.

La utilización de la información es particularmente importante en los primeros años de un sistema de SyE, antes de haber sido totalmente establecido y aceptado como parte normal de los asuntos del gobierno. En este período inicial, es importante que las evaluaciones tengan un efecto poderoso de demostración –demostrar su utilidad– logrando persuadir a funcionarios escépticos o poco convencidos de que el SyE vale la pena y tiene un valor real para el gobierno (véase el capítulo 3, para un análisis de las diferentes maneras en que las evaluaciones pueden ser utilizadas por los gobiernos). En otras palabras, durante la fase inicial de un sistema de SyE es importante que cada evaluación sea considerada. Esto hace recaer la responsabilidad sobre los administradores de un sistema de SyE para que planifiquen meticulosamente sus evaluaciones.

La misma definición de éxito de un sistema de SyE se puede aplicar a una evaluación individual, y esto

naturalmente conduce a una pregunta: ¿Qué se necesita para que una evaluación sea utilizada intensivamente, para que sea influyente? La siguiente exposición se basa en un análisis profundo de ocho evaluaciones que se determinaron como altamente influyentes; este estudio presenta una serie de enseñanzas detalladas sobre cómo diseñar una evaluación influyente (Bamberger, Mackay y Ooi, 2004, 2005). Estas enseñanzas también son consistentes con la literatura académica sobre utilización de la evaluación (por ejemplo, Patton, 1997), y con los hallazgos del Grupo de Evaluación Independiente (GEI) del Banco en relación con la utilización de sus propias evaluaciones (GEI, 2006a). En esta sección se resumen cinco de las lecciones principales:

1. La importancia de una política propicia o un ambiente de gestión. Es mucho más probable que se utilicen los hallazgos de una evaluación y las recomendaciones si abordan asuntos de política importantes que el gobierno está considerando en ese momento. Por ejemplo, un gobierno recientemente elegido podría haber decidido expandir de manera considerable el nivel de ayuda a los desempleados pero podría estar inseguro del medio más eficaz en función del costo. Evaluaciones de intervenciones alternativas del gobierno, como la generación de empleo, subsidios salariales o programas de capacitación para los desempleados, serían muy útiles para las decisiones del gobierno (véase el recuadro 8.2, para el ejemplo de Australia).

Un ambiente propicio también incluiría el compromiso de la administración de una dependencia para implementar los hallazgos de una evaluación –quizás porque la dependencia tiene una fuerte orientación al servicio, y los adminis-

tradores y el personal tienen mucho interés en proporcionar la mejor calidad de servicio posible a sus clientes. En esta situación, se podría decir que la dependencia posee una sólida cultura de servicio o desempeño.

2. El momento oportuno de la evaluación.

La probabilidad de que los resultados y recomendaciones de una evaluación sean utilizados aumenta cuando están disponibles de manera oportuna y pueden servir como insumo para las decisiones de política o de gestión. Así, el MdH de Chile planifica cuidadosamente sus evaluaciones, teniendo muy en cuenta las fechas límites del presupuesto, para garantizar que estarán completas a tiempo para que sus resultados sean utilizados por los analistas de políticas y los que toman las decisiones en cada ciclo del presupuesto (Capítulo 6).

Esto da una prioridad especial a la planeación y administración de la oportunidad de cada evaluación. Pero puede ser difícil prever las oportunidades para influir en la agenda de política del gobierno, la cual puede ser influida por circunstancias no previstas, por ejemplo, un cambio en el gobierno o una crisis macroeconómica.

Un ejemplo de una evaluación que fue completada demasiado tarde para influir en una decisión política del gobierno se encuentra en el anexo B, recuadro B2. Un gobierno recientemente elegido en Colombia decidió terminar un programa para generación de empleo antes de que los resultados de la evaluación estuvieran disponibles.

Resultó que esos hallazgos eran sumamente importantes para los resultados del programa en relación con sus objetivos. Se llevó a cabo una evaluación de impacto rigurosa. Estas evaluaciones pueden proporcionar los resultados más minuciosos y confiables, pero generalmente sólo se pueden llevar a cabo después de que el programa esté funcionando un tiempo suficiente como para que sus efectos directos e impactos puedan sustentarse a sí mismos. Y este tipo de evaluación también puede requerir mucho tiempo para realizarse, especialmente si se necesita recopilar gran cantidad de datos.

Este ejemplo de Colombia resalta las compensaciones que los gestores de un sistema de SyE deben considerar cuando deciden qué programas evaluar, qué tipo de metodología de evaluación utilizar, y cuándo habría una buena oportunidad para influir en un debate de la política del gobierno.

3. Comprensión de la función potencial de la evaluación.

Los evaluadores necesitan evitar el error de pensar que sus hallazgos y recomendaciones serán –y deberían ser– la influencia más importante sobre quienes formulan las políticas del gobierno o los administradores. En lugar de eso, deberían pensar que una evaluación es generalmente sólo una de muchas fuentes de información e influencia en el gobierno, sólo una pieza del rompecabezas. Lo ideal sería que una evaluación proporcione nuevos conocimientos y una buena comprensión.

Algunas veces, los gobiernos utilizan los resultados de evaluación para justificar decisiones que tomaron en algún caso, especialmente si esas decisiones no fueron populares; o una evaluación podría proporcionar la decisión final de terminar con un programa que no funciona. Las recomendaciones de las evaluaciones que se centran en asuntos de implementación detallada, típicamente serían menos controvertidas que las relacionadas con el valor total del programa, con su continuación o abolición. Una función particularmente útil para un evaluador es la de brindar una nueva perspectiva externa.

4. Quién debe realizar la evaluación.

Para que una evaluación sea influyente, se requiere que el evaluador sea reconocido como confiable, objetivo y competente. En muchas situaciones, también será necesario que el evaluador sea visto como alguien independiente del programa –y algunas veces también de la dependencia– evaluado. En los países de América Latina, es usual que las evaluaciones se realicen externamente; esto va en contraste con los países de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), donde es más común que se realicen internamente (Parte VI). Por tanto, puede haber una compensación entre la objetividad, in-

dependencia y confiabilidad de las evaluaciones y el conocimiento del programa por parte del evaluador y la responsabilidad de los hallazgos de las evaluaciones por parte del administrador y personal del programa.

La experiencia de los evaluadores internos o externos es otro tema que se debe considerar. Una manera de combinar los beneficios de ambos enfoques –evaluaciones internas y externas– es garantizar que tanto las partes interesadas externas e internas tengan una función de supervisión en la evaluación, sin considerar si las evaluaciones se hacen interna o externamente.

5. Crear una relación con el cliente, comunicar y hacer marketing de los hallazgos de evaluación y recomendaciones. Otra falacia, aparentemente sostenida por muchos evaluadores y administradores de oficinas de evaluación, es que el trabajo del evaluador es simplemente producir informes de evaluación competentes. De la misma forma, la difusión de los resultados y recomendaciones de una evaluación pueden (inocentemente) ser vistos como el envío de los informes a una larga lista de nombres y direcciones.

Cuando se conduce una evaluación, es importante para el evaluador mantener buenas relaciones con las partes interesadas, incluido en especial el cliente principal que encargó la evaluación. Debe mantenerse bien informado sobre el progreso de ésta, y se debe informar a las partes clave interesadas, antes de que la evaluación termine, sobre los probables hallazgos, especialmente si éstos pueden dar lugar a controversia. En otras palabras, no debería haber sorpresas.

La comunicación y el manejo del conocimiento son particularmente importantes para las oficinas de evaluación. Por eso, otra función importante tanto para los evaluadores como para las oficinas de evaluación es extraer los hallazgos clave que puedan ser más relevantes y útiles para las partes clave interesadas. Entre éstas se incluye a quienes formulan las políticas y los administradores de programas. Los funcionarios de alto nivel generalmente no tienen tiempo para leer informes de

evaluación extensos, por eso es útil proporcionar resúmenes ejecutivos cortos y fáciles de leer, y preparar documentos precisos que identifiquen lo más relevante, los hallazgos más importantes y las recomendaciones.

Algunos enfoques más sofisticados sobre el manejo del conocimiento incluyen, por ejemplo, el uso de sitios web de evaluación (tanto para las evaluaciones individuales como para la biblioteca de resultados de evaluación de la oficina de evaluación); lanzamientos formales de informes de evaluación, como seminarios y conferencias; y el mantenimiento de una lista de difusión de las partes clave interesadas que han expresado interés en recibir resúmenes de evaluación. El GEI, que existe desde 1973, utiliza ahora su extensiva biblioteca de hallazgos de evaluación para abordar las necesidades inmediatas de resultados evaluativos y enseñanzas de experiencia (GEI, 2006b, Capítulo 3).

Esto se hace mediante productos de “tiempo rápido de respuesta”, como son notas y presentaciones; documentos informativos para administradores de alto nivel del Banco, administradores de línea y personal en general. Un ejemplo de esto es el material preparado con poco tiempo en relación con las enseñanzas acerca de cómo enfrentar desastres naturales que se preparó tras un fuerte terremoto en Pakistán en 2005.

La importancia de medir la utilización

En relación con este tema, se destaca la importancia de que una oficina de evaluación conozca en qué medida sus evaluaciones están siendo realmente utilizadas, y con qué propósitos específicos. Esto es particularmente importante para una oficina de evaluación recientemente instalada, cuya sostenibilidad podría no estar garantizada. Donde la utilización no es alta, será necesario tomar ciertas medidas para incrementarla.

El GEI realmente es un modelo de buenas prácticas; prepara un informe anual de las actividades de evaluación de las áreas operacionales del Banco Mundial. Este informe también incluye una autoevaluación de las propias actividades de evaluación del GEI, que contiene las percepciones de las

partes interesadas en relación con el valor del trabajo de evaluación del GEI. Entre estas partes interesadas se consideran al Directorio y personal del Banco, entre ellos a los directores de países, administradores de sectores, y líderes de equipos de trabajo (quienes manejan los proyectos de préstamos del Banco). Se llevan a cabo grupos de enfoque y entrevistas estructuradas con muestras de individuos de cada uno de estos grupos. Los temas principales que abordan estos grupos y entrevistas se relacionan con el uso y la utilidad de los resultados de evaluación del GEI, productos, información y retos, incentivos, y obstáculos para el uso de la información del SyE en su trabajo.

Como parte de esas mismas autoevaluaciones, el GEI realiza encuestas internas a gran número de personas del Banco Mundial, a miembros del directorio y a sus asesores. También conduce encuestas externas de clientes externos, incluidos gobiernos, organizaciones donantes, organizaciones no gubernamentales, académicos y público en general. Estas encuestas se centran en informes de evaluación específicos del GEI. En ellas, las preguntas son respecto a:

- Lectores y grado de conocimiento de estos informes;

- Percepción de su calidad (relevancia, facilidad de comprensión, concisión de la presentación, pertinencia, utilidad de las recomendaciones, análisis objetivo e imparcial, transparencia y claridad de la metodología, fuerza de la relación entre las conclusiones y la evidencia, profundidad del análisis, y si toda la información disponible fue incorporada);
- Grado de influencia de la evaluación, por ejemplo, en la comprensión del entrevistado del área de estudio;
- Utilización de la evaluación (para el personal del Banco, se está investigando varias categorías posibles de uso en su trabajo, como en el caso de ofrecer asesoría, su trabajo de diseñar nuevas estrategias, y modificación de proyectos y estrategias existentes del Banco); y
- Cómo mejorar la calidad de las recomendaciones de las evaluaciones del GEI.

Los resultados de dichos grupos de enfoque, entrevistas y encuestas, pueden ser bastante reveladoras para una oficina de evaluación y para los evaluadores también. Dichos enfoques aplican el mismo rigor a una oficina de evaluación como la oficina lo aplicaría a los programas que evalúa. Esto, a su vez, puede ayudar a resaltar la confiabilidad e influencia de la oficina de evaluación.

ANEXO B: DIAGNÓSTICO DE UN PAÍS—EL EJEMPLO DE COLOMBIA

Este anexo fue publicado por separado (Mackay y otros 2007). La preparación de este rápido diagnóstico fue un esfuerzo conjunto que involucró a una serie de profesionales de la Región de América Latina y el Caribe del Banco Mundial, así como al coordinador del GEI para el desarrollo de la capacidad de evaluación.

1. Introducción

El Banco Mundial está preparando un préstamo programático para apoyar al Gobierno de Colombia en su continuo esfuerzo por fortalecer su sistema nacional de SyE – SINERGIA.¹ El propósito de este diagnóstico rápido es auxiliar al equipo del Banco Mundial y al Gobierno en el entendimiento en conjunto de los aspectos más importantes de este sistema de SyE, que incluye:

- su origen;
- marco legal;
- objetivos, roles y responsabilidades de los participantes claves;
- principales componentes de SyE de SINERGIA: SIGOB y las evaluaciones de impacto;
- grado de utilización de la información de SyE producida por SINERGIA;
- SINERGIA: fortalezas, desafíos y direcciones futuras; y
- conclusiones.

La base de la información que alimenta este diagnóstico rápido consiste en un número de informes del gobierno y declaraciones de política, documentación sobre un amplio rango de proyectos de préstamos o donantes auspiciados por el Banco Mundial que ya han apoyado SINERGIA (o han apoyado actividades específicas bajo el amplio auspicio de SINERGIA), presentaciones de conferencias

formales realizadas por altos funcionarios del gobierno, información recogida por el personal del Banco Mundial que han participado en muchos proyectos de preparación y misiones de supervisión, y en la retroalimentación del diagnóstico por parte de los funcionarios del gobierno en el Departamento Nacional de Planeación (DNP). Las Misiones del Banco incluyen reuniones con funcionarios de los ministerios centrales y sectoriales, la oficina del Contralor General de la República, los gobiernos municipales y grupos de la sociedad civil, para tratar aspectos del SyE que incluyen las fortalezas y debilidades de SINERGIA. Estas reuniones han sido una valiosa fuente de información. Sin embargo, para presentar el panorama de manera más exhaustiva, sería necesario un enfoque más estructurado que capte las opiniones de los funcionarios relevantes.

El presente documento busca plasmar lo que sabemos y lo que no sabemos respecto a SINERGIA. Debe ser visto sobre todo como un trabajo en ejecución – como una vía en busca de mayor información, comentarios y juicios sobre las muchas facetas específicas de SINERGIA y sus posibles direcciones futuras. Un desafío que enfrentan los observadores externos es el poder identificar claramente cuál o cuáles de los diferentes componentes de SINERGIA y de otros sistemas de presupuesto/planeación están trabajando razonablemente bien, y cuáles sólo existen en el papel. Será necesario realizar un diagnóstico más exhaustivo para resolver una serie de temas muy importantes sobre el cual la actual evidencia parece débil o no concluyente. Adjunto en el anexo se encontrará un bosquejo de los términos de referencia para dicho diagnóstico, el cual, sin duda, constituiría una evaluación formal de SINERGIA.

2. Origen y desarrollo de SINERGIA

La creación del sistema fue decisión del Ministro de Hacienda con el fin de reproducir en Colombia el enfoque del Banco Mundial respecto a la evaluación. El gobierno identificó la estructura básica para un sistema de SyE con la asistencia técnica del Banco Mundial. La primera fase de la evolución del sistema se realizó entre 1990 y 1996, la cual incluyó un requisito formal para evaluaciones en la Constitución revisada de 1991. SINERGIA, el Sistema Nacional de Evaluación de Resultados de la Gestión Pública – fue formalmente creado en 1994. El Banco Mundial proporcionó apoyo continuo a SINERGIA durante este período, principalmente a través de un nuevo Proyecto de Modernización de la Administración Financiera Pública I (de 1994 a 2001). La segunda fase de la evolución de SINERGIA, de 1996 a 2002, marcó un período en el que, supuestamente, el prestigio de SINERGIA dentro del gobierno disminuyó, en parte debido a la percepción de dificultad de su administración. En este período, comenzó a surgir la opción de abolirlo ya que habían dudas sobre su importancia en relación a la agenda de reforma del sector público. Sin embargo, el requisito constitucional de evaluación impidió esta opción. Hacia finales de este período, en el 2001, el Banco Mundial intensificó su apoyo a SINERGIA, no sólo a través de un nuevo Proyecto de Modernización de la Administración Financiera Pública (MAFP II) sino también copatrocinando, con el Banco Interamericano de Desarrollo, una serie de evaluaciones de impacto de dos grandes programas del gobierno: Empleo en Acción (un programa para la creación de nuevos puestos de trabajo) y Familias en Acción (un programa de transferencias monetarias condicionadas).²

La tercera fase, de 2002 al presente, se inició con la elección del Presidente reformista Álvaro Uribe. El nuevo gobierno quedó consternado al notar que los grandes incrementos en el gasto del gobierno, en áreas como educación y salud, no habían resultado en aumentos en el desempeño del gobierno (productos y efectos directos) en dichas áreas.³ Al mismo tiempo, el Presidente Uribe declaró su sólido deseo de una nueva cultura de administración pública, ampliamente basada en la rendición de cuentas social – *control social*. Así,

él introdujo un sistema para monitorear e informar sobre el progreso teniendo en cuenta las metas presidenciales y las metas de desarrollo del país (SIGOB),⁴ él ha buscado activamente implementar el mandato constitucional de evaluar, y ha emitido una directiva presidencial⁵ y una declaración de política de la gestión basada en resultados.⁶ Él integró el SIGOB en SINERGIA y fortaleció SINERGIA. Esto condujo al nombramiento de un nuevo jefe de la unidad de evaluación que maneja SINERGIA, localizado en el Departamento Nacional de Planeación, y al reclutamiento de personal y consultores para esta unidad.

Durante este período, el Banco Mundial aumentó sustancialmente el rango y nivel de apoyo que brindaba al SyE del gobierno, a través de dos préstamos de ajuste estructural y uno para asistencia técnica, un préstamo de redes de seguridad social, trabajo sectorial y un segundo proyecto de modernización de la administración financiera pública. Otros donantes también han participado activamente apoyando a SINERGIA durante este período de rejuvenecimiento como se muestra en el Cuadro B.1. Desde el año 2002, se han gastado 10.8 millones de dólares en SINERGIA, de los cuales casi la mitad corresponde al financiamiento otorgado por el BID, el 32% por el Banco Mundial, y el 8% por el USAID y el PNUD. Durante este período cuando había limitaciones fiscales macroeconómicas severas, el propio gobierno había financiado sólo el 12% de costos de SINERGIA. Evidentemente, este bajo nivel de apoyo financiero no es sostenible a largo plazo.

3. Marco legale

El siguiente tema de discusión está basado en un inventario rápido y en el análisis de los instrumentos legales en Colombia. El Banco Mundial se encuentra actualmente preparando un análisis más detallado para identificar los puntos que se sobreponen y las brechas, y qué tipos de instrumentos legales se necesitarán para llenar estas brechas – decretos, leyes o declaraciones de políticas.

Desde los años de la creación del mandato constitucional de 1991, se ha creado un marco legal detallado para dar apoyo a SINERGIA. En este mandato se estipulaba el enfoque del sistema de

Cuadro B.1 Apoyo financiero para SINERGIA: de 2002 a 2006 (\$ '000)

Fuente de los fondos	2002	2003	2004	2005	2006	Total 2002–2006
Banco Mundial MAFF II	350	300	305	288	300	1,543
Banco Mundial Préstamos del Sector Social	1,500	—	450	—	—	1,950
BID	2,666	—	2,509	—	—	5,175
USAID	—	—	50	200	200	450
PNUD	—	—	400	—	—	400
Gobierno	250	250	256.7	270	270	1,297
Total	4,766	550	3,970.7	758	770	10,814

Fuente: Departamento de Planeación Nacional.

evaluación de la siguiente manera “*evaluar la gestión y los resultados del sector público*”. Las leyes de 1993 regularon la función de control fiscal (ejercido por la Contraloría) para incluir “sistemas de control de resultados”, y también regularon la función del control interno dentro de las agencias del sector público para incluir sistemas de control y evaluación de la gestión. Una ley de 1994 le dio al DNP la responsabilidad de crear SINERGIA y de informar anualmente los resultados del sistema de evaluación ante el Consejo Nacional de Política Economía y Social (CONPES), un comité de políticas de alto nivel dirigido por el Presidente. El propio SINERGIA fue creado a través de una resolución del DNP, en 1994, que operacionalizó el mandato constitucional y legal, y que también asignó a todas las agencias del Poder Ejecutivo del Gobierno la responsabilidad de autoevaluarse. Además, el DNP se asignó a sí mismo la responsabilidad de desarrollar metodologías que guíen las actividades de evaluación del sistema. Recientemente, una ley del año 2003 estipuló que el presupuesto nacional incluya detalles sobre los objetivos, resultados esperados e indicadores de gestión para todas las actividades del gobierno.⁷ Otras leyes durante este período han añadido mayor complejidad al marco legal. Considerando esto, en Colombia es comúnmente aceptado que se requiera una base legal y normativa detallada para proporcionar dirección y legitimidad a una reforma en cualquier área del gobierno, tal como el SyE. Indudablemente, si bien se considera necesario contar con

tal marco, esto no es suficiente para asegurar que dicha función trabaje bien. Otros factores que se discuten más adelante, tales como la fuerza del liderazgo en la reforma, los recursos proporcionados para apoyarla, el establecimiento de reglas y procedimientos de rutina y los incentivos para la utilización de la información de SyE, son también puntos claves para el éxito del sistema.

El mismo gobierno ha reconocido que la multiplicidad de las leyes y decretos han conducido a la profusión de conceptos, metodologías, e instrumentos de SyE, y que se necesita aún más claridad ahora que SINERGIA está entrando a una etapa de mayor desarrollo. Esto condujo a la emisión de un documento de política del CONPES (#3294) en el año 2004: *Renovación de la Administración Pública: Gestión por Resultados y Reforma del Sistema Nacional de Evaluación*.

4. Objetivos, roles y responsabilidades

4.1 Objetivos

La última declaración de política del gobierno sobre SINERGIA – el CONPES 3294 – señala que los objetivos del sistema de SyE son los siguientes:

1. mejorar la eficacia y el impacto de las políticas y programas del gobierno e instituciones públicas;
2. ayudar a incrementar la eficiencia y transparencia en la planificación y asignación de recursos públicos; y

3. alentar la transparencia en la gestión pública, en especial estimulando el control por parte de la ciudadanía – es decir, el control social.

Estos objetivos de amplio alcance pueden ser desagregados en seis diferentes tipos de utilización deseada de la información del SyE que produce SINERGIA: (1) apoyar la asignación de los recursos y la toma de decisiones dentro del presupuesto nacional, proporcionando información sobre el desempeño real y probable de las prioridades de gasto alternativas; (2) apoyar la toma de decisiones de la planificación nacional tanto cuando se desarrollan los planes nacionales a cuatro años, como cuando se identifican las prioridades anuales en el plan nacional; (3) asegurar la cohesión de la acción del gobierno en relación a aquellas prioridades de desarrollo; (4) ayudar a los ministerios sectoriales en el desarrollo de sus políticas y la planificación de su trabajo; (5) apoyar la actual gestión de las actividades del gobierno realizadas por los ministerios y sus agencias; y (6) asegurar la transparencia del desempeño del gobierno logrando que la información del SyE se encuentre disponible para el Congreso y la sociedad civil, es decir, propiciar la rendición de cuentas a través del *control social*.

Como se puede ver a continuación, de todos estos objetivos, SINERGIA de Colombia ha enfatizado exitosamente el control social, especialmente por lo menos desde el año 2002.

4.2 Roles y responsabilidades de las partes interesadas claves

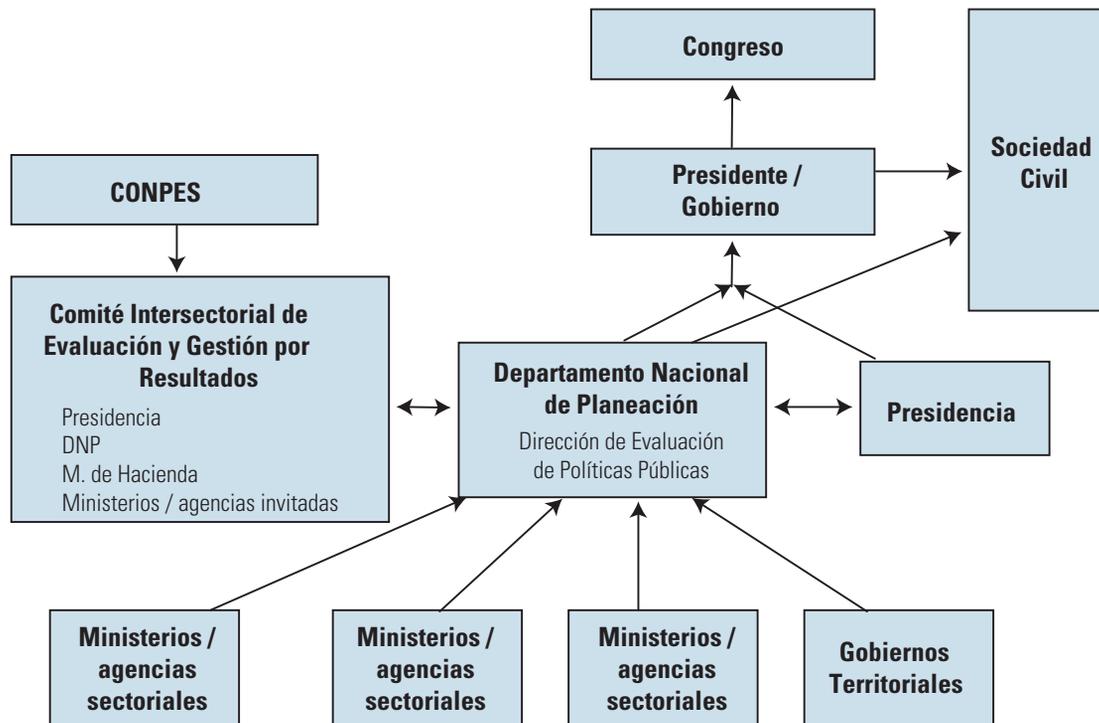
La Dirección de Evaluación de Políticas Públicas (DEPP) del DNP es la base de SINERGIA. Esta unidad coordina el sistema, proporciona asesoría sobre las metodologías y tipos de evaluación y administra algunas evaluaciones. También proporciona asesoría técnica y apoyo financiero para algunas de las sofisticadas evaluaciones de impacto y otros tipos de evaluaciones conducidas por ministerios y agencias sectoriales. Esta Dirección orienta a los sistemas de SyE piloto de gobiernos territoriales y a otras entidades como el Ministerio de Protección Social (MPS) que está estableciendo un sistema de seguimiento y evaluación. La DEPP maneja el sistema de información que re-

aliza un seguimiento del progreso comparado con las Metas Presidenciales, SIGOB, y es co-responsable, junto con la Presidencia, en la elaboración de los informes anuales y del final de gobierno, respecto al desempeño del Gobierno considerando los compromisos asumidos bajo el plan de desarrollo nacional. Estos informes son un insumo clave para el informe anual del propio Presidente ante el Congreso (Gráfico B.1). La DEPP cuenta con 31 personas dentro de su personal, de los cuales cerca del 70 por ciento están actualmente empleados como consultores.⁸

La DEPP coordina los informes de los ministerios y agencias sectoriales, y de los gobiernos territoriales, que proporcionan la información de seguimiento necesaria para el SIGOB (se discutirá más adelante). Estas entidades y gobiernos territoriales son formalmente responsables de la *gestión por resultados*. La DEPP también actúa como la secretaria del Comité Intersectorial de Evaluación y Gestión por Resultados. Este comité, creado mediante un decreto de Diciembre de 2002, viene a ser el principal responsable de la coordinación de las acciones de SyE entre las unidades del gobierno que deciden la agenda de evaluación cuatrianual – correspondiente al período de gobierno del Presidente – y a la correspondiente agenda anual de evaluaciones que tienen que ser realizadas. Este comité también decide los estándares técnicos y determina la metodología de evaluación para las evaluaciones individuales. Otros miembros de este comité son otras direcciones del DNP, la Presidencia, el Ministerio de Hacienda y ministerios y agencias sectoriales invitados a participar cuando se evalúan sus programas. El comité se ha reunido seis veces desde su creación a inicios del 2004, y tiene que reportar ante el CONPES. En 2004, el CONPES emitió una declaración de política sobre *gestión por resultados* y sobre reformas necesarias en SINERGIA.

5. Principales componentes del SyE de SINERGIA

El seguimiento y evaluación del gobierno generalmente comprende una amplia gama de herramientas, métodos y enfoques. Estos pueden parecer confusos para el común de las personas, pero es importante entender su amplitud, y es-

Gráfico B.1 SINERGIA: Roles y Responsabilidades

pecialmente sus usos, ventajas y limitaciones, además de los costos, habilidades y tiempo requerido por cada uno de ellos. Es importante entender que estos diferentes tipos de SyE son complementarios, cada uno tiene sus fortalezas y limitaciones, y el desafío consiste en decidir cómo combinarlos de la mejor manera en un sistema nacional de SyE.

Los dos componentes principales de SINERGIA son el SIGOB, un sistema de indicadores de desempeño que hace un seguimiento al progreso en las Metas Presidenciales, y su agenda de evaluaciones de impacto.

5.1 SIGOB

Existen alrededor de 500 indicadores de desempeño relacionados con 320 Metas Presidenciales,⁹ y para cada indicador el SIGOB registra el objetivo, el desempeño base, las metas anuales, el desempeño real comparado con dichas metas y las sumas invertidas por el gobierno. De esa manera, SIGOB incluye un gran número de indica-

dores del desempeño del gobierno que incluye medidas de insumos, procesos, productos y efectos directos (resultados). La información está desagregada por regiones, incluyendo por las ciudades más grandes. Además, donde no se ha logrado conseguir una meta, hay una solicitud para que el administrador de dicha meta prepare una explicación sobre las razones por las que no se alcanzaron las metas. Estos *informes de excepción* se incluyen en la base de datos del SIGOB, que se encuentra disponible al público en general a tiempo real.¹⁰ El sitio web también promueve la rendición de cuentas identificando al administrador de dicha meta, su ministerio y su cargo, además de sus direcciones electrónicas.

Una versión inicial del SIGOB fue desarrollada en el año 2002 con apoyo del PNUD, y fue inicialmente ubicado dentro de la Presidencia. Luego, en el 2005, se transfirió la responsabilidad al DNP, bajo el auspicio de SINERGIA, donde un nuevo paquete de software con mejor funcionalidad fue desarrollado. El DNP negocia las metas anuales con

cada ministerio y agencia. La DEPP también apoya el trabajo piloto para reproducir el SIGOB en el municipio de Pasto.

Los datos que el SIGOB maneja son proporcionados por los ministerios y agencias. Además de cualquier control de datos aplicado por las entidades que proporcionan información al SIGOB, la DEPP misma se esfuerza por identificar cualquier problema o inconsistencia con los datos, y tiene un equipo responsable del monitoreo de la calidad de la información del SIGOB y del seguimiento de posibles problemas con la información de las entidades que los brindan. Sin embargo, ante la ausencia de un sistema de auditoría de datos, detallado y permanente, la confiabilidad de la información es desconocida y ciertamente no ha sido demostrada. Una excepción, en parte, es el Ministerio de Educación (MEN) que, con el apoyo del Banco Mundial, estaría llevando a cabo auditorías limitadas de la información proporcionada por los departamentos y municipios.¹¹ Como las asignaciones de los fondos para los estados están basados en la información de inscripción escolar, esto se convierte en un incentivo para que algunos estados sobre-estimen el número de inscripciones escolares.

La declaración de política del gobierno sobre SINERGIA (CONPES 3294), cuyo proyecto fue elaborado por la DEPP/DNP, ha llamado la atención sobre la necesidad de abordar los problemas respecto a la confiabilidad de la información del SIGOB, inclusive su calidad y consistencia (especialmente donde los problemas han surgido a partir de múltiples fuentes de información no coordinadas), su regularidad y verificación. Esta declaración de política también presenta una explícita preocupación de que los ministerios *manipulen* la información que presentan a SIGOB.

5.2 Evaluaciones¹²

Constituyen el segundo componente principal de SINERGIA. Actualmente se han completado o se están llevando a cabo cerca de 16 evaluaciones y hay otras 17 que van a ser realizadas en el transcurso de los próximos cinco años (Cuadro B.2). La mayoría de estas evaluaciones son evaluacio-

nes de impacto y comprenden un sofisticado análisis estadístico de los beneficiarios del programa y de los grupos control o comparación. También incluyen generalmente un foco en eficacia operacional y otros temas de gerencia. Una pequeña cantidad de otros tipos de evaluación están realizados, y éstos tienden a ser enfocados estrictamente en temas de gerencia e institucionales.

Desde el año 2002, por lo menos dos tercios del total gastado en SINERGIA, proveniente de todas las fuentes – principalmente del BID, del Banco Mundial y del Gobierno – han sido gastados en evaluaciones. Su costo varía desde US\$15,000 hasta US\$2 millones para las evaluaciones de impacto rigurosas del componente rural de Familias en Acción. Para aquellas evaluaciones que han recibido apoyo financiero del Banco Mundial, el vehículo principal para este apoyo ha sido los préstamos sectoriales específicos, particularmente en los sectores sociales. No se conoce el nivel de apoyo financiero suplementario de los ministerios sectoriales y agencias. CONPES ha endosado la evaluación de impacto como instrumento de la política social (CONPES 3188).

El Cuadro B.2 muestra que los costos de muchas de estas evaluaciones son altos. Esto se debe a que para realizar estas evaluaciones, es necesaria una recolección de datos muy detallada, debido a la falta de información administrativa, de hogares y otra información que sea adecuada. Este tema, y la potencialmente alta costo-efectividad de este tipo de evaluación, se discuten en mayor detalle más adelante.

La DEPP ha utilizado un proceso de licitación competitivo para contratar estas evaluaciones, entre el ámbito académico o empresas consultoras nacionales o internacionales. La contratación de estas evaluaciones se realiza para asegurar la objetividad, confiabilidad y credibilidad de las evaluaciones, y también debido a que existe una falta de experiencia por parte del gobierno en lo que se refiere a evaluaciones de impacto. Otro objetivo es ayudar a construir las capacidades locales para evaluación. Generalmente, la DEPP y los ministerios sectoriales trabajan juntos en la administración de estas evaluaciones de impacto.

Cuadro B.2 Agenda de las Evaluaciones de Impacto y Otras Evaluaciones
(El costo de cada evaluación, en dólares, se encuentra entre paréntesis)

Evaluaciones ya completadas	Evaluaciones en ejecución	Evaluaciones planificadas (2006–10)
Empleo en Acción (\$1.5m)	Familias en Acción — Rural (\$2m)	Cursos de Formación Complementaria — SENA (\$200,000)
Adulto Mayor (\$50,000)	Familias en Acción — Grandes Ciudades (\$180,000)	SENA — Institucional (\$60,000)
Corpomixtas (\$15,000)	Jóvenes en Acción (\$670,000)	ICBF — Institucional (\$30,000)
Programa de Apoyo Directo al Empleo — PADE (\$66,000)	Vivienda de Interés Social —VIS (\$226,800)	SENA — Otros Programas (\$95,000)
	Programa de Renovación de la Administración Pública — PRAP (\$311,000)	Reinsertados (\$119,000)
	Hogares Comunitarios (\$1.36m)	Familia Guardabosques (\$119,000)
	Fondo Colombiano para la Modernización y Desarrollo de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas — Fomipyme (\$88,000)	Programas del Sector Agrícola (\$119,378)
	Sistema General de Participaciones — SGP (Parte 1) (\$419,000)	Familias en Acción Desplazadas (\$119,378)
	Red de Seguridad Alimentaria — RESA (\$125,000)	Banco de Pobres (\$198,000)
	Programa de Paz y Desarrollo y Laboratorios de Paz (etapa 1) (\$206,000)	Red de Apoyo Contra la Pobreza Extrema — PEP (\$198,000)
	Desayunos Infantiles	Evaluación Programas Sector Justicia (\$119,000)
	Estratificación Socio económica (\$200,000)	DANE — Institucional (\$60,000)
		MinInterior — Institucional (\$25,000)
		Rapid evaluation pilots (\$98,000)
		Evaluación Plan Decenal de Cultura (\$150,000)
		Mujer Cabeza de Familia Microempresaria (\$150,000)
		Programas de alimentación escolar en Colombia (\$600,000)
Total: \$1.631m	Total: \$5.786m	Total: \$2.460m

Fuente: Departamento Nacional de Planeación.

Es así que para la DEPP, la prioridad es poder administrar y supervisar estas evaluaciones, más que conducirlas. La base de habilidades que existe en la DEPP para apoyar este trabajo es limitada. Y la confianza de la DEPP en el personal contratado – que llegan a ser 22 de los 31 miembros de la DEPP – puede haber funcionado como una barrera para el desarrollo de las habilidades profesionales, por ejemplo a través del hecho de no poder ser elegibles para becas de entrenamiento/capacitación. Un desafío para la DEPP es fortalecer su capacidad para manejar estas evaluaciones.

Respecto a qué actividades deberían estar sujetas a rigurosas evaluaciones de impacto, el gobierno

ha declarado que las decisiones deben estar basadas en 5 criterios: (1) la cantidad de recursos que consumen; (2) las características de la población a la que ellos sirven (por ejemplo, los pobres o los desplazados); (3) la importancia de la actividad, en términos de prioridad para el plan nacional de desarrollo; (4) el carácter innovador de la actividad (por ejemplo, un programa piloto); (5) el potencial de reproducción del sistema. Sin embargo, la información de desempeño del SIGOB no parece haberse usado con el fin de detectar algún *problema* en los programas gubernamentales para los que se justificara una evaluación, pero valdría la pena que la DEPP adopte este enfoque. Esto contrasta con la situación en Chile, por ejemplo, donde las señales de un bajo desempeño

del programa se utilizan como un impulso para justificar una investigación más exhaustiva de las causas del bajo desempeño a través de una evaluación formal – ya sea una revisión de escritorio o una evaluación de impacto sofisticada.

Como se vio anteriormente, el Comité Intersectorial de Evaluación tiene la responsabilidad formal de decidir las agendas, tanto la cuatrienal como la anual. Hasta ahora, sin embargo, la agenda de evaluaciones ha sido establecida de manera espontánea (desde las bases hacia los líderes) en lugar de una forma planificada (desde los líderes hacia las bases). La agenda de evaluación está actualmente determinada sobre la base de las evaluaciones financiadas por donantes internacionales como parte de sus préstamos al gobierno, en conjunto con algunas evaluaciones adicionales que están ampliamente financiadas por los ministerios sectoriales y agencias individuales, y con algún apoyo técnico y financiero de DEPP. Se espera que este enfoque haya ayudado a lograr altos niveles de aceptación de los hallazgos de estas evaluaciones, por parte de los ministerios y agencias cuyos programas han sido evaluados, por un lado; y por otro, por parte de DNP y otros ministerios centrales. Sin embargo, ello significa que la agenda de evaluación ha sido muy dependiente del apoyo del donante y de las prioridades de evaluación. Sería recomendable que el Comité Intersectorial de Evaluación jugara un rol importante en la supervisión del desempeño de SINERGIA y en el desarrollo de sus futuras direcciones.

5.3 Otras actividades de SyE

El DNP/DEPP ha actuado activamente en una serie de otros aspectos del SyE, tal como los esfuerzos para fortalecer la rendición de cuentas pública en el desempeño del gobierno, proporcionar asistencia técnica a algunos ministerios o agencias que están tratando de desarrollar sus sistemas internos de SyE, la formación de capacidades de SyE en el sector público y la academia, avanzando los programas pilotos de presupuesto basado en el desempeño a nivel municipal, la preparación del informe de presupuesto de inversión basado en el desempeño y el desarrollo de los lineamientos de política del SyE. Algunos aspectos de estas iniciativas son considerados a continuación.

6. Grado de utilización de la información de SyE producida por SINERGIA

6.1 Rendición de cuentas – Control político y social

Una característica distintiva de Colombia es el fuerte compromiso del Presidente Uribe con la utilización de la información del SyE para mejorar el control político del Poder Ejecutivo y para apoyar el control social. La base de datos del SIGOB está cargada en su computadora personal y utiliza esa información en sus reuniones mensuales de *control de gestión* con cada ministro y el DNP. Durante estas reuniones, se revisa el progreso alcanzado en relación a cada una de las metas presidenciales, y si es el caso, se le solicita a cada ministro que explique las razones por las que no se consiguió alcanzar el desempeño esperado. También se acuerdan los indicadores de desempeño y las acciones para alcanzar estas metas. La Presidencia se reúne con los ministros para asegurarse de que todos ellos saben utilizar bien el SIGOB. El Presidente también utiliza esta información del SIGOB en sus reuniones municipales semanales que realiza en los diferentes municipios del país, así como en la presentación anual televisada a la ciudadanía, en la que el Presidente y sus ministros discuten el desempeño del gobierno y responden las preguntas de los ciudadanos sobre estos temas.

Este fuerte compromiso presidencial con la utilización de la información del SyE para monitorear e informar sobre el desempeño del gobierno parece ser única en América Latina y tal vez en el mundo. Envía señales poderosas a los ministros de manera individual y a los servidores civiles en sus ministerios y agencias, y se espera que promueva una cultura de desempeño. Sin embargo, todavía no se conoce la real magnitud a la cual ha llegado esa cultura – este es un tema que se podría investigar a través de un diagnóstico exhaustivo. Pero parece que no se ha logrado una mayor adopción de las prácticas de SyE en todos los ministerios y en los gobiernos territoriales. Dicho esto, existen varios ministerios, agencias y gobiernos municipales, discutidos a continuación, que actualmente se encuentran trabajando para fortalecer sus sistemas de SyE, algunos de ellos con el apoyo activo de DEPP.

Otro tema desconocido es la credibilidad de la información que el gobierno reporta a la sociedad civil.¹³ Algunos representantes importantes de la sociedad civil han sembrado dudas en cuanto a la credibilidad de los datos del SIGOB – el principal argumento es que esos datos son producidos por el gobierno y que por consiguiente, inherentemente no son confiables. Por eso, la confianza de SINERGIA en los informes de su propio desempeño es vista así por algunos como una debilidad estructural en los acuerdos de rendición de cuentas (ver más abajo). La página web del SIGOB permite que los lectores emitan sus juicios sobre el desempeño del gobierno frente a sus promesas (conforme están reflejadas en el plan nacional de desarrollo), y sobre la accesibilidad, calidad y utilidad de toda la información del SIGOB, disponible para el público en general, con respecto al desempeño del gobierno.¹⁴ Además, la DEPP encuestó a más de 3,000 hogares en 13 capitales en julio de 2006 preguntándoles directamente sobre una serie de temas similares, incluyendo también preguntas sobre transparencia, grado de respuesta y rendición de cuentas del gobierno y de las diferentes entidades gubernamentales, disponibilidad de la información sobre el desempeño del gobierno, la importancia sobre la participación ciudadana en la gestión pública y la calidad de una serie de servicios públicos.¹⁵

Otro aspecto del SIGOB es el hecho de ser esencialmente una herramienta de seguimiento. Es necesario informar, a través de evaluaciones del programa y de la política, sobre el desempeño sobresaliente o un desempeño deficiente, lo que a su vez, necesita estar basado en políticas rigurosas y formulación de programas vinculados a las Metas Presidenciales y a las metas de desarrollo del país.

La DEPP ha desarrollado una serie de iniciativas ambiciosas para promover aun más el control social, y parece ser que la primera de éstas ha conseguido algo de avance. Estas iniciativas incluyen:

- Colombia Líder – una asociación independiente de la sociedad civil conformada por organizaciones de medios de comunicación, bancarias, fundaciones y otras que promue-

ven una buena gobernabilidad y control social. Este consorcio, que ha sido impulsado y apoyado por la DEPP, resaltaré el buen desempeño de los alcaldes municipales, y monitoreará los planes y gastos gubernamentales, y analizará su impacto sobre la pobreza;

- asociaciones con organizaciones de la sociedad civil para difundir la información de SyE;
- empleo de estaciones de radio y televisión para producir programas sobre el desempeño del gobierno;¹⁶ y
- contratación de expertos sectoriales para analizar e informar sobre el desempeño del gobierno. Esto también proporcionará alguna garantía de calidad complementaria de la información de SyE del gobierno, tal como los datos del SIGOB.

Aunque el progreso en las tres últimas iniciativas parece modesto, estos esfuerzos de involucrarse directamente con la sociedad civil podrían tener una retribución significativa si llegan a tener éxito, y también haría que sea muy difícil retroceder en el futuro. Un buen ejemplo de una iniciativa de la sociedad civil que fue desarrollado independientemente del gobierno nacional, es el programa “*Bogotá Cómo Vamos*”. Esta iniciativa fue creada por un consorcio de una fundación privada (la Fundación Corona), el diario más importante de la ciudad de Bogotá (El Tiempo), y la Cámara de Comercio de Bogotá, y parece estar totalmente institucionalizada.¹⁷ “*Bogotá Cómo Vamos*” consiste en una extensiva publicación de la información sobre el desempeño del gobierno municipal junto con información de las encuestas de opinión pública. Los tres socios de esta empresa están apoyando la reproducción de este enfoque en Barranquilla, Cali, Cartagena y Medellín. Esta iniciativa es un excelente ejemplo del tipo de mecanismo que puede ser apoyado para promover el control social del desempeño del gobierno.

Asimismo, cada año el Presidente presenta formalmente un informe ante el Congreso sobre el alcance que han logrado las metas y objetivos del plan nacional. Sin embargo, no está claro en qué medida el Congreso puede utilizar esta información. El Congreso sólo juega un rol secundario en el proceso de presupuesto (Banco Mundial, 2005b). Los

congresistas tienen muy poco apoyo técnico como para que puedan entender los hallazgos de la evaluación e información sobre el desempeño, y en cualquier caso, la discusión en el Congreso sobre el presupuesto anual tiende a ser enfocada estrictamente en asuntos políticos. Esta experiencia es quizá similar a la de muchos otros países. Por lo tanto, la posibilidad de que el Congreso pueda jugar algún rol importante en SINERGIA parece ser mínima – a no ser que el Congreso tome la iniciativa de solicitar al gobierno la información del SyE e institucionalizar su empleo.

6.2 Apoyo para la toma de decisiones sobre el presupuesto y la planificación nacional

Rigideces Presupuestales. El DNP es responsable por la preparación de plan nacional de desarrollo cuatrienal, y también tiene responsabilidad en la elaboración del presupuesto de inversión anual. Este último incluye infraestructura y otras inversiones, así como inversiones en capital humano (tal como educación y capacitación). El presupuesto de inversión comprende cerca del 15 por ciento del presupuesto total nacional. El Ministerio de Hacienda es el responsable del resto – el presupuesto corriente – el cual también incluye el financiamiento en curso para los servidores civiles y sus actividades administrativas, servicio de la deuda del gobierno, pagos de pensión y transferencias a los gobiernos territoriales.

No se sabe claramente en qué medida existe potencial para que la información de SyE pueda ejercer alguna influencia en la toma de decisiones sobre el presupuesto y la planificación nacional en Colombia. Existe considerable falta de flexibilidad presupuestaria en Colombia por diferentes razones, incluyendo las transferencias ordenadas constitucionalmente a los gobiernos territoriales y a una gama de derechos permanentes e ingresos etiquetados. Como resultado, prácticamente el 95 por ciento del presupuesto está etiquetado y de esa manera es inflexible en el corto plazo.¹⁸ Pero si bien la información sobre el desempeño y los hallazgos de las evaluaciones pueden ejercer sólo influencia limitada sobre la distribución del presupuesto nacional en el corto plazo, podría haber un potencial considerable en el mediano y largo plazo,

especialmente si existe clara evidencia sobre el desempeño del gobierno en la consecución de las Metas Presidenciales y otras prioridades gubernamentales (ver Recuadro B.1). Aún en el corto plazo, existe el potencial para que los gobiernos territoriales utilicen la información del SyE. Estos gobiernos son responsables de más de un tercio del gasto del presupuesto federal y tiene más flexibilidad en la asignación del presupuesto.

Por esta razón, los enfoques piloto del presupuesto por resultados en Medellín y en Pasto son potencialmente importantes. Por ejemplo, el gobierno municipal de Medellín conduce encuestas en alrededor de 23,000 hogares para obtener indicadores específicos sobre desarrollo humano. Luego, éstos son mapeados para identificar los distritos más pobres. El gasto gubernamental ha sido mayormente reorientado en favor de estos distritos, y las líneas de base y metas de desempeño son establecidas para ayudar en el seguimiento del desempeño del gobierno. La falta de evaluaciones es una limitación para el mejor entendimiento de los resultados de este gasto, pero el gobierno emplea profesionales académicos locales para analizar la probable cadena de resultados de las opciones alternativas para el gasto del gobierno – esto ayuda al gobierno a decidir los tipos de actividades en las que debería gastar. Con el apoyo por la DEPP, los gobiernos municipales de Pasto y Medellín han prepradado informes del presupuesto por resultados para el año fiscal 2007 y están preparando leyes orgánicas de presupuesto para formalizar este enfoque. Los trabajos del presupuesto por resultados son apoyado por las sistemas de seguimiento y herramientas similares a SIGOB. En el lado de la demanda, mecanismos para el control político y social han sido promovidos en las dos ciudades obteniendo lecciones de la experiencia del programa *Bogotá Cómo Vamos*. En Pasto, la alianza local de la rendición de cuentas ha realizado una encuesta de 1300 hogares en temas análogos a la encuesta nacional preparada por la DEPP, pero poniendo más énfasis en los temas de la participación ciudadana y la gobernabilidad local. Un estudio independiente en servicios de la salud subvencionados estuvo comisionado y discutido públicamente con el alcalde de la ciudad y dicho proceso generó compromisos por el gobierno

Recuadro B.1 Ejemplo de una evaluación influyente en Colombia

Familias en Acción es un programa de transferencia monetaria condicionada que proporciona apoyo financiero a familias pobres que se comprometen a garantizar que sus hijos recibirán cuidados médicos preventivos, inscribirán a sus hijos en la escuela y los enviarán a clases. El programa fue creado en 1999 como respuesta a la crisis económica.

Se contrató consultores externos, bajo la supervisión del DNP, para realizar una evaluación de impacto rigurosa del programa, cuya fase final debe ser completada en el 2006. La evaluación encontró que el programa ha conseguido impactos notables en nutrición, educación y salud. Estos hallazgos persuadieron al gobierno del Presidente Uribe, elegido en 2002, no sólo a mantener el programa del gobierno anterior sino a comprometerse a doblar su cobertura, aumentándola de 500,000 a un millón de familias pobres. A finales del 2006, el gobierno decidió aumentar la cobertura del programa aún más, a 1.5 millones de familias.

La evaluación de *Familias en Acción* ha costado US\$1.5 millones hasta ahora. Aunque esta es una cantidad alta, es pequeño en relación al gasto total del gobierno en dicho programa (alrededor de US\$100 millones en el tiempo de la evaluación). Debido a la importante influencia al gobierno, se puede decir que el programa ha sido altamente costo-efectivo.

local para mejorar varios aspectos de la entrega del servicio. Estos modelos municipales proveen lecciones para la introducción del presupuesto por resultados a los niveles federal, departamental y municipal a lo largo de todo el país.

Un ejemplo de la capacidad del gobierno de responder hábilmente ante las prioridades que surgen es la creación del programa “*Empleo en Acción*” durante la crisis económica hacia finales de la década del 90. El gobierno también accedió a llevar a cabo una importante evaluación de impacto de este programa. Sin embargo, el gobierno decidió terminar el programa antes de que los hallazgos de la evaluación estuvieran disponibles. A partir de este estudio de caso se pueden obtener muchas lecciones valiosas en relación a la planificación de la evaluación (Recuadro B.2).

Una interesante iniciativa de presupuesto por resultados es el contrato de gestión que ha sido piloteado entre el DNP y el Ministerio de Hacienda y dos agencias sectoriales social, el Instituto Colombiano para el Bienestar Familiar (ICBF) y el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), con el apoyo del Banco Mundial. Estos contratos involucran el establecimiento de indicadores y metas de desempeño para la entrega del servicio y la implementación administrativa.¹⁹ Cuando se alcanzan las metas, se aumenta la asignación presupuestal de las dos agencias permitiéndoles retener una mayor parte de los ingresos no tributarios que colectan. No está claro si estos programas pilotos se mantendrán o serán ampliados.

Presupuesto y Planificación Basada en Resultados.

La DEPP ha preparado informes del *presupuesto por resultados*, tanto para el 2005 como para el 2006, para el presupuesto de inversión de Colombia. Estos informes se presentan como anexos al presupuesto habitual, que continua presentándose en base a rubros presupuestales. Los informes basados en resultados desarrollaron una clasificación programática de las actividades del gobierno de acuerdo a los objetivos comunes, que a su vez, estaban basados en las Metas Presidenciales y el plan nacional de desarrollo. Los informes muestran los objetivos establecidos para cada programa, las metas de desempeño correspondientes (empleando los datos del SIGOB) y también el presupuesto de inversión correspondiente para ese año. Sin embargo, los programas no han sido elaborados de manera rigurosa (siguiendo metodologías con marco lógico o similares) y las asignaciones de presupuesto son frecuentemente estimados del apoyo financiero dado a tales programas bajo diferentes líneas presupuestales. La publicación de estos informes ex ante – es decir, antes de que se ejecute el presupuesto – es una forma de presupuesto por resultados, aunque el del tipo más débil puesto que es poco probable que los informes tengan alguna influencia sobre la toma de decisiones del presupuesto ante la falta de un mecanismo explícito para lograr esto. Más bien, deberían ser vistos como documentos de rendición de cuentas. Nótese que los otros tipos de presupuesto por

Recuadro B.2 El Programa “Empleo en Acción”: Lecciones para la planificación de la evaluación

El Gobierno solicitó el apoyo del Banco Mundial para un nuevo programa de creación directa de puestos de trabajo basado en obras públicas, como respuesta a la crisis económica a finales de la década del 90. Se hizo efectivo un préstamo del Banco a inicios del 2001, el cual incluyó financiamiento para una evaluación de impacto sofisticada. Esta evaluación era una condición del Banco para otorgar el préstamo. Hubo algunos atrasos en la implementación del proyecto, pero al mismo tiempo, las condiciones económicas comenzaron a mejorar. A inicios del 2004, el nuevo gobierno había decidido concluir con el programa “Empleo en Acción”. Hasta ese momento, se habían gastado unos US\$183 millones en el programa.

Los hallazgos de la evaluación de impacto, cuyo costo fue de US\$1.5 millones, estuvieron disponibles más tarde ese mismo año. La evaluación encontró que el programa había tenido éxito en cuanto a la transferencia monetaria para hogares más pobres y que había incrementado la empleabilidad de los participantes del programa. Asimismo, había realizado obras públicas que beneficiaron a las comunidades locales. Sin embargo, el programa no consiguió alcanzar las metas del número de beneficiarios ni del nivel de ganancia neta anual que el programa proporcionaría a los beneficiarios. Un informe sobre la terminación de la implementación del proyecto del Banco Mundial ha concluido recientemente que el programa, en general, no fue costo-efectivo cuando se le compara con programas similares de creación directa de puestos de trabajo en otros países y comparado con otros tipos de apoyo para los desempleados.

Aunque la evaluación de impacto no fue influyente, sí proporciona varias lecciones para la planificación de las evaluaciones, las cuales son bastante relevantes para la administración de SINERGIA. Una lección es la necesidad de un alto grado de cuidado

en la planificación de una evaluación, especialmente si se trata de una evaluación compleja y costosa y que tomará algún tiempo para que sus resultados estén disponibles. Siempre es posible que existan imprevistos ajenos a la evaluación. Por lo tanto, el desafío está en el manejo del riesgo. También es importante planificar las evaluaciones de manera que los hallazgos estén disponibles para ayudar en la toma de decisiones, tal como la elección de un nuevo gobierno (cuando se prepara un nuevo plan nacional), y el ciclo presupuestal anual. Otro tema relacionado a la planeación de las evaluaciones es priorizar las evaluaciones – decidiendo qué actividades del gobierno deberían ser evaluadas, cuándo es probable que se necesiten los hallazgos y qué profundidad de análisis (y costo) debería ser conducida la evaluación. A primera vista, para un importante programa del gobierno como “Empleo en Acción”, es altamente recomendable que se realice una rigurosa evaluación de impacto. Aun en el caso de que esa evaluación proporcionase sólo una mejora marginal en el desempeño del programa – es decir, su eficacia y su efectividad – gastar US\$1.5 millones en la evaluación de un programa que ha gastado US\$183 millones (y que potencialmente podría gastar mucho más) sería altamente costo-efectivo. En casos donde el financiamiento para la evaluación es limitado, o donde hay limitaciones de tiempo, entonces, puede ser más apropiado utilizar otros tipos de evaluaciones más rápidas. Una lección final para SINERGIA es la importancia de realizar informes regulares exhaustivos de sus propias actividades de SyE para poder saber cuáles han sido eficaces y cuáles no, y las razones para ello.

Nótese que la evaluación de impacto de “Empleo en Acción” ha incrementado la *biblioteca* de hallazgos disponibles en el gobierno. Estos hallazgos son muy útiles para el gobierno en el actual debate sobre la posibilidad de crear un nuevo programa de obras públicas.

resultados que un país puede adoptar son: el presupuesto con información de desempeño, donde la información del SyE proporciona un elemento para la toma de decisiones del presupuesto (como en el caso de Chile y en la mayoría de los países de la OCDE), y directamente el presupuesto por resultados, donde las asignaciones del presupuesto están basadas en una fórmula explícita o por calificaciones (algunos ejemplos serían el financiamiento de la educación superior basado en el número de estudiantes y en el tipo y tópico de su grado, y el financiamiento para la salud basado en el método casemix.²⁰

Parece existir una significativa falta de conexión entre el nivel de enfoque de SINERGIA – de las Metas Presidenciales – y del enfoque, mucho más micro, por proyecto del trabajo del DNP en la preparación del presupuesto de inversión anual. Al inicio de cada nuevo periodo cuatrienal de gobierno, el DNP, con la aprobación del Presidente, presenta ante el Congreso el plan nacional de desarrollo. Esto indica las inversiones propuestas dentro del periodo. Las inversiones incluidas en este plan constituyen el “Banco de Programas y Proyectos” del cual se pueden seleccionar inversiones específicas (y sólo ellas) para su inclusión en posteriores pre-

supuestos anuales. La Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas (DIFP) del DNP establece los estándares que los proyectos deben cumplir. Las entidades elaboran proyectos – ellos mismos o contratando personal externo – y los envían a la DIFP. Luego la DIFP verifica si los proyectos cumplen los estándares establecidos y los clasifica de acuerdo a las prioridades del gobierno.

Al hacer la selección anual, la DIFP realiza una evaluación ex ante de las inversiones individuales, aunque en la práctica esto consiste más en una *evaluación* técnica que en una evaluación formal. Recientemente se ha realizado una revisión de la metodología de evaluación de la DIFP. Los ministerios y las agencias deben llevar a cabo auto-evaluaciones ex post, pero la confiabilidad, credibilidad y rigor de las auto-evaluaciones conducidas están sujetas a cuestionamientos y la misma DIFP las ha cuestionado. No queda claro en qué medida la DIFP ha podido dar un uso importante a la información del SIGOB o a los hallazgos del pequeño número de evaluaciones de SINERGIA completadas hasta ahora. Las recientemente creadas comisiones de gasto sectorial, que incluyen a la DIFP, DEPP y al Ministerio de Hacienda, proporcionan un forum potencialmente importante para la utilización futura de la información de SyE de SINERGIA, particularmente en la medida en que el volumen de hallazgos de las evaluaciones crezca rápidamente en los años venideros como resultado de la ambiciosa agenda de evaluación que se está realizando.

Un examen importante de la relevancia de la información de SyE que SINERGIA ha producido a la fecha será la medida en que fue utilizada en el nuevo plan de desarrollo nacional cuatrienal. El DNP preparó y que fue entregado al Congreso en noviembre de 2006, DEPP cree que DNP y los ministerios sectoriales han alcanzado buen utilización de la información de SINERGIA para definir las metas incluidos en el plan nacional, además de reportar el desempeño del gobierno (y el ministerio) en terminos a la real magnitud a la cual las metas han sido logrados.

El trabajo de SyE de SINERGIA parece haber estado muy alejado de las actividades de SyE de otra dirección dentro del DNP; la Dirección de De-

sarrollo Territorial Sostenible (DDTS). La DDTS es responsable por el seguimiento y evaluación²¹ del trabajo de los gobiernos territoriales – los 1,100 municipios y los 32 departamentos que supervisa – financiado a través de transferencias del gobierno central. Al parecer, la calidad de la información proporcionada por los municipios a la DDTS no es muy buena, con muchos vacíos. Nótese que los municipios proporcionan en forma separada la información sobre la que se basan los ministerios y agencias sectoriales, y que éstas a su vez alimentan al SIGOB. El trabajo de la DDTS a nivel municipal y el de la DEPP – por ejemplo, en cuanto al presupuesto por resultados en varios municipios – no ha sido coordinado.²²

El presupuesto dividido de inversión y corriente también tiene implicaciones para el uso de la información de SyE de SINERGIA en la preparación del presupuesto corriente. Se cuestionan temas como el intercambio de información, la coordinación, y las decisiones sobre las prioridades de la evaluación entre el DNP y el Ministerio de Hacienda. La opción de unificar la inversión y los aspectos recurrentes del presupuesto recientemente fue considerada dentro del gobierno pero un consenso no fue logrado. Actualmente la estructura del presupuesto nacional en Colombia restringe las posibilidades para usar la información de SyE.

Existen otros cuatro temas/aspectos que también influyen la capacidad del gobierno para realizar un presupuesto por resultados. El primero es la decisión tomada en Diciembre de 2005 de implementar un marco de gasto de mediano plazo (MGMP).²³ Una ventaja del MGMP es que brinda una mayor seguridad en el financiamiento del siguiente año fiscal para los ministerios y actividades del gobierno. También brinda un ambiente en el que se le da mayor flexibilidad y responsabilidad a los ministerios y agencias, que pueden ser usadas para promover una mayor orientación hacia los resultados dentro del gobierno, como ha sido adoptado por una serie de países de la OCDE.

Un segundo tema es la falta de estructura programática del presupuesto. Los *presupuestos por resultados* de la DEPP para los dos años anterior-

res han proporcionado un informe del gasto planificado del presupuesto en base a programas, y han preparado esta clasificación programática de actividades en base a casos específicos. Los presupuestos de inversión y recurrentes continúan basándose en presupuestos convencionales basados en rubros presupuestales. Sin embargo, los informes del presupuesto por resultados se adjuntan como anexos a los informes de presupuesto convencionales.

El enfoque del presupuesto por programa tiene muchos beneficios potenciales.²⁴ Establece una relación entre los ítems de costo (es decir, actividades) que tienen objetivos comunes, y ayuda con la priorización del programa y del gasto. Asimismo facilita la expansión, reducción o inclusive, la finalización de los programas y las actividades que ellos comprenden. Facilita la evaluación agrupando actividades relacionadas, así como el establecimiento de una medida de base y las metas del desempeño. Ayuda a aclarar quién es responsable por los resultados. Sin embargo, si bien un enfoque del presupuesto por programa facilita el uso de la información de SyE durante el proceso de preparación del presupuesto, éste no es un prerrequisito para el buen funcionamiento del sistema de SyE utilizado de manera intensiva por el gobierno, como lo demuestra ampliamente el caso de Chile: Chile posee el mejor sistema de SyE de América Latina, en términos de un sistema maduro de SyE totalmente utilizado en el proceso de preparación del presupuesto, y aun así, Chile continúa dependiendo de un presupuesto basado en rubros presupuestales.

Un tercer tema relacionado con Colombia es que aparentemente existen vínculos muy débiles entre el Sistema Integral de Información Financiera (SIIF), en el que se basa el presupuesto y el SIGOB. Esto hace difícil vincular el gasto del gobierno en actividades particulares a los productos, efectos directos e impactos producidos por aquellas actividades. De esta manera, los informes sobre el presupuesto por resultados de la DEPP suponen un trabajo de forma manual que vincula la información del desempeño del SIGOB con la información de costos producida por el SIIF.

Chile tiene que realizar similares comparaciones en forma manual – en lo cual se emplea mucho tiempo – cuando estima el gasto del presupuesto en los programas que evalúa.

Relacionado a esto está el cuarto tema: la limitada información que la DIFP posee en relación al gasto real del gobierno a nivel territorial. Si bien se cuenta con información sobre la asignación del presupuesto, la información sobre la ejecución del presupuesto por departamentos y municipios en forma individual simplemente no está disponible. Esto hace que sea imposible comparar la producción de bienes y servicios con las cantidades que se han gastado en ellos y es un impedimento para el mejoramiento de la elaboración del presupuesto y la planificación, y para el presupuesto por resultados.

Este análisis preliminar del trabajo de la DIFP y la DDTS sugiere que las iniciativas de SyE de la DEPP no han estado generalmente muy integradas con el trabajo del resto del DNP. Una coordinación más cercana puede ser un prerrequisito para lograr un presupuesto y una planificación por resultados. De igual manera, la aparente pobre coordinación entre el SyE y el trabajo de presupuesto del Ministerio de Hacienda parecería ser un obstáculo para lograr un mayor énfasis en el presupuesto por resultados por parte de dicho ministerio clave.

Pilotos de Evaluaciones Rápidas. Un reciente y significativo desarrollo es el trabajo de la DEPP, en conferencia con la DIFP, para llevar a cabo dos evaluaciones piloto rápidas. La intención es proporcionar un método de evaluación rápido y de bajo costo que complementarían mejor a las evaluaciones de impacto más sofisticadas y generalmente más costosas en las que SINERGIA se ha enfocado ampliamente hasta la fecha. Estas evaluaciones rápidas aclararán los objetivos de los dos programas que se evalúan, así como la lógica de su diseño e intentará evaluar sus actividades, gestión, costos y desempeño. La metodología innovadora que la DEPP ha desarrollado se basa en una combinación de metodologías de evaluación rápidas utilizadas por los gobiernos de Chile y de Estados Unidos. La nueva metodología se llama

la Evaluación Ejecutiva (E2). Se pretende que dichas evaluaciones puedan ser completadas en un período de 3 meses a un costo de US\$15,000–US\$20,000 cada una.

El Ministerio de Hacienda no está directamente involucrado en el SIGOB ni en las evaluaciones, y no las utiliza directamente. Sin embargo, un progreso significativo es el reciente acuerdo para que el Ministerio de Hacienda pilotee dos evaluaciones rápidas – éstas comprenderán, esencialmente, revisiones de escritorio empleando la metodología de las *evaluaciones de los programas de gobierno* de Chile. El Ministerio de Hacienda también está investigando la posibilidad de lograr elaborar un presupuesto por resultados de manera sistemática.

Mezcla de Herramientas de SyE. Los pilotos de evaluaciones rápidas proporcionarán una importante adición al rango de información sobre herramientas de SyE disponible para la toma de decisiones presupuestales y la planificación nacional. Para hacer bien el presupuesto y la planificación se requiere análisis y asesoría en el desempeño de un gran rango de actividades del gobierno – aquellas que se están llevando a cabo y actividades posibles que se estén considerando. SIGOB actualmente da información sobre el desempeño de todo el gasto del gobierno, y se enfoca en el nivel de las Metas Presidenciales. Tal información es relativamente barata de producir, y logra una amplia cobertura. Sin embargo, su limitación es que provee poco o ningún entendimiento de las razones por las que el gobierno ha logrado, o no, las metas. En contraste, las evaluaciones de impacto de SINERGIA tienen las ventajas de la profundidad y el rigor – pueden identificar relaciones causales y demostrar definitivamente si las acciones individuales del gobierno son, o no, causan los resultados esperados. Pero las evaluaciones de impacto sofisticadas son comúnmente costosas y largas.²⁵ Es por ello que las evaluaciones rápidas son un complemento útil para el acervo de herramientas de SyE: son rápidas y poco costosas de realizar, y pueden ser utilizadas para evaluar un espectro mucho mayor de las actividades del gobierno que las evaluaciones de impacto más grandes, que se realizan sólo una

vez. Su desventaja, como se puede observar en el Recuadro 1, es que sus hallazgos son considerablemente menos confiables que las rigurosas evaluaciones de impacto.

Las diferentes herramientas de SyE discutidas aquí son complementarias. Cada una tiene fortalezas y limitaciones, y cada una tiene un papel que lograr, como parte del acervo de herramientas de SyE en Colombia. El reto para el gobierno es elegir la mezcla que logre el uso más costo-efectivo de los recursos disponibles para SyE.

Nótese que Chile ha empleado exitosamente un gran rango de herramientas de SyE en su ciclo presupuestario: el Ministerio de Hacienda utiliza indicadores de desempeño (alrededor de 1,560), revisiones rápidas (se completan 14 para cada presupuesto), evaluaciones de impacto sofisticadas (se completan 4 para cada presupuesto) e informes integrales de gastos de un sector completo (1 por presupuesto). Chile financia su sistema de seguimiento y evaluación utilizando sus propios fondos del presupuesto, sin el apoyo de financiero de donantes.

6.3 Apoyo para la gestión por resultados de los Ministerios y Agencias

Parecen existir varias entidades que han dedicado muchos esfuerzos para construir su propio sistema de SyE para sus propios propósitos internos. La DEPP brinda una serie de formas de apoyo a estos ministerios, dependiendo de las circunstancias. En algunos casos, esto consiste en asesorar o inclusive iniciar evaluaciones de impacto sofisticadas (como por ejemplo, para algunos componentes del programa Familias en Acción). En otros casos se trata de asistencia en la creación de sistemas de seguimiento del ministerio (como en el caso del Ministerio de Protección Social).

Sería muy útil investigar sobre el origen y la motivación por detrás de la creación e institucionalización de estos sistemas de SyE de estas entidades, para identificar las lecciones que pueden tener mayor aplicación en todo el gobierno. Estas entidades incluyen al Ministerio de Educación (MEN). Tiene un sistema de información de

gestión que incluye metas del programa, objetivos, indicadores de desempeño, metas, bases e informes de excepción. Esta base de datos es comparable al SIGOB, pero al parecer incluye muchos más indicadores de desempeño. Una de las dificultades que ha tenido el MEN ha sido la generación de datos para el SIGOB. A pesar de la detallada base de datos del MEN, la información que proporciona no puede ajustarse directamente al SIGOB. En lugar de eso, la información del MEN tiene que ser extraída manualmente y ajustada para coincidir con las definiciones del SIGOB. Es posible que esta falta de conexión se deba en parte a los diferentes niveles de enfoque de los dos sistemas: el SIGOB está claramente enfocado a nivel de las Metas Presidenciales, mientras que el sistema del MEN está enfocado a servir a los mucho más específicos y detallados requerimientos de la planificación del ministerio y gestión de actividades. Parecería razonable asumir que la mayoría, o tal vez todos los demás ministerios y agencias, enfrentan mayores dificultades para proporcionar información al SIGOB. No queda claro si hay espacio para lograr una mayor armonización de los indicadores del desempeño – en términos de definiciones de datos, periodicidad, cobertura geográfica, etc. – entre el sistema SIGOB para todo el gobierno y los sistemas de los ministerios/agencias.

Otra entidad que podríamos observar es el ICBF, que ha creado su propia oficina de evaluación para ayudar a su propia gestión y planificación. La oficina de evaluación ha preparado lineamientos de evaluación y supervisa las evaluaciones de impacto sofisticadas que son encargadas a consultores y académicos. (El ICBF también lleva a cabo otros tipos de evaluaciones.) Co-financia las evaluaciones de impacto con el Banco Mundial (a través de préstamos del sector social), el BID y la DEPP. El ICBF también recibe asistencia técnica de estas entidades. Algunas de las evaluaciones de los programas del ICBF han sido dirigidas por donantes multilaterales. El ICBF cuenta con un presupuesto de cerca de US\$500 millones y se espera que su presupuesto de evaluación alcance a US\$2 millones en el 2006 (comparado con US\$ 3 millones en el 2005, cuando financió una extensa encuesta sobre nutrición). Todas las evaluaciones de

impacto del ICBF son consideradas por el DNP como auspiciadas por SINERGIA.

Se puede esperar que los sistemas de SyE del ministerio o agencia faciliten a las entidades a satisfacer las necesidades de información de SINERGIA, pero ellos deberían ser vistos de una manera muy distinta a SINERGIA, cuyos objetivos están más enfocados a nivel de todo el gobierno. Sin embargo, las entidades con sistemas de SyE con buenas prácticas parecen ser mayormente la excepción. Como ya se hizo notar, el fuerte énfasis del presidente en la rendición de cuentas ministeriales y su uso extensivo en el SIGOB no ha resultado en la adopción generalizada de las prácticas de SyE en ministerios y agencias a nivel de todo el gobierno. Sería necesario un diagnóstico exhaustivo para determinar si los ministerios y agencias sectoriales, de manera colectiva, hacen algún uso de los dos principales componentes de información de SINERGIA: el SIGOB y las rigurosas evaluaciones de impacto y otras evaluaciones. En otras palabras, ¿la mayoría de las agencias son simplemente abastecedoras de datos, producidos ad-hoc para SINERGIA?

7. SINERGIA: Fortalezas, desafíos y dirección futura

7.1 Fortalezas y desafíos

El gobierno de Colombia ha logrado un éxito considerable con la creación y fortalecimiento de SINERGIA. En América Latina, este es uno de los sistemas de SyE a nivel de todo el gobierno, más sólidos en términos de tipos de SyE que realiza, su credibilidad en general y su utilización. La mayor parte de su progreso ha sido logrado desde el año 2002. La creación del SIGOB para monitorear el progreso de las Metas Presidenciales es destacable, así como el empleo de este sistema por el Presidente, la Presidencia y el DNP. Ciertamente, el rol del Presidente, como impulsor y usuario clave de tal sistema de seguimiento no tienen precedentes dentro de la región. La ambiciosa agenda de las rigurosas evaluaciones de impacto es algo impresionante.

El documento de política del CONPES sobre SINERGIA (#3294) menciona cuatro problemas con relación al sistema de SyE: (1) la falta de un

único marco conceptual claro; (2) la necesidad de dejar claro los roles y responsabilidades de las organizaciones que dan apoyo al SINERGIA; (3) la ausencia de claros vínculos entre la planificación, el presupuesto y la evaluación; (4) los problemas con la disponibilidad y frecuencia de los datos, así como los problemas con los controles de calidad de la información.

Este diagnóstico rápido confirma que estos importantes temas deben ser abordados. El principal desafío que enfrenta cualquier sistema de SyE del gobierno es su total institucionalización. Esto consiste no sólo en la creación de un sistema que proporcione información de buena calidad, sino también que la información sea utilizada intensivamente para apoyar una buena gobernabilidad y que el sistema pueda ser totalmente sostenible – en otras palabras, un sistema que tenga probabilidades de subsistir ante los cambios de gobierno y que éstos puedan seguir confiando en dicho sistema. Esta definición de sistema de SyE exitoso proporciona la medida contra la que SINERGIA puede ser comparado. También brinda el destino hacia el que se debe orientar las opciones para enmarcar el futuro desarrollo del sistema, y para el apoyo del Banco Mundial.

La utilización de la información de SINERGIA ha sido sustantiva para fines de rendición de cuentas: la rendición de cuentas del Presidente ante la sociedad civil y el Congreso, y la rendición de cuentas de los ministros (y sus ministerios) ante el Presidente. A primera vista, parece poco probable que este énfasis excepcional sobre la rendición de cuentas continúe a tan alto nivel cuando el actual Presidente termine su mandato en el año 2010. A pesar de eso, si mientras llega ese momento, se establecen los procesos y el apoyo popular hacia la rendición de cuentas presidencial, habrá una demanda continua por el tipo de información proporcionada por el SIGOB. La DEPP recientemente ha preparado un documento preliminar de un CONPES que pretende establecer lineamientos de política para la rendición de cuentas del gobierno y el control social.

La DEPP cree que la información de SINERGIA también ha sido utilizada por el área de planifi-

cación de DNP y los ministerios sectoriales para asistir en su trabajo en preparar el plan nacional de desarrollo 2006–2010. Este tema aún no ha sido sujeto a una investigación detallada.

Existe poca evidencia de que los otros cuatro usos potenciales de la información de SyE producida por SINERGIA hayan sido llevados a cabo en algún grado significativo hasta ahora: (1) apoyar la asignación de recursos y la toma de decisiones en el presupuesto nacional; (2) garantizar la cohesión de la acción del gobierno alrededor de aquellas prioridades de desarrollo; (3) ayudar a los ministerios sectoriales en sus políticas de desarrollo y su trabajo de planificación; (4) apoyar la actual gestión de actividades del gobierno por parte de los ministerios y agencias. Una revisión exhaustiva de la utilización de la información de SyE realizada por los ministerios y agencias sectoriales bien podría revelar que la utilización de la información del SIGOB por el Presidente induce a algunos a considerar seriamente esta información para su trabajo de planificación y política de desarrollo. Inclusive es posible que en los próximos años se complete un número cada vez mayor de evaluaciones de impacto sofisticadas y evaluaciones rápidas que serán utilizadas cada vez más para fines de presupuesto y planificación nacional – aunque sería un error asumir que la disponibilidad de hallazgos de evaluación automáticamente llevaría a su utilización.²⁶

Un tema constante es la calidad, disponibilidad y costo de la información utilizada por SINERGIA y los ministerios y agencias para su propio trabajo. Una dificultad es la falta de armonización de las definiciones de los datos. Otra es la ausencia sustancial de auditorías formales de la información. Además, el costo de las evaluaciones de impacto ha aumentado debido a la necesidad de información más detallada que la disponible, ya sea a través de encuestas permanentes de hogares realizadas por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE),²⁷ o de la información administrativa producida por otras entidades. A primera vista, tanto el DANE como la comisión de coordinación de información de alto nivel (COINFO),²⁸ que fue creada en el año 2003, podrían jugar aquí un rol importante. El gobierno

sabe de estas dificultades y ha decidido dar extrema prioridad al fortalecimiento de la información administrativa y otras informaciones, por ejemplo, promoviendo una mayor armonización de la información, la recolección regular de información fundamental socio-económica, de salud y de nutrición; y el desarrollo de estándares mínimos de información. También se ha señalado la necesidad de mejorar la coordinación de la información a través del apoyo tanto al DANE como a la COINFO.

La agenda de evaluación también es costosa. El costo de las evaluaciones de impacto que se están llevando a cabo o recientemente completadas es de US\$7.42 millones, y de unos US\$2.46 millones que se gastarán en nuevas evaluaciones planeadas para los siguientes cinco años. Aunque a primera vista esta agenda de evaluación pareciera costosa, su costo representa solo un pequeño porcentaje del gasto total del gobierno en esos programas – por lo que los resultados de las evaluaciones solamente tendrían que conducir a pequeñas mejoras en la eficacia del gasto del gobierno para que sean altamente costo-efectivas.

Dicho esto, existen formas en que el costo de las evaluaciones puede ser reducido considerablemente, aunque algunas de estas opciones tomen varios años en lograrse.²⁹ Varias de las mayores evaluaciones tienen que recolectar datos a través de encuestas a gran escala, que se llevan a cabo una sola vez y son muy costosas. La necesidad de esas encuestas hechas a la medida podría reducirse a través de una expansión de la recolección de estadísticas nacionales, tales como bases de datos longitudinales que siguen a muestras de la población a través del tiempo. Una mayor disponibilidad de la información también reduciría el tiempo necesario para conducir una evaluación de impacto. La expansión de la recolección de estadísticas nacionales sería muy costosa y tomaría muchos años en completarse, pero ayudaría a aumentar aún más la costo-efectividad de SINERGIA. Otra opción es contar más con los consultores colombianos de evaluación. La DEPP está utilizando el mayor número de evaluaciones de impacto realizadas como una oportunidad para aumentar la oferta doméstica de evaluadores capaces.

El gobierno ha adoptado una estrategia ambiciosa y de amplio rango para fortalecer SINERGIA. Entre algunas de estas iniciativas se incluyen:

- el SIGOB;
- el apoyo a la reproducción de mejor base de datos tipo SIGOB en un piloto municipal (Medellín y Pasto);
- la agenda de evaluaciones de impacto y otras evaluaciones, conducidas junto con el DNP y la DEPP, ministerios y agencias del sector social, y donantes;
- el desarrollo de los pilotos de evaluación rápida de metodología planificados por la DEPP y la DIFP y en el Ministerio de Hacienda;
- los esfuerzos para relacionarse directamente con la sociedad civil, y así propiciar la utilización de la información de SyE;
- la preparación de informes para el Presidente, el Congreso y la sociedad civil sobre el desempeño del gobierno;
- la preparación de informes de presupuesto por resultados vinculando las actividades del plan nacional de desarrollo con sus costos insumidos a manera de pilotos programáticos;
- el apoyo a los esfuerzos por realizar el presupuesto por resultados a nivel municipal (Medellín y Pasto); incorporando dichos pilotos dentro de las actividades ordinarias.
- los esfuerzos para coordinar la generación de la información que alimenta el sistema de SyE, y para garantizar la calidad de la información – con particular énfasis en el registro de información para los programas de subsidio;
- las disposiciones Constitucionales para la evaluación, las leyes, reglamentos, decretos y la declaración de política del CONPES respecto al SyE;
- el apoyo del Comité Intersectorial para Evaluación y Gestión por Resultados; y
- el apoyo de la COINFO.

Esta estrategia de amplio rango ha sido oportunista y esto es totalmente apropiado por dos razones. Primero, es importante intentar una serie de iniciativas para ver cual de ellas tiene más éxito dentro del contexto colombiano: elaborar un sistema de SyE para todo el gobierno es un arte, no una ciencia, y generalmente es difícil juzgar qué ini-

ciativas probablemente tendrán éxito. Ninguno de los gobiernos que ha creado un sistema de SyE exitoso lo hizo con un modelo linear, predecible, donde se visualizaba todo el sistema claramente desde el inicio y el progreso era de poco a poco, paso a paso, para conseguir esta visión. En vez de eso, los países que tuvieron éxito como Chile, Australia y Canadá comenzaron con algunas ideas de lo que sería un sistema *exitoso*, pero también han trabajado para crear un sistema a nivel de todo el gobierno de una manera oportunista, adecuando sus planes conforme se presentaran nuevas oportunidades o determinados obstáculos. Estas oportunidades u obstáculos no sólo son específicos para cada país sino también son específicas para cada gobierno, según las fortalezas y debilidades de cada ministerio y otras entidades (tal como la entidad nacional de auditoría), y de acuerdo a la profundidad del compromiso con los resultados de las partes interesadas claves en el gobierno. La llegada o salida de un impulsor del SyE como el Presidente Uribe es de gran influencia, pero también es algo fortuito. De igual forma, la consideración del Ministerio de Hacienda respecto a la posibilidad de lograr un presupuesto por resultados brinda una ventana de oportunidad discreta de lograr este uso potencialmente significativo de la información de SINERGIA.

La desventaja de este enfoque oportunista es la aparentemente falta de vinculación entre las diferentes iniciativas. Desde esta perspectiva, se podría argumentar que SINERGIA no es tanto un sistema integrado de SyE sino una colección de actividades relacionadas al desempeño con dos componentes principales (y vagamente relacionados entre ellos): el SIGOB y la agenda de evaluaciones de impacto. Paralelo a estas múltiples iniciativas, parece ser a primera vista que la ayuda de donantes ha sido altamente balcanizada. Dada la prioridad de que SINERGIA entre ahora a un período de consolidación (se discute a continuación), se debería hacer énfasis en el logro de una mejor coordinación entre los donantes.

Una característica de buena práctica de la gestión de la DEPP de SINERGIA ha sido su voluntad para llevar a debate público los enfoques, métodos y resultados de SINERGIA a través de conferencias in-

ternacionales que auspicia la DEPP – en el 2004, 2006, y anualmente en el futuro.³⁰ Éstas también proporcionan un foro donde se puede discutir los planes para el futuro fortalecimiento de los sistemas nacionales de SyE. Sería muy conveniente que exista una revisión continua y un ajuste de las estrategias en que se basa el sistema nacional de SyE.

Un segundo argumento para una estrategia de amplio rango es que se puede esperar que la institucionalización de SINERGIA sea más fuerte cuanto mayor sea la orientación hacia resultados de las diversas partes interesadas tanto dentro como fuera del gobierno – tales como ministerios y agencias sectoriales, gobiernos territoriales, la Contraloría, el Congreso, y la sociedad civil. Es probable que la demanda de información de SyE por parte de estas partes interesadas sea acumulativa y que se refuerce mutuamente. También es probable que conduzca a esfuerzos para fortalecer el lado de la oferta de SyE – tal como las mejoras en la calidad de la información que alimenta al SIGOB y la disponibilidad de información necesaria para las evaluaciones. De esa manera, cuanto más grande sean las sinergias entre todas las iniciativas de SyE orientadas al desempeño, mayor será la probabilidad de que SINERGIA progrese. Sin embargo, la desventaja de esta complejidad es un creciente problema para la DEPP en términos de gestión y desafíos en la coordinación. Por lo tanto, es necesario alcanzar un balance cuidadoso entre la amplitud y la profundidad.

Existen muchas actividades relacionadas al desempeño que no caen directamente bajo los auspicios de SINERGIA – tal como el trabajo de evaluación de proyectos de la DIFP y las entidades, la evaluación del desempeño municipal por la DDTS y los sistemas de SyE creados por entidades del sector social para su propio uso interno. En la medida que estas otras actividades relacionadas al desempeño se fortalezcan, entonces esto podría brindar útiles demostraciones del valor del SyE, lo que a su vez podría fortalecer las lecciones para otros ministerios y agencias y también ayudaría a legitimizar aun más el SyE (y SINERGIA) dentro del gobierno. El DNP tendrá que considerar cuidadosamente en qué medida puede llegar a comprometerse el DEPP en estos esfuerzos, muchos de los cuales no están

relacionados directamente con el desarrollo de SINERGIA. La más clara relación entre SINERGIA y estas otras actividades de SyE nacen de la necesidad de lograr algún tipo de armonización en el requerimiento de los datos, estándares y procedimientos. Sin embargo, no es claro el grado de superposición real (o potencial) entre SINERGIA y los otros sistemas y actividades de SyE. Este es otro tema que se beneficiaría con una revisión más exhaustiva.

Los esfuerzos de la DEPP para institucionalizar SINERGIA pueden ser clasificados en tres categorías dentro de una cadena secuencial: demostración, expansión y consolidación (Cuadro B.3). Esto a su vez podría recategorizarse en aquellos que parecen haber tenido algo de éxito, aquellos cuyo nivel de éxito no está muy claro y aquellos que han encontrado desafíos reales. Sin embargo, el grado de éxito no puede ser medido claramente, y sería ideal hacer un diagnóstico exhaustivo para lograr una evaluación más definitiva. Ciertamente, algo que se observa es que el progreso en la institucionalización de SINERGIA debería estar sujeto a un continuo seguimiento, a través de indicadores de desempeño y metas acordadas y una evaluación regular. De esta manera el gobierno debería de tener altas expectativas sobre SINERGIA en términos de su seguimiento y evaluación realizados de forma creíble y regular. Este es un rol potencial y muy importante para el Comité Intersectorial.

Claramente, las actividades de demostración sólo deberían ser ampliadas una vez que hayan logrado algún grado de éxito importante, y las actividades que se encuentran en el estado de expansión, tales como los informes de presupuesto (de inversión) por resultados, podrían ser ampliados de manera útil para incluir el presupuesto recurrente. Las actividades al final del período final de maduración, tal como el trabajo del Comité Intersectorial – cuyo rol, responsabilidad y membresía todavía tienen que ser totalmente definidos – debe ser apoyado para que mejore y se consolide rápidamente.

7.2 Opciones para la consolidación de SINERGIA

Dentro de este marco y dada la oportunidad exclusiva de los próximos tres y medio años durante el segundo periodo de gobierno del Presidente Uribe, ¿qué pasos podrían ofrecer el mayor potencial para lograr un alto nivel de institucionalización de SINERGIA, y de maximizar sus perspectivas de sostenibilidad? Las prioridades de consolidación de SINERGIA parecerían incluir lo siguiente:

- asegurar un enfoque estratégico más dirigido hacia la planificación de la evaluación, bajo los auspicios del Comité Intersectorial de Evaluación, para asegurar que el rango y profundidad

Cuadro B.3 Estados de maduración de las actividades de SINERGIA

	Demostración	Expansión	Consolidación
Más exitoso	<ul style="list-style-type: none"> • Pilotos del SIGOB en municipios 		<ul style="list-style-type: none"> • SIGOB • Evaluaciones de impacto
Incierto	<ul style="list-style-type: none"> • Pilotos de evaluaciones rápidas • pilotos de presupuestos por resultados en municipios • <i>incentivos institucionales</i> que involucran el reconocimiento público de organizaciones y servidores civiles con buen desempeño 	<ul style="list-style-type: none"> • informes de presupuesto por resultados • informes fáciles de leer sobre los hallazgos del SyE (para la sociedad civil y el Congreso) • marco institucional para la rendición de cuentas (documento preliminar CONPES) 	<ul style="list-style-type: none"> • marco legal, incluyendo al Comité Intersectorial de Evaluación
Menos exitoso	<ul style="list-style-type: none"> • conexión directa con la sociedad civil 		

- de las evaluaciones de SINERGIA apoyen mejor la toma de decisiones presupuestales y de planificación nacional;
- fomentar un mayor apropiamiento de la información de SyE de SINERGIA por parte de los ministerios y agencias sectoriales a través de un mayor participación en el Comité Intersectorial de Evaluación, y a través de roles, responsabilidades y funciones más claros en el Comité;
 - dar responsabilidad al Comité Intersectorial de considerar y decidir las recomendaciones de un gran número de evaluaciones que deberán ser completadas en los próximos años, y asegurar la implementación de esas recomendaciones a través de un seguimiento muy cercano;
 - para lograr un efecto de demostración, alentar a una mayor cantidad de ministerios y agencias sectoriales para que realicen evaluaciones, a través de la creación de un fondo central de financiamiento para apoyar evaluaciones rápidas y de impacto. Dicho financiamiento que sería supervisado, de manera ideal, por el Comité Intersectorial, también ayudaría a garantizar la continuidad de la agenda de evaluación del gobierno. Asimismo, podría atraer financiamiento de donantes;
 - apoyar los programas pilotos de evaluaciones rápidas que el Ministerio de Hacienda y el DNP están probando, con vistas a su rápida expansión y consolidación, si se encuentra que los pilotos tienen éxito. Buscar una colaboración cercana entre los dos ministerios en este sentido;
 - identificar enfoques de buenas prácticas de SyE adoptados por entidades del sector social (tal como, posiblemente, el MEN y el ICBF), y utilizar éstos como bases sobre las cuales el Comité Intersectorial ordenaría funciones específicas de SyE, que todos los ministerios y agencias estarían obligadas a llevar a cabo;
 - fortalecer los pilotos municipales que buscan un presupuesto por resultados, y aumentar los pilotos para incluir algunos municipios menos fuertes, en vistas a una eventual consolidación del enfoque a nivel territorial – involucrando estándares y requisitos centralmente determinados – si se encuentra que los pilotos son totalmente exitosos y replicables;
 - asegurar una mayor garantía de la calidad de la información que los ministerios, agencias y gobiernos territoriales proporcionan al SIGOB – si se quiere conseguir un alto nivel de credibilidad de la información del SIGOB, será necesario realizar auditorías independientes;
 - revisar los diferentes sistemas de información que mantienen los ministerios centrales, en vista a buscar una mayor armonización, simplificación y coordinación que prepare un conjunto de estándares básicos para la información administrativa;
 - asegurar que tanto el DANE como la COINFO tengan un rol importante para garantizar la calidad de la información utilizada por SINERGIA – en el SIGOB y en las evaluaciones – y para reducir sus costos;
 - explorar formas para reducir aún más el costo de las evaluaciones de impacto que se llevan a cabo bajo SINERGIA – tal como la expansión de la recolección de estadísticas nacionales y una mayor dependencia en consultores locales de evaluación;
 - establecer los vínculos necesarios entre las metas de desarrollo del país, las políticas, los programas y proyectos (estructurados adecuadamente); sólo cuando estos vínculos estén establecidos puede haber una evaluación apropiada de las Metas Presidenciales. Dichas evaluaciones de política deberían realizarse de forma piloto.

8. Conclusiones

SINERGIA es un sistema de SyE a nivel de todo el gobierno que funciona bien. El principal desafío que ahora enfrenta es su total institucionalización para que continúe progresando y apoyando una buena gobernabilidad después de un cambio de gobierno. Para que SINERGIA sea totalmente sostenible en este sentido será necesario el fortalecimiento tanto del lado de la demanda como el de la oferta de SyE; ambos están estrechamente relacionados. El lado de la oferta puede ser fortalecido mejorando la calidad y la credibilidad de la información del seguimiento, reduciendo costos en la disponibilidad de datos e incrementando el volumen y amplitud de los tipos de evaluaciones que se llevan a cabo. Se puede fortalecer el lado de la demanda promoviendo una

mayor toma de conciencia y mayor confianza en la información del seguimiento y en los hallazgos de las evaluaciones que produce el sistema – toma de conciencia entre los ministros, servidores públicos y en la sociedad civil. Para una mayor utilización de la información del SyE será necesario que los ministros claves y sus ministerios – especialmente el de la Presidencia, el DNP y el de Hacienda – jueguen un rol de liderazgo y hasta enérgico para defender la utilidad de la información del SyE producida por SINERGIA. Este apoyo tendrá que ser mucho más que sólo abogar por el sistema y será necesario que incluya algunos pasos para garantizar la utilización de la información del SyE para apoyar la toma de decisiones de la planificación nacional y del presupuesto y de la rendición de cuentas social.

Los Ministros sectoriales y sus ministerios también tienen un rol a jugar en cuanto a garantizar

la utilización de la información del SyE, en la política de desarrollo y planificación del ministerio sectorial, y en las actividades corrientes de la gestión gubernamental por los ministerios y otras entidades. Se esperaría que el empleo de la información del SyE englobe tanto la información producida por SINERGIA, como la información de SyE que sus propios ministerios deben recolectar.

Tanto por el lado de la demanda como el de la oferta existe una necesidad de mayor claridad y enfoque de los roles del SyE, responsabilidades y rendición de cuentas. Se puede argumentar que el CONPES y el Comité Intersectorial de Evaluación y Gestión por Resultados deben jugar un rol importante en la supervisión de SINERGIA y en garantizar su total institucionalización para así lograr un mayor fortalecimiento y una buena gobernabilidad.

ANEXO C: TÉRMINOS DE REFERENCIA PARA EL DIAGNÓSTICO EXHAUSTIVO DEL SISTEMA DE SYE DE COLOMBIA

Introducción

El Gobierno de Colombia ha venido trabajando desde 1990 para crear un sistema de SyE robusto y sostenible. El Banco Mundial y otros donantes han proporcionado una serie de formas de apoyo para este fin, que incluyen préstamos y asistencia técnica.

El objetivo de la actual tarea es preparar un diagnóstico de las fortalezas y desafíos que enfrenta la institucionalización del SyE en Colombia. Se dará atención especial, pero no exclusiva, al sistema de SyE del gobierno, SINERGIA. El Banco Mundial ha publicado una guía que brinda una visión general de los conceptos y temas, que ayudará en este diagnóstico.

Tareas

Estos términos de referencia especifican las tareas que se deben llevar a cabo en este encargo.

1. Preparar un diagnóstico, de aproximadamente 60 a 80 páginas, proporcionando una visión general del enfoque del SyE del gobierno colombiano, con un énfasis particular en SINERGIA. Se espera que el documento aborde los siguientes tipos de temas (una lista más extensa de estos temas se proporciona en el Adjunto):

- origen del enfoque del gobierno
- marco legal e institucional
- utilización del SyE para el control político y social
- rol del SyE en la elaboración del presupuesto
- rol del SyE en la preparación del plan nacional de desarrollo

- utilización del SyE por los ministerios y entidades sectoriales
- SyE y la gestión por resultados
- tipos y calidad de SyE conducidos por SINERGIA
- otros trabajos de SyE bajo el auspicio de SINERGIA
- estrategia de SyE de Colombia en general
- conclusiones y resumen de recomendaciones

2. Se espera que la preparación del documento de diagnóstico comprenda una revisión de los actuales análisis e informes sobre SINERGIA, y sobre las reformas del sector público. También será necesaria una gran familiaridad con los productos de SINERGIA y el trabajo de la unidad en el Departamento Nacional de Planeación (la Dirección de Evaluación de Políticas Públicas) que maneja el sistema. El actual jefe de la unidad, Sr. /Sra. [XXXXX], será el principal punto de enlace para los fines de diagnóstico. Se espera que pueda haber entrevistas con informantes claves del gobierno, del congreso, de la sociedad civil, y de la comunidad de donantes.

3. Usted completará el documento, que debe ser redactado en inglés, el [xxxx]. También se le brindará pasajes aéreos clase ejecutiva para viajar a Colombia, y se le reembolsará los gastos de hotel y otros gastos relacionados, de acuerdo a las tarifas estándar del Banco Mundial. Usted recibirá un pago de US\$[yyyy] luego de completar satisfactoriamente el documento de diagnóstico.

Diagnóstico del Sistema de SyE colombiano – Temas en detalle

Origen del enfoque del Gobierno

¿Cuáles son los orígenes del SyE en Colombia? ¿Quién lanzó la iniciativa y por qué? ¿Cómo se desarrolló SINERGIA en el tiempo, y cuáles han sido los principales eventos y circunstancia de esta evolución? ¿Cuáles han sido los propósitos establecidos de SINERGIA (es decir, planeación sectorial o nacional; toma de decisiones sobre el presupuesto; la gestión de un programa actual o la gestión basada en resultados, relaciones de rendición de cuentas entre el DNP y el Ministerio de Hacienda, la oficina del Presidente, el Congreso, los ministerios sectoriales, la sociedad civil –*control social*)?, además, ¿estos propósitos han cambiado a través del tiempo? ¿Cómo ha sido declarada la prioridad del SyE, en términos de enlaces directos o indirectos, en el contexto de las reformas del principal sector público en Colombia? ¿Qué tipos de SyE han sido enfatizados conforme SINERGIA ha evolucionado a través de las tres etapas en este período (es decir, de 1991 a la fecha)?

Marco legal e institucional

¿Qué leyes, reglamentación, etc. gobiernan el sistema de SyE en Colombia (por ejemplo, requisitos constitucionales, el documento de política del CONPES, etc.)? ¿Quién ha sido el responsable de monitorear la aplicación de ellos, y qué tanto han sido aplicados? ¿Qué brechas o superposiciones existen entre ellos? ¿Cuál es el marco institucional bajo el cual el SyE tiene lugar? ¿Cuáles son los roles del DNP, el Comité Intersectorial de Evaluación y Gestión por Resultados, el CONPES, los ministerios sectoriales, etc. en relación a las evaluaciones? ¿Cuáles son los otros roles/responsabilidades de las partes claves interesadas en SINERGIA? – el DNP, el Ministerio de Hacienda, la Oficina del Presidente, los ministerios y entidades sectoriales, la Contraloría, los niveles menores del Gobierno y el Congreso? ¿Qué incentivos existen para que estas partes interesadas tomen seriamente el SyE? – ¿qué tan fuerte es la demanda de la información del SyE?

Utilización del SyE para control político y social

¿Qué tan importante ha sido el apoyo del actual Presidente para SINERGIA? ¿De qué manera ha utilizado el Presidente la información de SINERGIA? ¿Qué tan efectivo ha sido el SyE en términos de mejorar la calidad de la implementación de políticas públicas? ¿Cuáles han sido sus mayores éxitos/fracasos hasta ahora? ¿El Congreso solicita información del desempeño del sector público? ¿Utiliza la información de SyE proporcionada por SINERGIA? ¿Cuenta con una estructura de incentivos apropiada? ¿Qué información está disponible para el público y cómo es utilizada? ¿Qué tan creíble es la información del SyE de SINERGIA para la sociedad civil? ¿Cómo se puede mejorar la utilización de la información de SyE a fin de promover una mayor rendición de cuentas?

Rol del SyE en la elaboración del presupuesto

¿Cuál es el uso real de la información de SyE de SINERGIA que utiliza el DNP (la DIFP) y el Ministerio de Hacienda durante las diversas etapas del proceso de elaboración de presupuesto? – es decir, para apoyar el asesoramiento de políticas y la planificación; en la toma de decisiones sobre el presupuesto; en la revisión del desempeño y el informe del presupuesto. ¿Cuáles son las implicancias de la inversión dividida / presupuesto recurrente, y del alto grado de rigidez presupuestal de corto plazo, para SINERGIA? ¿Qué tan útil ha sido la iniciativa del DNP en cuanto a presentar un documento suplementario para el presupuesto de inversión, dando informes sobre los productos del presupuesto del gobierno de manera programática? ¿Qué tipo de presupuesto por resultados podrían ser posibles en Colombia? ¿Existe alguna falta de conexión entre el trabajo de SyE de los ministerios sectoriales y la utilización de dicha información en el proceso del presupuesto? ¿Qué oportunidades existen para fortalecer el rol del SyE en el presupuesto?

Rol del SyE en la preparación del Plan Nacional de Desarrollo

¿Cuál es el alcance del uso real de la información de SyE de SINERGIA realizado por el DNP y los ministerios sectoriales en el desarrollo de Plan Nacional de Desarrollo 2006–2010? ¿Cuál es el alcance que tiene el Plan para resaltar la información de seguimiento y los hallazgos de la evaluación?

Utilización del SyE por los Ministerios y entidades sectoriales

¿Los ministerios sectoriales utilizan la información de SyE producida por SINERGIA? Si es así, ¿de qué manera? (por ejemplo, para desarrollo y planificación de políticas; para asignación del presupuesto; para gestión de programas; como requerimientos de rendición de cuentas dentro del sector o de manera externa). Si no se utiliza la información de SyE o se utiliza muy poco, ¿por qué esto es así? ¿Existen *islas de buenas prácticas* de SyE en los ministerios/entidades sectoriales? Presente en detalle por lo menos dos sistemas exitosos de SyE de ministerios/agencias (por ejemplo, ICBF, MEN). ¿Qué tan persuasivas son estas *islas* para otros ministerios? ¿En qué medida SINERGIA ha contribuido a su desarrollo?

SyE y el Desempeño del Gobierno

¿El gobierno puede esperar razonable que su sector público se dirija hacia la utilización del SyE? ¿Qué cambios en la administración pública (presupuesto, gestión de recursos humanos, auditoría y control, etc.) deben ser realizados para que esto suceda? ¿Existe un interés genuino y demanda de hacer la utilización de la información de SyE intensiva por parte de las partes claves interesadas?

Tipos y calidad de SyE conducidos por SINERGIA

Tipos de SyE

¿Qué tipo de herramientas de SyE son enfatizadas en SINERGIA – indicadores de desempeño; revisiones o evaluaciones rápidas; rigurosas y exhaustivas evaluaciones de impacto; otros tipos? ¿Cuánto cuesta cada uno de estos tipos de evaluaciones de SyE? Informe sobre el costo total de cada rigurosa evaluación de impacto y de todos los otros tipos de evaluaciones conducidas hasta

ahora, además, proporcione el costo desagregado en: (1) recolección de datos, (2) análisis de datos, (3) gestión, y (4) difusión. ¿Cuál ha sido el costo anual de SINERGIA en estos últimos años? ¿Cuáles son las implicancias de confiar ampliamente en el financiamiento de donantes para SINERGIA?

Indicadores de desempeño y Sistema de información

¿Existe alguna falta de conexión entre el enfoque del SIGOB sobre las Metas Presidenciales y el enfoque de los ministerios/agencias sectoriales – las entidades se enfocan más en lo micro, asuntos a nivel de proyecto? ¿Existen sistemas múltiples de indicadores de desempeño a nivel sectorial o de agencia? ¿En qué medida se encuentran armonizados los sistemas de información de los ministerios/entidades y de SINERGIA? ¿Pueden ser éstos armonizados (en términos de definición de la información, periodicidad, cobertura geográfica, etc.) y cuáles son las implicancias para la coordinación del SyE y los problemas a nivel de instalaciones? ¿Cómo se definen los requerimientos de información? ¿En qué se enfocan los indicadores de desempeño del SIGOB: gasto; procesos administrativos; productos y entrega de servicios, efectos directos, impactos nacionales? ¿Cómo se recolecta la información a nivel de entidades? ¿Están controlados de manera adecuada por calidad y contenido? ¿Se ha realizado alguna auditoría de la información por parte de los ministerios o entidades sectoriales, o por el DNP, o por algún otro organismo? ¿Se han procesado los datos de manera adecuada por SINERGIA, y se han presentado en forma útil? ¿Cómo se transfiere la información para el DNP? Utilización de la información – ¿es demasiado, muy poco o suficiente? ¿Y el tiempo disponible? ¿Cómo se puede mejorar el manejo de la información? ¿Cómo se preparan y presentan los informes finales ante el Presidente, el Congreso, la sociedad civil?

Evaluaciones de Impacto

¿Quién encarga y administra las evaluaciones de impacto? ¿Qué partes interesadas están involucradas en la decisión de los programas que deberían ser evaluados, y qué temas deberían ser investigados – están enfocados en *programas-problema*, programas piloto, programas de alto gasto o de alta

visibilidad, o están basados en una agenda de investigación sistemática para responder preguntas sobre la efectividad del programa? ¿Quién conduce las evaluaciones de impacto, y qué procesos de garantía de calidad se siguen? ¿Qué programas del gobierno han sido sometidos a evaluaciones de impacto? ¿Se han identificado algunas deficiencias en las evaluaciones de impacto realizadas hasta ahora por SINERGIA? ¿Estas evaluaciones de impacto han tenido algún impacto observable sobre las decisiones de política o sobre la gestión del programa? ¿Qué sectores son buenos candidatos para tales evaluaciones en el futuro? ¿Cuáles son las fortalezas y debilidades de una oferta local de SyE? ¿Cuáles son las limitaciones claves de capacidad y cuáles son las prioridades para la construcción de capacidades?

Otros tipos de evaluaciones

Evaluar la utilidad de las evaluaciones piloto rápidas (basadas en el enfoque de la evaluación de los *programas de evaluación gubernamental* de Chile) que se llevan a cabo por el Ministerio de Hacienda y por el DNP. ¿Qué tipos de procesos gubernamentales – planificación nacional, toma de decisiones sobre el presupuesto, gestión del ministerio/entidad, control social – podrían ser respaldados por una mayor variedad de tipos de evaluación llevados a cabo bajo los auspicios de SINERGIA? ¿Qué tipos de problemas o desafíos enfrentaría el gobierno si decidiera ampliar la variedad de tipos de evaluación que encarga?

Otros trabajos de SyE bajo el auspicio de SINERGIA

Haga una evaluación rápida de todas las otras actividades de SyE que construyen la capacidad y que

son llevadas a cabo por el DNP/ la DEPP. Incluyendo los pilotos del SIGOB en las municipios; pilotos en la elaboración del presupuesto por resultados en municipios; los *incentivos institucionales*; etc.

La estrategia de SyE de Colombia en general

¿Qué tan integral y apropiada es la estrategia propuesta por el documento de política de la CONPES sobre SyE (CONPES 3294)? ¿Cuáles son sus fortalezas y debilidades? ¿Cuánto falta para su implementación? ¿Qué temas necesitan ser resueltos para hacerla más efectiva? ¿Hay suficiente aceptación por el lado de las partes interesadas? ¿Qué oportunidades existen para que se lleven a cabo otros tipos de evaluaciones y revisiones adicionales de mucho menor costo? ¿Cuál es el equilibrio apropiado entre las evaluaciones independientes y las auto-evaluaciones, o se puede obtener beneficios de ambas sin incurrir en perjuicios de cualquiera de ellas? ¿Cuáles son las amenazas para la sostenibilidad de SINERGIA?

Conclusiones y resumen de las recomendaciones

¿Cuáles son las principales fortalezas de SINERGIA y los desafíos que quedan por enfrentar? ¿Cuáles son los factores de éxito críticos y las opciones claves que enfrenta la institucionalización de SINERGIA y de manera más amplia el SyE, en el gobierno? ¿Cómo se puede garantizar la sostenibilidad de SINERGIA luego de un eventual cambio de gobierno? Brevemente, ¿cuáles son las lecciones claves para otros países?

ANEXO D: EVALUACIÓN DEL APOYO DEL GEI PARA LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE SISTEMAS DE SyE

Temas de evaluación y metodología

En 2004, el GEI completó una autoevaluación del apoyo que brindó a los gobiernos para ayudar a institucionalizar sus sistemas de SyE (GEI, 2004a). La metodología utilizada en esta evaluación y el tipo de problemas encontrados probablemente sean de interés para otros donantes que tratan de evaluar actividades similares. Tales actividades podrían ser conducidas por las propias oficinas de evaluación o por las áreas operacionales de los donantes. Los problemas metodológicos se relacionan con la evaluación de los esfuerzos por institucionalizar un sistema de SyE.

Magnitud

Una característica contextual importante de la evaluación realizada por el GEI fue la magnitud relativamente pequeña del apoyo para la creación de capacidad en la cual la evaluación estaba enfocada. Como una sección de evaluación independiente del Banco Mundial, el GEI tiene, desde hace muchos años, un programa de apoyo en esta área.¹ El nivel de recursos involucrados ha sido modesto, con dos miembros del personal de tiempo completo y un presupuesto total de cerca de \$1 millón de dólares en los últimos años. Recursos que han sido utilizados para ayudar a varios países alrededor del mundo.

La magnitud de este apoyo es pequeña comparada con el tamaño de los préstamos de los donantes y los subsidios individuales a los países. Los préstamos de los donantes con componentes para la institucionalización de sistemas de SyE bien podrían llegar a varios millones de dólares, y algunas veces más, dependiendo de las actividades específicas que se estén financiando. De esta manera, podría esperarse que la magnitud de las actividades, productos, efectos directos e impactos

del apoyo a dichos países sean considerablemente mayores; también podrían existir sinergias fuertes entre varias actividades por realizarse.

Contribución versus atribución

Cuando se realiza una evaluación del apoyo de un donante a un gobierno, es relativamente fácil dar seguimiento a varios productos (como el diagnóstico de país) y a efectos directos intermedios (por ejemplo, el establecimiento gubernamental de un marco formal del SyE) con los que el donante ha contribuido. (Véase la gráfica 13.1 para una lista de posibles actividades, productos, efectos directos intermedios, efectos directos finales e impactos). Pero, por lo general, es mucho más difícil atribuir esos resultados a un donante individual, especialmente cuando varios donantes están involucrados o cuando el apoyo del donante en promedio es pequeño en comparación con los esfuerzos del mismo gobierno—como es el caso de Chile. Factores externos, como un cambio en el gobierno o la partida de un promotor clave del SyE, también pueden afectar significativamente el éxito de los esfuerzos de los donantes.²

Ausencia de un enfoque normalizado para la institucionalización del SyE

Como se ha insistido en repetidas veces en esta obra, no existe un conjunto de acciones normalizadas para el fortalecimiento de un sistema de SyE. En vez de eso, el conjunto apropiado para cualquier país dependerá del punto de partida y del destino deseado, en términos de los posibles diversos usos de la información del SyE. Como no hay un conjunto de normas para las acciones, no puede haber un solo parámetro para evaluarlas. El enfoque de evaluación debe ser adaptado de acuerdo con el conjunto específico de acciones adoptadas, sus dimensiones y el contexto del país.

Heterogeneidad de acciones

Los esfuerzos para institucionalizar el SyE generalmente incluyen una larga lista de acciones, como la presentada en el cuadro 13.1. Cada acción podría evaluarse de manera específica y, a menudo, diferente. Las actividades individuales, como una conferencia de alto nivel, podrían tener una contribución muy útil al incrementar la conciencia entre funcionarios de alto nivel sobre los usos del SyE. Sin embargo, en una evaluación es difícil identificar separadamente la contribución de esta actividad relativamente pequeña (Perrin y Mackay, 1999). Las actividades de capacitación son un componente básico de la mayoría de los esfuerzos para institucionalizar el SyE, que pueden ser fáciles de evaluar, especialmente cuando son de mayor magnitud. También existe una metodología bastante reconocida para llevar a cabo ese tipo de evaluaciones (Kirkpatrick y Kirkpatrick, 2006).^{3,4} Actividades tales como diagnósticos y evaluaciones experimentales pueden valorarse en términos de su calidad y profundidad.

Cadena de resultados

Un enfoque de evaluación consiste en centrarse en la cadena de resultados para desarrollar o consolidar un sistema de SyE gubernamental (Gráfica 13.1). Esto comprende una serie de actividades, productos, efectos directos intermedios, efectos directos finales e impactos. Es posible recopilar indicadores de desempeño en cada etapa. Por ejemplo, se pueden abordar temas de evaluación más profundos mediante entrevistas o encuestas a funcionarios de alto nivel, estudios de casos más detallados, entre otros.

Éste fue el enfoque que siguió la evaluación del GEI. Queda entendido que la medida básica de éxito de todos los esfuerzos para crear un sistema de SyE es el grado de utilización de la información del SyE que el sistema produce. Dicha información puede ser obtenida por medio de encuestas a funcionarios relacionados con el presupuesto, parlamentarios y similares.

Diagnósticos

El tipo de evaluación que se considera es similar en muchas formas al diagnóstico de un sistema de SyE de un país (Capítulo 12). Por supuesto que

una evaluación es generalmente algo de naturaleza más formal y podría comprender un diagnóstico base y uno de seguimiento para medir el grado de cambios en el tiempo. Una evaluación también puede incluir revisiones de asuntos específicos (véase la lista de diagnósticos a profundidad planeados para Colombia, en el capítulo 13).

La evaluación del GEI

La autoevaluación del GEI proporcionó un medio para aclarar los objetivos del GEI y su estrategia de ocho puntos para ayudar a los gobiernos (y a sus contrapartes del Banco) a fortalecer sus sistemas de SyE (GEI, 2004a). Contribuyó con información de las cantidades que el GEI gastó tratando de alcanzar estos objetivos, categorizados de acuerdo con diversos tipos de actividades como seminarios, capacitación en SyE y becas, y trabajo de apoyo dentro del mismo país. También esquematizó una cadena de resultados para estos esfuerzos, y presentó indicadores de desempeño para los efectos directos y los efectos directos intermedios de este trabajo. (La mayoría de éstos fueron parcialmente atribuibles al GEI –véase el análisis anterior). Estos indicadores incluyeron lo siguiente:

- El número de países para los que se han realizado diagnósticos;
- Si la prioridad del SyE gubernamental había sido incluida en la estrategia del Banco para cada país que el GEI apoyó;
- Si el Banco había acordado otorgar un préstamo al gobierno para este fin; y
- Si se había establecido un marco para el SyE gubernamental.

Se llevaron a cabo revisiones exhaustivas de los esfuerzos del GEI en dos países –Uganda y Egipto– realizadas por un consultor externo. Estas revisiones comprendían un informe, entrevistas a funcionarios de alto nivel del gobierno y al personal de alto nivel del Banco y de otros donantes. El consultor calificó la labor del GEI en cada país comparándola con los criterios normalizados para evaluaciones de cualquier proyecto del Banco: relevancia, eficacia (es decir, efectividad), eficiencia, efectos directos, sostenibilidad y desempeño del GEI.

Además, la evaluación del GEI se basó en una serie de evaluaciones realizadas con anterioridad en su principal programa de capacitación (Programa Internacional de Capacitación en Evaluación del Desarrollo). La evaluación incluyó información del desempeño sobre una serie de documentos de investigación preparados por el GEI en este tema y sobre el nivel de demanda de estos documentos.

Basándose en toda esta información del SyE, la evaluación se esforzó por identificar los productos específicos y los efectos directos correspondientes a cada uno de los ocho puntos de la estrategia del GEI. Concluyó con un análisis de varias opciones estratégicas que el GEI debería considerar en el momento de planificar su futuro trabajo en esta área. Esta evaluación fue presentada formalmente al Directorio del Banco Mundial y se encuentra disponible al público en general (véase http://www.worldbank.org/ieg/edc/evaluating_institutionalization_efforts.html).

Evaluación del GEI: Resumen ejecutivo

Nótese que en el siguiente resumen se utiliza la expresión “desarrollo de la capacidad de evaluación” (DCE) para describir los esfuerzos destinados a crear o fortalecer un sistema de SyE gubernamental. Este término no describe bien la naturaleza de estos esfuerzos. Pone énfasis en la evaluación, mientras que la mayoría de sistemas gubernamentales dependen tanto del seguimiento como de la evaluación. El uso de la frase “desarrollo de la capacidad” sugiere un acercamiento por el lado de la oferta. De hecho, apreciar el aspecto de la demanda y los temas de institucionalización es quizás más importante. La expresión *desarrollo de la capacidad de evaluación* todavía es utilizada por el GEI y otras organizaciones multilaterales y algunas bilaterales de ayuda.

La comunidad para el desarrollo está otorgando premios por el logro de resultados, y está comprometida en ayudar a los países prestatarios a reforzar sus capacidades para medirse y administrarse por resultados. Para lograrlo se exige realizar esfuerzos para ayudar a que los países creen sus propios sistemas de seguimiento y evaluación (SyE).

Los sistemas de SyE fuertes pueden realizar una contribución importante para la buena gobernabilidad en los países; así las capacidades más fuertes para SyE de los países también contribuirían a la calidad del SyE del Banco mismo –en las autoevaluaciones de las operaciones del Banco en las intervenciones de desarrollo que ellos diseñan y supervisan, así como de las propias evaluaciones independientes del GEI.

Desde su creación en 1973, el GEI ha sido un fuerte defensor del desarrollo de la capacidad de evaluación y éste ha sido parte de su mandato formal desde 1986. Para cumplir con ello, el GEI tiene un programa de DCE con dos personas de tiempo completo que proporcionan asesoría y otros tipos de apoyo a los países y a las áreas operativas del Banco. El propósito de este informe de autoevaluación es valorar la labor de desarrollo de la capacidad de evaluación del GEI, y determinar así en qué medida está cumpliendo con el mandato de desarrollo de la capacidad de evaluación.

Este informe describe y explica la estrategia de desarrollo de la capacidad de evaluación –la manera en la que el GEI ha trabajado para cumplir su mandato. En la aplicación de esta estrategia, el GEI ha desempeñado una función catalítica prevista con el fin de integrar el DCE a las actividades habituales del Banco y en los países, y establecer buenas prácticas de desarrollo de la capacidad de evaluación. Los tres componentes estrechamente vinculados de esta estrategia son el apoyo interno que brinda al Banco, su apoyo externo y la creación de una base para el desarrollo de la capacidad de evaluación.

El GEI ha desempeñado con éxito un papel determinante en mantener el SyE y el DCE en la agenda del Banco, con el fuerte respaldo del Directorio del Banco y su Comité para la Efectividad en el Desarrollo. La cambiante *Agenda de Resultados* del Banco, a su vez, está consolidando el foco de las

Operaciones del Banco en los resultados de su trabajo, y esto está proporcionando un cierto enfoque adicional en el DCE. Desde 1999, cuando el GEI aumentó sus recursos dedicados al desarrollo de la capacidad de evaluación, ha habido un crecimiento sustancial en el número de equipos del Banco a cargo de países que buscan el desarrollo de la capacidad de evaluación con los prestatarios; el respaldo y empuje del GEI para casi todos ha sido un factor de contribución. Por lo menos 31 de estos equipos a cargo de países (de entre aproximadamente 150) están involucrados actualmente en actividades de DCE. Este crecimiento constituye un progreso significativo hacia la inclusión del DCE dentro del Banco, aunque haya claramente todavía mucho por hacer.

En este informe se identifica una serie de limitaciones para evaluar el trabajo del GEI en el DCE, como las dificultades de atribución; la naturaleza heterogénea del trabajo; la carencia de un acercamiento normalizado; la pequeña magnitud de muchas actividades; el hecho de que parte de este trabajo se encuentre en las primeras fases. Sin embargo, en este informe también se resalta la valoración del trabajo de DCE mediante la esquematización de las cadenas de resultados; la articulación de los indicadores de desempeño; y la preparación de criterios normalizados para la calificación en los países. Por tanto, el informe presenta evidencia de un número de productos y efectos directos del trabajo de desarrollo de la capacidad de evaluación del GEI.

El GEI ha dado apoyo para llevar a cabo el DCE en 34 países (y a los correspondientes equipos del Banco a cargo de los países) desde 1999: se ha proporcionado ayuda intensa a dos países (Uganda y Egipto), de mediana intensidad a 15 países y ayuda indirecta a otros 17 países. Semejante “marca” de este apoyo del GEI ha ayudado a elevar el perfil del DCE dentro del Banco, llevando a la posibilidad de algún efecto de

demostración hacia otros equipos a cargo de países. Este trabajo enfocado en el país constituye una parte clave de la estrategia del DCE del GEI. Un hallazgo importante de este informe es que muchos de los países para los cuales el GEI ha proporcionado apoyo de alta o mediana intensidad han realizado grandes progresos en desarrollo de la capacidad de evaluación –en términos de efectos directos del desarrollo de la capacidad de evaluación, como diagnósticos e identificación del desarrollo de la capacidad de evaluación como una prioridad en las estrategias de asistencia del Banco a los países, y la creación de proyectos del Banco con componentes de DCE, y en términos de efectos directos intermedios como el fortalecimiento de la demanda del país por SyE y de las capacidades del país de conducir y utilizar el SyE. Si bien no todo el progreso puede ser atribuido al GEI, este grupo ha contribuido de manera importante a estos resultados del desarrollo de la capacidad de evaluación.

Revisiones exhaustivas de los dos países donde el GEI ha proporcionado un apoyo muy intenso –Uganda y Egipto– confirman el liderazgo del GEI en el desarrollo de la capacidad de evaluación en los últimos años; su funcionamiento en ambos países está calificado como satisfactorio. Una fortaleza en Uganda ha sido el hecho de contar con apoyo intenso y sostenido, que logró sinergia entre una serie de diferentes actividades de DCE y que han dado resultados significativos. La revisión exhaustiva concluyó que la labor de desarrollo de la capacidad de evaluación en Uganda representa una buena práctica. Sin embargo, la situación de Egipto es algo diferente –en cierta medida, la insuficiente demanda de las partes clave interesadas dentro del gobierno frustró el trabajo. Esta experiencia refuerza la lección aprendida por varios países donde la demanda ha sido muy débil: esa demanda tan baja puede llevar a que los esfuerzos de desarrollo de la capacidad de evaluación sean muy frágiles. Por esta razón, el GEI

necesita prestar mucha atención al lado de la demanda en su trabajo de desarrollo de la capacidad de evaluación del país, en la etapa de diagnóstico inicial y en el trabajo posterior de creación de capacidad.

El establecimiento de los fundamentos del desarrollo de la capacidad de evaluación del GEI ha incluido la preparación de material de apoyo, el compartir enseñanzas de la experiencia, el otorgar capacitación en SyE y en DCE, y varias iniciativas de colaboración como evaluaciones conjuntas y armonización del SyE de los donantes. El GEI ha tenido una función determinante en la identificación y difusión de las enseñanzas de la experiencia del desarrollo de la capacidad de evaluación –realmente, de la investigación en DCE– y esto se ve reflejado en el alto nivel de demanda del material de apoyo del desarrollo de la capacidad de evaluación. Una reciente evaluación del GEI del Programa Internacional de Capacitación en Evaluación del Desarrollo, su curso insignia en SyE, encontró altos niveles de satisfacción de los participantes con la capacitación y aumentos de aprendizaje significativos. También hay hallazgos de evaluación altamente positivos en los otros cursos de SyE y DCE que el GEI ha patrocinado. Sin embargo, existe una serie de brechas en la información evaluativa del GEI en relación con los resultados de su trabajo en el desarrollo de la capacidad de evaluación que necesitan ser tomadas en cuenta.

No hay evidencia de que se presenten conflictos de intereses en lo referente a las actividades de desarrollo de la capacidad de evaluación del GEI. Existen importantes precedentes dentro y fuera del Banco,

donde las responsabilidades legales y fiduciarias se reconcilian con la disposición de la ayuda a la creación de capacidades en el trabajo operacional. Esta reconciliación se alcanza con un acercamiento simple de las barreras legales.

Esta autoevaluación presenta tres opciones clave para que la administración del GEI considere al preparar su estrategia de DCE futura. Éstas son: (1) una opción de salida para transferir las actividades de desarrollo de la capacidad de evaluación del GEI; (2) una opción ampliada que involucre una estrecha colaboración con las unidades centrales del Banco, y un enfoque más orientado a la labor de desarrollo de la capacidad de evaluación con el equipo del banco para el país y con las unidades de la Vicepresidencia Regional del Banco; y (3) un enfoque renovado en el aprendizaje de las enseñanzas de DCE.

La conclusión de este informe es que, dado el modesto nivel de recursos comprometidos en el DCE, el GEI ha participado muy activamente en el desarrollo de la capacidad de evaluación, y su estrategia para dicho fin ha contribuido a una serie de resultados de DCE –productos y efectos directos– durante los últimos cinco años. La tarea que ahora enfrenta el GEI es fortalecer aún más la labor de desarrollo de la capacidad de evaluación –para alcanzar los objetivos de integrarlo con las actividades normales del desarrollo de la capacidad de evaluación y establecer más ampliamente uno de alta calidad. Cada vez hay más oportunidades para lograr una orientación hacia los resultados dentro del Banco y en los países, y la prioridad por el DCE nunca ha sido tan alta.

ANEXO E: GLOSARIO DE TÉRMINOS CLAVES EN SYE

Fuente: Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD). 2002. *Glosario de los principales términos sobre evaluación y gestión basada en resultados*. París: OCDE. Este glosario está disponible en chino, español, francés, inglés, italiano, japonés, portugués y ruso.

Para mayor información, diríjase a OCDE, Dirección de la Cooperación para el Desarrollo, 2 rue André-Pascal, 75775 Paris Cedex 16, Francia. Sitio web: www.oecd.org/dac/evaluation.

Actividad

Acciones emprendidas o labor realizada mediante las cuales se movilizan los insumos, como son los fondos, la asistencia técnica y otros tipos de recursos, para generar productos determinados.

Término conexo: intervención para el desarrollo.

Análisis de riesgos

Análisis o evaluación de factores (llamados “supuestos” en el marco lógico) que afectan o que pueden afectar el logro de los objetivos de una intervención. Examen detallado de las consecuencias indeseables y negativas que podría tener una intervención para el desarrollo en la vida humana, la salud, la propiedad o el medio ambiente; proceso sistemático que proporciona información sobre esas consecuencias indeseables; proceso de cuantificación de las probabilidades de que aparezcan los riesgos identificados y sus repercusiones previstas.

Asociados

Particulares y/u organismos que colaboran para lograr los objetivos mutuamente acordados.

Nota: El concepto de asociación denota metas compartidas, responsabilidad común por los efectos directos, clara rendición de cuentas y obligaciones recíprocas. Los asociados pueden ser gobiernos, entidades de la sociedad civil, organizaciones no gubernamentales, universidades, asociaciones profesionales y empresariales, organismos multilaterales, empresas privadas, etc.

Atribución

Imputación de un vínculo causal entre cambios observados (o que se espera observar) y una intervención específica.

Nota: La atribución se refiere a la acción que explica los cambios observados o los resultados obtenidos. Representa la medida en que los efectos de desarrollo observados pueden atribuirse a una intervención específica o a la actuación de una o más partes teniendo en cuenta otras intervenciones, factores exógenos (previstos o imprevistos) o choques externos.

Auditoría

Actividad de control independiente y objetiva que tiene como fin añadir valor y mejorar las operaciones de una organización. Ayuda a la organización a lograr sus objetivos aportando un enfoque sistemático y disciplinado para evaluar y mejorar la eficacia de la gestión de riesgos, el control y los procesos de dirección.

Nota: Se debe distinguir entre la auditoría de regularidad (financiera), que se centra en el cumplimiento de los estatutos y regulaciones aplicables, y la auditoría de resultados, que se

ocupa de la pertinencia, la economía, la eficiencia y la eficacia. La auditoría interna constituye una evaluación de los controles internos realizados por una unidad que rinde cuentas a la dirección, en tanto que la auditoría externa es realizada por una entidad independiente.

Autoevaluación

Evaluación por parte de los responsables del diseño y la implementación de una intervención para el desarrollo.

Beneficiarios

Individuos, grupos u organismos que se benefician, directa o indirectamente, de una intervención para el desarrollo, hayan sido o no los destinatarios de la intervención.

Términos conexos: destinatarios, grupo meta.

Cadena de resultados

La secuencia causal de una intervención para el desarrollo que estipula la secuencia necesaria para lograr los objetivos deseados, comenzando con los insumos, pasando por las actividades y los productos, y culminando en el efecto directo, el impacto y la retroalimentación. En algunos organismos, los destinatarios (o el “alcance”) forman parte de la cadena de resultados.

Términos conexos: supuestos, marco de resultados.

Conclusiones

Las conclusiones señalan los factores de éxito y fracaso de la intervención evaluada, prestando atención especial a los resultados y repercusiones intencionales o no y, de manera más general, a otras fortalezas y debilidades. Una conclusión se apoya en los datos recopilados y en los análisis realizados mediante una cadena transparente de enunciados.

Contrafactual

Situación o condición que podría presentarse hipotéticamente para las personas, las organizaciones o los grupos si no hubiera una intervención para el desarrollo como la evaluada.

Desempeño

Medida en que una intervención para el desarrollo o una entidad que se ocupa de fomentar el desarrollo actúa conforme a criterios/normas/directrices específicos u obtiene resultados de conformidad con metas o planes establecidos.

Destinatarios (o “alcance”)

Beneficiarios y otras partes interesadas de una intervención para el desarrollo.

Término conexo: beneficiarios.

Economía

Ausencia de desperdicio en la obtención de un resultado determinado.

Nota: Se dice que una actividad es económica cuando los costos de los recursos escasos utilizados se aproximan al mínimo necesario para lograr los objetivos planeados.

Efecto

Cambio intencional o no intencional debido directa o indirectamente a una intervención.

Términos conexos: resultados, efecto directo.

Efecto directo

Representa el conjunto de resultados a corto y mediano plazo probables o logrados por los productos de una intervención.

Términos conexos: resultados, producto, impacto, efecto.

Eficacia

Medida en que se lograron o se espera lograr los objetivos de la intervención para el desarrollo, tomando en cuenta su importancia relativa.

Nota: Se utiliza también como medida agregada o juicio sobre el mérito o el valor de una actividad, es decir, el grado al cual una intervención ha logrado, o se espera que logre, sus principales objetivos pertinentes de manera eficaz, en forma sostenible, y con un impacto institucional positivo en el desarrollo.

Término conexo: eficiencia, efectividad.

Eficiencia

Medida en que los recursos/insumos (fondos, tiempo, etc.) se han convertido económicamente en resultados.

Enseñanzas aprendidas

Generalizaciones basadas en las experiencias de evaluación de proyectos, programas o políticas en circunstancias específicas, que se aplican a situaciones más amplias. Con frecuencia, las enseñanzas destacan los puntos fuertes o débiles en la preparación, el diseño y la puesta en práctica que afectan al desempeño, los resultados y el impacto.

Estudio de base

Análisis que describe la situación previa a una intervención para el desarrollo, en relación con la cual puede medirse el avance o pueden efectuarse comparaciones.

Evaluación de conjunto

Evaluación de un conjunto de actividades, proyectos y/o programas relacionados entre sí.

Evaluación del programa de país/ Evaluación de la asistencia al país

Evaluación de la cartera de intervenciones para el desarrollo de uno o más donantes o instituciones, y de la estrategia de asistencia que la sustenta, en un país determinado.

Evaluación ex ante

Determinación general de la pertinencia, la factibilidad y la sostenibilidad potencial de una intervención para el desarrollo antes de tomar la decisión de otorgar financiamiento.

Nota: En los organismos, bancos, etc. de desarrollo, el propósito de la evaluación ex ante es presentar información durante el proceso de toma de decisiones para determinar si la actividad representa el uso adecuado de los recursos de la institución.

Término conexo: preevaluación.

Evaluabilidad

Medida en que puede evaluarse una actividad o un programa de manera fiable y creíble.

Nota: Para determinar la evaluabilidad es necesario un examen anticipado de una evaluación propuesta para determinar si sus objetivos están definidos adecuadamente y si sus resultados pueden ser objeto de verificación.

Evaluación

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

La evaluación también se refiere al proceso de determinar el valor o la significación de una actividad, política o programa. Se trata de una apreciación, tan sistemática y objetiva como sea posible, de una intervención para el desarrollo planeada, en curso o concluida.

Nota: En algunos casos, la evaluación entraña la definición de normas adecuadas, el examen de los resultados en función de esas normas, una apreciación de los resultados efectivos y previstos y la identificación de lecciones pertinentes.

Término conexo: revisión.

Evaluación conjunta

Evaluación en la que participan distintas entidades donantes y/o asociados.

Nota: Existen varios grados de “asociación”, dependiendo de la medida en que cada parte coopera en el proceso de evaluación, y combina sus recursos de evaluación y sus mecanismos de declaración de información. Las evaluaciones conjuntas pueden ayudar a superar problemas de atribución al evaluar la eficacia de los programas

y las estrategias, el carácter complementario de los esfuerzos respaldados por diferentes asociados, la calidad de la coordinación de la asistencia, etc.

Evaluación de procesos

Evaluación de la dinámica interna de los organismos de ejecución, sus instrumentos de política, sus mecanismos de prestación de servicios, sus procedimientos de gestión y los vínculos que existen entre todos estos componentes.

Término conexo: evaluación formativa.

Evaluación de programas

Evaluación de un conjunto de intervenciones estructuradas para alcanzar objetivos específicos de desarrollo a nivel global, regional, de país o sectorial.

Nota: Un programa de desarrollo es una intervención de duración limitada que comprende múltiples actividades que pueden abarcar varios sectores, temas y/o zonas geográficas.

Términos conexos: evaluación del programa/estrategia del país.

Evaluación de programas sectoriales

Evaluación de un conjunto de intervenciones para el desarrollo dentro de un país o un grupo de países en un sector, todas las cuales contribuyen al logro de un objetivo específico de desarrollo.

Nota: Un sector incluye actividades de desarrollo que se agrupan comúnmente para fines de acción pública, tales como la salud, la educación, la explotación agropecuaria, el transporte, etc.

Evaluación de proyectos

Evaluación de una intervención individual para el desarrollo que tiene por objeto alcanzar objetivos específicos con recursos especificados y dentro de calendarios de ejecución determinados, a menudo enmarcada en un programa más amplio.

Nota: El análisis de costos y beneficios es uno de los principales instrumentos de evaluación de

proyectos con beneficios mensurables. Cuando no puedan cuantificarse los beneficios, el enfoque adecuado sería el de eficacia en función de los costos.

Evaluación de término medio

Evaluación que se efectúa a mediados del período de implementación de la intervención.

Término conexo: evaluación formativa.

Evaluación ex ante

Evaluación que se efectúa antes de poner en práctica una intervención para el desarrollo.

Términos conexos: evaluación inicial, evaluación previa, pre-evaluación.

Evaluación ex post

Evaluación de una intervención para el desarrollo que se efectúa una vez que ha concluido.

Nota: Puede emprenderse inmediatamente o mucho después de su conclusión.

La intención es identificar los factores de éxito o fracaso, evaluar la sostenibilidad de los resultados y las repercusiones, y extraer conclusiones que puedan ser útiles para otras intervenciones.

Evaluación externa

Evaluación de una intervención para el desarrollo realizada por entidades y/o individuos ajenos a los organismos donantes y de ejecución.

Evaluación formativa

Evaluación cuyo objeto es mejorar el desempeño y que generalmente se realiza durante la fase de implementación de un proyecto o programa.

Nota: También pueden realizarse evaluaciones formativas por otras razones como la verificación del cumplimiento, por exigencias legales o como parte de una iniciativa de evaluación de mayor envergadura.

Término conexo: evaluación de proceso.

Evaluación independiente

Evaluación realizada por entidades y personas que no están bajo el control de los responsables del diseño y la implementación de la intervención para el desarrollo.

Nota: La credibilidad de una evaluación depende en parte del grado de independencia con la que se llevó a cabo. La independencia significa que la evaluación no está sujeta a ninguna influencia política ni a presiones de ninguna organización. Se cuenta con pleno acceso a la información y total autonomía para llevar a cabo las investigaciones y notificar lo que se haya determinado.

Evaluación interna

Evaluación de una intervención para el desarrollo realizada por una unidad y/o personas que dependen de la gerencia o dirección de un organismo donante, asociado o de ejecución.

Término conexo: autoevaluación.

Evaluación participativa

Método de evaluación en la que los representantes de entidades y partes interesadas (incluidos los beneficiarios) trabajan conjuntamente en el diseño, implementación e interpretación de una evaluación.

Evaluación sumativa

Estudio que se realiza al final de una intervención (o de una fase de esa intervención) para determinar en qué medida se produjeron los resultados previstos. El objetivo de la evaluación sumativa es proporcionar información sobre el valor del programa.

Término conexo: evaluación del impacto.

Evaluación temática

Evaluación de un conjunto determinado de intervenciones para el desarrollo, todas las cuales se refieren a una prioridad específica de desarrollo que abarca distintos países, regiones y sectores.

Fiabilidad

Es la coherencia de los datos y los juicios de evaluación, y la medida en que se puede confiar en ellos, con referencia a la calidad de los instrumentos, procedimientos y análisis empleados para recopilar e interpretar datos de evaluación.

Nota: La información de una evaluación es fiable si observaciones repetidas utilizando instrumentos similares, en condiciones similares dan lugar a resultados similares.

Garantía de calidad

La garantía de calidad abarca toda actividad que tenga por objeto evaluar y mejorar el mérito o el valor de una intervención para el desarrollo o su cumplimiento con normas establecidas.

Nota: Cabe citar como ejemplos de actividades de garantía de calidad la evaluación ex ante, la gestión basada en resultados, los exámenes durante la ejecución, las evaluaciones, etc. La garantía de calidad también puede referirse a la evaluación de la calidad de una cartera y de su eficacia en términos del desarrollo.

Gestión basada en resultados

Estrategia de gestión que se centra en el desempeño y el logro de productos, efectos e impacto.

Término conexo: marco lógico.

Grupo meta

Individuos u organismos específicos en cuyo beneficio se lleva a cabo la intervención para el desarrollo.

Hallazgo (Constatación)

Un hallazgo (o una constatación) utiliza evidencias obtenidas de una o más evaluaciones para realizar afirmaciones basadas en hechos.

Herramientas analíticas

Métodos empleados para procesar e interpretar información durante una evaluación.

Herramientas de recolección de datos

Metodologías empleadas para identificar fuentes de información y recopilar datos durante una evaluación.

Nota: Cabe citar como ejemplos las encuestas informales y formales, la observación directa y participativa, las entrevistas en comunidades, los grupos de control, la opinión de expertos, los estudios de casos y la investigación bibliográfica.

Impacto en el desarrollo institucional

Medida en que una intervención mejora o debilita la capacidad de un país o región de hacer uso más eficiente, equitativo y sostenible de sus recursos humanos, financieros y naturales, por ejemplo, a través de: mecanismos institucionales mejor definidos, más estables, transparentes y aplicados de manera eficaz y previsible y/o (b) mejor ajuste de la misión y la capacidad de una organización con su mandato, que se deriva de estos mecanismos institucionales. Estos impactos pueden incluir los efectos intencionales o no intencionales de una acción.

Impactos

Efectos de largo plazo positivos y negativos, primarios y secundarios, producidos directa o indirectamente por una intervención para el desarrollo, intencionalmente o no.

Indicador

Variable o factor cuantitativo o cualitativo que proporciona un medio sencillo y fiable para medir logros, reflejar los cambios vinculados con una intervención o ayudar a evaluar los resultados de un organismo de desarrollo.

Indicador del desempeño (o de los resultados)

Variable que permite verificar cambios debidos a la intervención para el desarrollo o que muestra resultados en relación con lo que se ha planeado.

Términos conexos: seguimiento del desempeño, medición de los resultados.

Insumos

Recursos financieros, humanos y materiales empleados en una intervención para el desarrollo.

Intervención para el desarrollo

Instrumento de asistencia utilizado por un organismo (donante o no donante), con el objeto de fomentar el desarrollo.

Nota: Cabe citar como ejemplos el asesoramiento en materia de políticas, los proyectos y los programas.

Marco de resultados

Lógica del programa que explica la forma en que deberá lograrse el objetivo de desarrollo, que incluye las relaciones causales y los supuestos subyacentes.

Términos conexos: cadena de resultados, marco lógico.

Marco lógico

Herramienta que se utiliza para mejorar el diseño de las intervenciones, más frecuentemente a nivel del proyecto. Comprende la identificación de elementos estratégicos (insumos, productos, efectos, impacto) y sus relaciones causales, indicadores y los supuestos o riesgos que pueden influir en el éxito o el fracaso. De esa manera facilita la planeación, la ejecución y la evaluación de una intervención para el desarrollo.

Término conexo: gestión basada en resultados.

Medición de los resultados

Sistema para evaluar los resultados de las intervenciones para el desarrollo en función de los objetivos declarados.

Términos conexos: seguimiento del desempeño, indicador.

Meta

Objetivo global hacia el cual se prevé que contribuya una intervención para el desarrollo.

Término conexo: objetivo de desarrollo.

Metaevaluación

Este término se utiliza para evaluaciones cuyo objeto es sintetizar constataciones de un conjunto de evaluaciones. También puede utilizarse

para indicar la evaluación de otra evaluación a fin de juzgar su calidad y/o medir el desempeño de los evaluadores.

Norma de referencia

Base de comparación o norma (standard) en relación con la cual pueden medirse los resultados o los logros obtenidos.

Nota: Una norma se refiere a los resultados logrados en el pasado reciente por otros organismos similares, o a lo que razonablemente puede inferirse que se ha logrado en circunstancias similares.

Objetivo de desarrollo

Impacto intencional esperado que contribuye a generar beneficios físicos, financieros, institucionales, sociales, ambientales o de otra índole a una sociedad, una comunidad o un grupo de personas mediante una o más intervenciones para el desarrollo.

Objetivo del proyecto o programa

Se refiere a los resultados físicos, financieros, institucionales, sociales, ambientales o de otra índole que se espera que el proyecto o programa contribuya a lograr.

Partes interesadas

Entidades, organizaciones, grupos o particulares que tienen un interés directo o indirecto en la intervención para el desarrollo o en su evaluación.

Pertinencia

Medida en que los objetivos de una intervención para el desarrollo son congruentes con los requisitos de los beneficiarios, las necesidades del país, las prioridades globales y las políticas de los asociados y donantes.

Nota: En retrospectiva, la cuestión de la pertinencia suele referirse a si los objetivos o el diseño de una intervención siguen siendo adecuados aún cuando hayan cambiado las circunstancias.

Producto

Comprende los productos, los bienes de capital y los servicios que resultan de una intervención para el desarrollo; puede incluir también los cam-

bios resultantes de la intervención que son pertinentes para el logro de los efectos directos.

Propósito

Objetivos declarados públicamente del programa o proyecto de desarrollo.

Recomendaciones

Propuestas que tienen por objeto mejorar la eficacia, la calidad o la eficiencia de una intervención para el desarrollo, rediseñar los objetivos y/o reasignar los recursos. Las recomendaciones deberán estar vinculadas a las conclusiones.

Rendición de cuentas

Obligación de demostrar que se ha efectuado el trabajo cumpliendo con las reglas y normas acordadas o de declarar de manera precisa e imparcial los resultados obtenidos en comparación con las funciones y/o planes encomendados. Esto puede exigir una demostración cuidadosa, que pueda defenderse incluso judicialmente, de que la labor realizada es congruente con los términos contractuales.

Nota: La rendición de cuentas en materia de desarrollo puede referirse a las obligaciones de las partes de actuar de conformidad con responsabilidades, funciones y expectativas de resultados claramente definidas, a menudo con respecto al uso prudente de los recursos. Para los evaluadores, denota la responsabilidad de proporcionar informes de seguimiento y evaluaciones de resultados precisos, imparciales y creíbles. Los administradores y ejecutivos del sector público, deben rendir cuentas ante los contribuyentes y/o los ciudadanos.

Resultados

Producto, efecto o impacto (intencional o no, positivo y/o negativo) de una intervención para el desarrollo.

Términos conexos: efecto directo, repercusión, impacto.

Retroalimentación

Transmisión de las constataciones (hallazgos) a las que se arribó en el proceso de evaluación a aquellas partes para quienes son pertinentes y útiles con objeto de facilitar el aprendizaje. Puede abarcar la recopilación

ción y divulgación de observaciones, conclusiones, recomendaciones y lecciones de la experiencia.

Revisión

Evaluación de los resultados de una intervención, periódicamente o de manera ad hoc.

Nota: Con frecuencia, se realiza una “evaluación” para tener una determinación más completa y/o profunda que la que produce una revisión. Las revisiones tienden a hacer hincapié en los aspectos operativos. En ocasiones, los términos “revisión” y “evaluación” se utilizan como sinónimos.

Término conexo: evaluación.

Seguimiento

Función continua que utiliza una recopilación sistemática de datos sobre indicadores especificados para proporcionar a los administradores y a las partes interesadas principales de una intervención para el desarrollo, indicaciones sobre el avance y el logro de los objetivos así como de la utilización de los fondos asignados.

Términos conexos: seguimiento del desempeño, indicador.

Seguimiento del desempeño

Proceso continuo de recolección y análisis de datos para comparar en qué medida se está ejecutando un proyecto, programa o política en función de los resultados previstos.

Sostenibilidad

Continuación de los beneficios de una intervención para el desarrollo después de concluida.

Probabilidad de que continúen los beneficios en el largo plazo. Situación en la que las ventajas netas son susceptibles de resistir los riesgos con el correr del tiempo.

Supuestos

Hipótesis sobre los factores o riesgos que pueden afectar el avance o éxito de una intervención para el desarrollo.

Nota: Este término puede también aplicarse a las condiciones hipotéticas que inciden en la validez de la evaluación misma, por ejemplo, las características de la población de la cual se extrae una muestra para una encuesta. Los supuestos se plantean de manera explícita en evaluaciones basadas en la teoría, cuando las mismas son verificadas sistemáticamente mediante una comparación con la cadena de resultados prevista.

Términos de referencia

Documento escrito que presenta el propósito y el alcance de la evaluación, los métodos que se han de utilizar, la norma con la que se evaluarán los resultados o los análisis que se han de realizar, los recursos y el tiempo asignado, y los requisitos de presentación de informes. A veces se utilizan también las expresiones “alcance del trabajo” o “mandato de la evaluación”.

Triangulación

Uso de tres o más teorías, fuentes o tipos de información, o tipos de análisis para verificar y sustentar una evaluación.

Nota: Al combinar múltiples fuentes de datos, métodos, análisis o teorías, los evaluadores procuran eliminar el sesgo que surge cuando se recurre a una sola fuente de información, a un solo método, a un único observador o a una teoría única.

Validez

Medida en que las estrategias y los instrumentos de recopilación de datos miden lo que tienen por objeto medir.

NOTAS

Capítulo 3

1. El Steering Committee for the Review of Government Service Provision ofrece un buen ejemplo práctico de la comparación de desempeño entre niveles de gobierno federales, estatales o territoriales en Australia (2007).

2. Conocido también como la “nueva administración pública” (véase, por ejemplo, OCDE, 1995).

3. Algunos conceptos relacionados con la participación de la sociedad civil en el SyE son SyE participativo, en el que ciudadanos comunes son participantes activos en el SyE y no sólo fuentes de información, y rendición de cuentas social, la cual abarca una amplia variedad de mecanismos, como son varios tipos de SyE que permiten que los ciudadanos puedan exigir al Estado que rinda cuentas. Estos otros tipos de SyE comprenden tarjetas comunitarias de puntaje, encuestas de seguimiento del gasto público y auditorías sociales. Véase Banco Mundial (2006b).

4. <http://www.bogotacomovamos.org/bogotacv/scripts/index.php>. Véase también Sánchez (sin fecha) y Fiszbein (2005, p. 42)

5. El Ministro de Hacienda de Chile, quien maneja todo el sistema de evaluación del gobierno, ha llamado a licitación on-line para encargar las evaluaciones que quiere llevar a cabo. Los términos de referencia de las evaluaciones, los licitadores que obtengan la adjudicación (personas naturales o jurídicas) y el informe final de evaluación son publicados en el portal del ministerio en el momento de la selección de los licitadores. Esto ayuda a reforzar la transparencia de los procesos de evaluación y la objetividad de las mismas evaluaciones.

Capítulo 4

1. La mayoría de los sistemas de SyE gubernamentales no evalúan proyectos de los donantes. Dos excepciones son Chile y Colombia.

2. <http://www.mfdr.org/>.

3. <http://wwwadb.org/MfDR/CoP/about.asp>.

4. <http://www.afrea.org/>; <http://www.preval.org/mapa.php?idioma=8>; <http://www.ideas-int.org/>; <http://internationalevaluation.com/index.shtml>.

Capítulo 5

1. Para un criterio de evaluación de la calidad de los indicadores de desempeño, véase, por ejemplo, Hatry (2006) y Wholey (2006). Para parámetros de evaluación, véase, por ejemplo, Wholey, Hatry y Newcomer (2004).

Capítulo 6

1. El MdH analiza y procura verificar la información contenida en estos informes. Algunas informaciones de las bases de datos de ministerios son sometidas a auditorías realizadas por el Consejo de Auditoría Interna General de Gobierno (ver Blondal y Curristine, 2004).

2. Estas metas incluyen productos de bienes y servicios, su calidad y niveles de satisfacción del usuario.

3. Algunas razones de que no se logran las metas establecidas son factores externos fuera del control de la organización, metas muy altas poco realistas y bajo desempeño en la gestión dentro de la organización (Guzmán, 2006).

4. Una de las formas en que los ministerios sectoriales utilizan la información del SyE en el proceso presupuestario es cuando ellos solicitan recursos adicionales al fondo para licitaciones del MdH. Este fondo ha sido utilizado en algunos presupuestos recientes -no en todos- para asignar recursos adicionales disponibles al final del proceso presupuestario normal. Si los ministerios sectoriales desean acceder a este fondo, los ministros tienen que presentar sus licitaciones utilizando el enfoque de marco lógico, mostrando los objetivos deseados del gasto propuesto, los indicadores de desempeño y metas, la población objetivo, los resultados esperados y la probable contribución a las metas estratégicas. El MdH revisa estas licitaciones basándose en criterios técnicos, especialmente su relevancia para las

prioridades del gobierno. La decisión final sobre la asignación de los fondos la toma el presidente (Blondal y Curristine, 2004).

5. Las evaluaciones de los programas de gobierno y las evaluaciones de impacto de Chile no siempre reportan su metodología u otorgan suficiente atención a la lógica del programa (marco lógico). Algunas de las evaluaciones de impacto no cumplen con los propios parámetros de calidad del MdH debido a problemas como la ausencia de un grupo control o la falta de datos de referencia. Estas evaluaciones tendían a dar más valor a los métodos cuantitativos, mientras que subutilizaban la información cualitativa, como el nivel de satisfacción del beneficiario.

6. Esta cantidad excluye los costos asumidos por entidades del sector, los cuales consisten básicamente en el costo de recopilación, procesamiento y transmisión de la información de desempeño al MdH, y el costo de preparar los balances de gestión integral.

Capítulo 7

1. Los sistemas SIGOB en Guatemala y Honduras y el sistema de indicadores de desempeño del estado de Ceará en Brasil se utilizan para calificar el desempeño del programa, con un enfoque tipo semáforo: calificación verde, ámbar o roja. Este enfoque resalta claramente el desempeño de cada programa. El gobierno mexicano está considerando introducir un sistema similar.

2. El departamento de planeación, el cual administra SINERGIA, ha desarrollado una metodología para las evaluaciones rápidas basada en una combinación de la metodología de las evaluaciones de programas gubernamentales de Chile y la de PART, del gobierno de los Estados Unidos de América. Para mayores detalles, véase Mackay y otros (2007). Se espera que estas evaluaciones del departamento de planeación (llamadas “evaluaciones ejecutivas”) cuesten cerca de \$25.000 cada una. Las pruebas experimentales de las evaluaciones rápidas del ministerio de hacienda se basan en la metodología de las evaluaciones de programas gubernamentales de Chile y cuestan alrededor de \$15.000 cada una.

3. El gobierno actualmente está financiando sólo 12% de los \$11,1 millones de la agenda de evaluación.

4. El costo estimado para Colombia es aproximado. Los estimados tanto para Colombia como para Chile no incluyen los costos asumidos por los ministerios sectoriales y dependencias para proporcionar seguimiento y otro tipo de información para el sistema de SyE.

Capítulo 8

1. Las reformas australianas incluyen, por ejemplo, una reducción del número de departamentos y el otorgamiento de mucho mayor autonomía a los departamentos consolidados; reemplazo del presupuesto por rubro con un sistema de costos corrientes (que incluye un rubro para los salarios y otro para los gastos administrativos), además del gasto por programas, una introducción al presupuesto por programa; la introducción de un marco de gastos a mediano plazo con estimados para tres años.

2. El desarrollo del sistema de evaluación de Australia lo analiza Mackay (1998a), y una comparación con el sistema de gestión del desempeño al cual reemplazó la presenta Mackay (2004).

3. Aunque las relaciones de rendición de cuentas son tradicionalmente vistas en términos de la rendición de cuentas de los ministerios y departamentos al parlamento; en el caso de Australia, otra relación de este tipo ha probado ser más poderosa: la rendición de cuentas de los departamentos al DdF.

4. El costo anualizado de estas evaluaciones fue equivalente, en promedio, a menos de 1% del gasto total del gobierno en los programas evaluados.

5. Algunas veces los mismos ministerios sectoriales prepararon opciones de ahorro como una forma de ayudar en el pago de las nuevas propuestas de gasto. Cerca de un tercio de todas las opciones de ahorro fueron preparadas por ministerios sectoriales; las restantes fueron preparadas por el DdF.

6. En varias oportunidades, las propuestas de nuevas políticas de los ministerios sectoriales no fueron respaldadas por los hallazgos de evaluación, aun cuando el DdF argumentó que podrían haberlo sido y, por tanto, el gabinete solicitó que se realizara una evaluación antes de considerar la propuesta. Y cada vez que había una disputa entre el DdF y los departamentos sectoriales en relación con la calidad o confiabilidad de los hallazgos de una evaluación importante –un tema que demostró ser cierto para atraer la ira del gabinete– el asunto era devuelto a los funcionarios para que los resolvieran mediante una nueva evaluación. Esto generalmente tomaba algún tiempo; en consecuencia, la propuesta del ministerio sectorial debía esperar otro año para ser reconsiderada. Estos atrasos otorgaban a los ministerios sectoriales un incentivo real para evitar disputas con el DdF acerca de la calidad de sus evaluaciones.

7. Para un análisis detallado de estas reformas y sus impactos en SyE en el gobierno federal, véase Mackay (2004).

8. Los ejemplos incluyen el departamento de la familia; servicios comunitarios y asuntos indígenas; empleo y relaciones laborales; educación, ciencia y capacitación; y salud y envejecimiento.

9. En ausencia de fuertes presiones de rendición de cuentas en los departamentos sectoriales y en un ambiente en el que los procesos de políticas y de presupuesto han sido debilitados, cualquier incentivo para que los departamentos sectoriales tomen seriamente el SyE del desempeño tendrá que ser generado internamente. Esto a su vez dependerá de las prioridades y compromiso de las secretarías permanentes de los ministerios.

Capítulo 9

1. Mundialmente, cerca de 64 países han preparado un PRSP o un PRSP provisional. Véase <http://www.worldbank.org/prsp>.

2. Esta sección se basa ampliamente en trabajos de consultoría encomendados por el GEI. Véanse Hauge (2001, 2003), GEI (2004a, anexo D) y Schiavo-Campo (2005).

3. Conocida como Joint Assistance Strategy (Estrategia de asistencia conjunta). Véase Banco Mundial y otros (2006).

4. <http://web.worldbank.org/external/projects/main?pagePK=64283627&piPK=73230&theSitePK=40941&menuPK=228424&Projectid=P050440>

Capítulo 10

1. Nótese también la importancia de los datos recopilados por las oficinas nacionales de estadística, como los censos de población y las encuestas de hogares. Un buen ejemplo de un examen de los datos existentes recopilados por los ministerios y la oficina nacional de estadística de Uganda lo proporciona Kiryegyera, Nuwagaba y Ochen (2005).

2. Esto ha sucedido con información de listas de espera en hospitales del Reino Unido (Schick, 2001).

3. Un interesante, y quizás hasta controvertido, análisis de la naturaleza e impacto de la aplicación de las leyes napoleónicas en los países en desarrollo se presenta en Beck, Dermiguc-Kunt y Levine (2002). En comparación, países con un sistema de gobierno de Westminster tienden a interpretar las decisiones del gobierno, como se ve reflejado, por ejemplo, en las decisiones del Gabinete, de una manera más pragmática, resaltando su adaptación conforme cambian las circunstancias. Una fortaleza de las decisiones del Gabinete es que ellas son decisiones colectivas que involucran a muchos ministros del gobierno. El apoyo colectivo del Gabinete para el sistema

de evaluación en Australia fue un importante factor de éxito en ese país (Mackay, 1998a).

4. Existen otras ventajas de tener una legislación para el SyE. La legislación puede asegurar que los ministerios centrales tengan acceso a la información recopilada y mantenida por los ministerios sectoriales y las dependencias. La legislación también puede asegurar que los informes de evaluación estén disponibles al público, y garantizar la confidencialidad de la información personal.

5. Los informes de evaluación están disponibles desde el portal del ministerio: http://www.dipres.cl/fr_control.html.

6. Una de las primeras guías fue publicada por el Departamento de Evaluación de Operaciones del Banco Mundial (que se convirtió en el Grupo de Evaluación Independiente desde 2005). Véase Mackay (1998b). Otro ejemplo característico se encuentra en Bedi y otros (2006).

Capítulo 11

1. Esta tricotomía -premios, castigos y consejos- fue desarrollado originalmente por Vedung (1991) al presentar una taxonomía de los instrumentos de políticas (reglamentos, incentivos económicos e información). También se ha utilizado para desarrollar una taxonomía de incentivos para conducir el SyE por Toulemonde (1999).

Capítulo 12

1. Compton, Baizerman y Stockdill (2002) han caracterizado la creación de capacidades de SyE como si tuvieran elementos de un arte, de un oficio y de una ciencia.

2. Una guía detallada para evaluar sistemas de seguimiento de la pobreza ha sido preparada por Bedi y otros (2006).

3. Esto podría implicar una revisión de los indicadores de desempeño existentes comparándolos con los criterios de prácticas recomendables como el SMART (por las iniciales en inglés de las características que lo definen) para evaluar si los indicadores son específicos, medibles, atribuibles, realistas y oportunos (véase Australian National Audit Office, 2001). También podría implicar una revisión de datos existentes recopilados por los ministerios y la oficina nacional de estadística, para encontrar la información que está disponible en relación con las áreas prioritarias del gobierno (como salud o educación primaria) y en qué medida la información está armonizada o se sobrepone. (Un buen ejemplo para Uganda lo proporciona Kiryegyera, Nuwagaba y Ochen, 2005). También podría implicar una serie de auditorías

de datos específicos de los sistemas de información de los ministerios del sector. Los parámetros de evaluación de la calidad de la información que utiliza el Fondo Monetario Internacional proporcionan un marco de diagnóstico muy ilustrativo: <http://dsbb.imf.org/Applications/web/dqrsdqaf/>.

4. Argentina, por ejemplo, tiene tres sistemas nacionales de SyE que están coordinados (Zalstman, 2006a), dos de ellos integran a todo el gobierno y el tercero abarca todo el gasto social.

Capítulo 13

1. Ésta es una manera de lograr la armonización de múltiples requerimientos del SyE frecuentemente conflictivos por parte de varios donantes. También brinda un punto de partida -una "posición estratégica"- para una futura extensión de un sistema de SyE para todas las actividades del gobierno, incluidas todas las financiadas por su propio presupuesto.

2. Sin embargo, según lo mencionado en el capítulo 6, aun el sistema de SyE de Chile, regido de manera centralizada y que es administrado por el hábil y poderoso Ministerio de Hacienda, produce algunas evaluaciones que tienen problemas de calidad.

Capítulo 14

1. El criterio de evaluación aplicado por el Banco Mundial a su proyecto comprende (1) efecto directo real o probable - (a) importancia de los objetivos del proyecto y diseño, (b) eficacia (es decir, logro de objetivos), y (c) eficiencia; (2) riesgo de desarrollo de efectos directos (es decir, el riesgo de que los efectos directos reales o probables no se mantengan); (3) desempeño del Banco; (4) desempeño del prestatario; (5) diseño, implementación y utilización del SyE; y (6) otros temas -cumplimiento de salvaguardas, cumplimiento fiduciario e impactos positivos y negativos no intencionados.

2. Un ejemplo proviene del apoyo del Banco Mundial a los esfuerzos del gobierno de Egipto para introducir el presupuesto por resultados. El efecto directo de estos esfuerzos ha sido calificado como moderadamente insatisfactorio (GEL, 2004a, Anexo G). Este informe presenta una lista que incluye varias enseñanzas a partir de esta experiencia.

3. Véase por ejemplo, la labor de creación de capacidad estadística del Banco Mundial, y la labor de la Sociedad de Estadística para el Desarrollo en el siglo XXI (PARIS21, un consorcio líder de donantes internacionales, gobiernos, instituciones profesionales, y acadé-

micos: <http://intranet.worldbank.org/WBSITE/INTRANET/UNITS/DEC/DATA/SCBINTRANET/0,,contentMDK:20100922~pagePK:229337~piPK:232609~theSitePK:239411,00.html> <http://www.paris21.org/>.

4. <http://www.who.int/healthmetrics/en/> Los objetivos de esta red son relevantes para otros sectores y también para los sistemas de información nacionales: *Un sistema de información de salud de un país comprende múltiples subsistemas y fuentes de información que juntos contribuyen a la generación de información sobre salud, que abarcan datos del registro civil, censos y encuestas, vigilancia y respuesta a enfermedades, estadísticas de servicios e información de la gestión en salud, datos financieros y seguimiento de las fuentes. La ausencia de consenso en las fortalezas relativas, utilidad, factibilidad y la eficacia en función de los costos de diversos enfoques de recopilación de datos ha resultado en una abundancia de sistemas independientes pero a menudo superpuestos. Muy frecuentemente se utilizan métodos de recolección de datos de manera inapropiada, por ejemplo, el uso de encuestas de hogares para producir información sobre la mortalidad de adultos. Los socios de la HMN están de acuerdo en alinearse alrededor de un marco común que establezca los parámetros para los sistemas de información. El marco de la HMT servirá para definir los sistemas necesarios en los niveles nacional y mundial, junto con los parámetros, capacidades y procesos para generar, analizar, difundir y utilizar información de salud ... [Se] enfoca en los insumos de los donantes y organismos técnicos alrededor del plan de un país para el desarrollo de la información en salud, y así reducir la duplicación y superposición.*

5. El instrumento de la Red de la Métrica en Salud para la evaluación y seguimiento del fortalecimiento de los sistemas de información de salud en los países se encuentra disponible en: http://www.who.int/healthmetrics/documents/hmn_assessment_tool_guide_english_v1_96.pdf.

6. Véase la Red de Evaluación del CAD de la OCDE: http://www.oecd.org/document/60/0,2340,en_21571361_34047972_38242748_1_1_1_1,00.html.

7. Véase el análisis previo sobre la creación de capacidad estadística (especialmente PARIS21) y la Red de la Métrica en Salud. Los criterios para evaluar sistemas de gestión financiera fueron desarrollados por la comunidad de donantes para garantizar que los países que iban a beneficiarse de la iniciativa de alivio de la deuda tuvieran sistemas suficientemente confiables -esto es, un requerimiento fiduciario, conocido como la iniciativa del gasto público y rendición de cuentas. Véase

[http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/ TOPICS/EXTPUBLICSECTORANDGOVERNANCE/ EXTPUBLICFINANCE/0,,contentMDK:20687844~pa gePK:148956~piPK:216618~theSitePK:1339564,00.htm](http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTPUBLICSECTORANDGOVERNANCE/EXTPUBLICFINANCE/0,,contentMDK:20687844~pa gePK:148956~piPK:216618~theSitePK:1339564,00.htm).

PyR: Preguntas frecuentes

1. En Australia, el gobierno clausuró su Oficina de Investigación del Mercado Laboral en 1986, después de que la oficina organizó el lanzamiento, ante los medios de comunicación más conocidos, de la evaluación del principal programa de gobierno para la generación de empleo; la evaluación presentó muchas críticas al programa (el gobierno canceló el programa al año siguiente). Esta experiencia no es, definitivamente, un argumento para llevar a cabo evaluaciones que no sean honestas u objetivas, sino que es un argumento para manejar los resultados de las evaluaciones con tacto. Si el organismo gubernamental que realiza una evaluación ha sido recientemente establecido, sería prudente seleccionar cuidadosamente los programas que deben ser evaluados.

2. El grado en que los resultados de una evaluación son aplicables o relevantes para otros países -y de esta manera no sólo reflejan una serie especial de circunstancias locales- refleja su *validez externa*.

3. Véase los artículos publicados en el *Boston Review* en 2006 y Davison (2006), Cook (2006) y Scriven (2006). White (2006a, 2006b.) ha argumentado que la porción de ayuda para el desarrollo que puede estar sujeta a una evaluación de impacto al azar está severamente limitada.

4. La desigualdad en la disponibilidad de información del SyE es abordada explícitamente en Estados Unidos de América por medio del Program Assessment Rating Tool - PART (Recuadro 3.2). De esta manera, programas con una evidencia débil de SyE en relación con su desempeño reciben un puntaje considerablemente bajo.

5. Esto es bastante más fácil de realizar dentro de un departamento, comparado con una situación donde un programa abarca varios departamentos.

6. Un instrumento analítico muy útil que facilita este enfoque estratégico es el análisis de marco lógico. Una versión más sofisticada de este enfoque la proporciona la evaluación basada en la teoría. Se puede encontrar un visión general de estos dos enfoques en *Monitoring and Evaluation: Some Tools, Methods and Approaches* (GEI, 2004b).

Anexo B

El grupo que ayudo a preparar el diagnóstico incluye Gladys Lopez-Acevedo, Fernando Rojas, Miguel

Mercado-Diaz, Wendy Cunningham, Jairo Arboleda, Tarsicio Castañeda, Rodrigo García, Marcela Rubio, y Juan Manuel Quesada, con Keith Mackay como el autor líder.

1. SINERGIA —Sistema Nacional de Evaluación de Resultados de la Gestión Pública.

2. Los documentos del proyecto para estos préstamos del Banco Mundial y otros más se encuentran listados en la bibliografía.

3. Ver CONPES, 2004; Castro, 2006.

4. SIGOB—Sistema de Programación y Gestión por Objetivos y Resultados.

5. Directiva Presidencial 10 de 2002.

6. CONPES (Consejo Nacional de Política Económica y Social) (2004) Renovación de la Administración Pública: Gestión por Resultados y Reforma del Sistema Nacional de Evaluación. CONPES 3294.

7. Ley 819 de 2003 o Ley de Responsabilidad Fiscal.

8. Este bajo nivel de personal permanente refleja el control estricto del gobierno en el número total de servidores civiles.

9. Programas de Acción Gubernamental. Estos están reflejados en el plan nacional de desarrollo.

10. <http://www.sigob.gov.co/ini/>

11. Colombia es una república unitaria con 32 departamentos (a nivel territorial) más el distrito de Bogotá. Cada departamento supervisa varios municipios. Hay cerca de 1100 municipios en Colombia.

12. Son conocidas también como “*Evaluaciones Estratégicas*”.

13. Además de la base de datos del SIGOB disponible para el público, todas las evaluaciones de SINERGIA y una serie de informes sobre el desempeño del gobierno se encuentran disponibles para el público desde la página web del DNP (www.dnp.gov.co). La habilidad de los ciudadanos en general para utilizar esta información no es clara, sin embargo, las instituciones educativas y algunas ONGs tienen el potencial para utilizar dicha información.

14. El cuestionario se encuentra disponible en: <http://sinergia.dnp.gov.co/sinergia/opi>

15. Se espera publicar los resultados de esta encuesta a inicios del 2007.

16. La DEPP ha apoyado una serie de 20 programas radiales sobre los resultados de las políticas sociales del gobierno, y sobre las formas en que los ciudadanos pueden solicitar apoyo al gobierno. Los programas radiales han sido transmitidos a través de 80 estaciones radiales comunitarias en todo el país.

17. <http://www.bogotacomovamos.org/bogotacv/scripts/index.php>

18. Sin embargo, parece ser que el Ministerio de Hacienda aplica un considerable poder discrecional en la liberación de los fondos para gastos autorizados. En la medida que esto ocurra, aumenta la flexibilidad del presupuesto a corto plazo.

19. Un enfoque similar al establecimiento de metas de desempeño son los “acuerdos de eficacia” que deben ser decididos dentro del contexto de los “Planes Indicativos” que los ministerios y agencias tienen que acordar con el DNP y el Ministerio de Hacienda. Ver CONPES, 1999. No queda claro si es que existen consecuencias en caso las entidades no logren cumplir sus metas.

20. El método *casemix* es una forma de clasificar pacientes del hospital según la manera de sus diagnósticos y el nivel del servicio de salud que es requerido. El financiamiento proporcionado para cada hospital son basados en los números de categoría del paciente que recibe tratamiento, y el costo promedio de obtener el nivel de tratamiento correspondiente. Los costos promedios son basados en el sistema de salud como un todo.

21. El trabajo de evaluación de la DDTS parece consistir en evaluaciones del desempeño municipal basadas en la información recolectada sobre el desempeño.

22. Una forma en que el SyE a nivel municipal se ha desarrollado en otros países es publicando comparaciones de referencia de la cantidad y calidad de la provisión territorial de servicios. Esto permite identificar a los gobiernos con relativamente alto y bajo desempeño.

23. Medium-term expenditure framework.

24. Esta discusión se enfoca en una estructura del programa basada en los objetivos. Se pueden elaborar estructuras de programas alternativos, como por ejemplo, basados en el tipo de actividad (por ejemplo, hospitales) o en grupos objetivo (por ejemplo, adultos mayores).

25. La DEPP ha estimado que la agenda de evaluación de SINERGIA cubre alrededor del 24 por ciento del presupuesto de inversión. Esta figura relaciona con las actividades del gobierno que ha sido sujeto de algunas clases de evaluaciones debajo de SINERGIA. Indudablemente, este estadístico no debería ser interpretado para sugerir que una mayor evaluación de estas actividades no son garantizados: raramente, si acaso, una evaluación de impacto costosa puede evaluar comprensivamente todos los temas posibles relacionadas con la implementación de un programa, productos, entrega de servicios, eficacia de la focalización, efectos directos e impactos, incluyendo la cobertura geográfica total

del programa. De esa manera, la mayoría de evaluaciones aborda sólo un parte de estos temas. Por otra parte, aún en actividades buenas establecidas del gobierno requiere evaluación periódica y repetida.

26. Existen muchas barreras para lograr la utilización de los hallazgos de las evaluaciones. Para que ellos se utilicen se debe lograr ciertas características del lado de la oferta, tal como lo oportuno de una evaluación y su credibilidad. Además el lado de la demanda es clave: toma de conciencia de los hallazgos de evaluación y grado de preparación para su utilización por analistas políticos, encargados de la toma de decisiones y administradores de las actividades del gobierno. Ver Banco Mundial, *Influential Evaluations: Detailed Case Studies* (Evaluaciones Influyentes: Estudios de casos detallados), 2005.

27. El Banco Mundial está proporcionando una donación para el desarrollo institucional, de US\$0.29m, para ayudar a que el DANE mejore sus encuestas de hogares.

28. Comisión Intersectorial de Políticas y Gestión de Información para la Administración Pública.

29. Bamberger (2006) discute algunas opciones técnicas.

30. Estas dos conferencias realizadas en el 2004 y en el 2006 atrajeron alrededor de 800 participantes cada una, un número extraordinariamente alto que indica la importancia dada al seguimiento y evaluación del desempeño del gobierno.

Anexo D

1. La historia de la participación del GEI en la creación de sistemas de SyE gubernamentales lo presenta Mackay (2003).

2. El personal donante generalmente argumenta que por esta razón ellos no deberían ser considerados responsables por los efectos directos e impactos de sus esfuerzos, sino que sólo sería razonable hacerlos responsables de sus propias actividades y productos. Sin embargo, este argumento no tiene sustento. Aunque el personal donante típicamente no tiene un control directo sobre los efectos directos e impactos de su trabajo, de todas maneras realizan alguna contribución a estos resultados, y siempre es posible formarse una opinión válida sobre su contribución a dichos resultados. Esas opiniones pueden generarse de sus colegas -otros miembros del equipo de donantes que trabajen en el mismo país y sus contrapartes del gobierno- y posiblemente de la sociedad civil. (Una analogía sería si los administradores prepararan un informe evaluador o una evaluación de trabajo de todo su equipo).

3. Esta metodología identifica cuatro niveles de evaluación de capacitación: reacciones de los participantes y opiniones sobre la capacitación; grado de aprendizaje del participante (medido, por ejemplo, por una prueba antes y después de la capacitación); cambios en el comportamiento de los participantes (es decir, cambios en su desempeño en el trabajo); y los re-

sultados dentro de la organización donde trabajan los participantes (es decir, qué diferencias hay en el desempeño de la organización gracias a la capacitación que recibieron sus empleados).

4. Por ejemplo, Buchanan (2004) ha llevado a cabo una evaluación en cuatro niveles del Programa Internacional de Capacitación en Evaluación del Desarrollo del GEI.

BIBLIOGRAFÍA

- Adrien, Marie-Hélène. 2003. *Guide to Conducting Reviews of Organizations Supplying M&E Training*. No. 9 of *Evaluation Capacity Development Working Paper Series*. Washington, DC: Banco Mundial. <http://www.worldbank.org/ieg/ecd/>.
- . 2001. “Assessment of Ghanaian Organizations Involved in the Delivery of Monitoring and Evaluation Training.” Report prepared for Independent Evaluation Group. Banco Mundial, Washington, DC. <http://www.worldbank.org/ieg/ecd/>.
- African Development Bank and World Bank. 1998. *Evaluation Capacity Development in Africa*. Washington, DC: Banco Mundial. <http://www.worldbank.org/ieg/ecd/>
- Australian National Audit Office. 2001. *Performance Information in Portfolio Budget Statements (Report No. 18, 2001–02)*. Canberra: AGPS.
- . 1997. *Program Evaluation in the Australian Public Service (Report No. 3, 1997–98)*. Canberra: AGPS.
- Bamberger, Michael. 2006. *Realización de Evaluaciones de Impacto de Calidad con Limitaciones de Presupuesto, Tiempo e Información*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Bamberger, Michael, Keith Mackay, y Elaine Ooi. 2005. *Influential Evaluations: Detailed Case Studies*. Washington, DC: Banco Mundial.
- . 2004. *Evaluaciones Influyentes: Evaluaciones que Mejoraron el Desempeño y los Efectos de los Programas de Desarrollo*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Barberie, Alain. 1998. *Indonesia’s National Evaluation System*. No. 3 of *Evaluation Capacity Development Working Paper Series*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Barrett, Pat. 2001. “Evaluation and Performance Auditing: Sharing the Common Ground. A Review of Developments.” Address to the Australasian Evaluation Society, Canberra, 10 October. http://www.anao.gov.au/uploads/documents/Evaluation_and_Performance_Auditing_Sharing_the_Common_Ground.pdf.
- Beck, Thorsten, Asli Demirguc-Kunt, y Ross Levine. 2002. *Law and Finance: Why Does Legal Origin Matter? (Paper No. 9379)*. Cambridge, UK: National Bureau of Economic Research.
- Bedi, Tara, Aline Coudouel, Marcus Cox, Markus Goldstein, y Nigel Thornton. 2006. *Beyond the Numbers: Understanding the Institutions for Monitoring Poverty Reduction Strategies*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Blondal, Jon R., y Teresa Curristine. 2004. “Budgeting in Chile.” *OECD Journal on Budgeting* 4 (2): 7–45.
- Booth, David, y Henry Lucas. 2001a. *Desk Study of Good Practice in the Development of PRSP Indicators and Monitoring Systems: Initial Review of PRSP Documentation*. London: Overseas Development Institute.
- . 2001b. *Desk Study of Good Practice in the Development of PRSP Indicators and Monitoring Systems: Final Report*. London: Overseas Development Institute.
- Boston Review*. 2006. “Making Aid Work.” <http://bostonreview.net/BR31.4/contents.html>
- Boyle, Richard. 2005. *Evaluation Capacity Development in the Republic of Ireland*. No. 14 of *Evaluation Capacity Development Working Paper Series*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Brushett, Stephen. 1998. *Evaluation Capacity Development in Zimbabwe: Issues and Opportunities*. No. 2 of *Evaluation Capacity Development Working Paper Series*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Buchanan, Heather. 2004. “Evaluation of the International Program for Development Evaluation Training.” Consultant report prepared for Independent Evaluation Group and Carleton University, World Bank, Washington, DC. <http://www.ipdet.org/IPDET2004%20Evaluation%20Report.pdf>.
- Castro, Manuel Fernando. 2006a. “Colombia’s National System for Evaluating Management and Results.”

- Towards the Institutionalization of Monitoring and Evaluation Systems in Latin America and the Caribbean: Proceedings of a World Bank/Inter-American Development Bank Conference*, ed. Ernesto May, David Shand, Keith Mackay, Fernando Rojas, and Jaime Saaverdra, 29–35. Washington, DC: Banco Mundial.
- . 2006b. "Performance-based management of country planning and budgeting: The case of Colombia." Presentation at the International Conference on Monitoring and Evaluation of Country Planning and Politics, Beijing, October 2006.
- Compton, Donald W., Michael Baizerman, y Stacey H. Stockdill, eds. 2002. *The Art, Craft, and Science of Evaluation Capacity Building*. San Francisco: Jossey-Bass.
- CONPES (Consejo Nacional de Política Económica y Social). 2004. "Renovación de la administración: Gestión por resultados y reforma del sistema nacional de evaluación." CONPES 3294.
- . 2002. "Evaluación de impacto de programas sociales." CONPES 3188.
- . 1999. "Acuerdos de eficiencia: Estrategia de evaluación del plan nacional de desarrollo 'Cambio para Construir la Paz.'" CONPES 3048.
- Cook, Thomas D. 2006. "Describing What Is Special about the Role of Experiments in Contemporary Educational Research: Putting the 'Gold Standard' Rhetoric into Perspective." *Journal of MultiDisciplinary Evaluation* 6 (November): 1–7.
- Currstine, Teresa. 2005. "Performance Information in the Budget Process: Results of the OECD 2005 Questionnaire." *OECD Journal on Budgeting* 5 (2): 87–131.
- DAC (Development Assistance Committee of the Organisation for Economic Co-operation and Development). 2006. *The Challenge of Capacity Development: Working Towards Good Practice*. Paris: OECD.
- . 2002. *Glosario de los Principales Términos sobre Evaluación y Gestión basada en Resultados*. Paris: OECD. <http://www.oecd.org/dataoecd/29/21/2754804.pdf>
- DAC Network on Development Evaluation. 2006. *Fact-Finding Survey on Evaluation Capacity Development (ECD) in Partner Countries*. Paris: OEDC.
- Davidson, E. Jane. 2006. "The RCTs-Only Doctrine: Brakes on the Acquisition of Knowledge?" *Journal of MultiDisciplinary Evaluation* 6 (November): ii–v.
- Department of National Planning. 2005. "Strategic Plan for Strengthening and Consolidating Information and Performance-Based Monitoring and Evaluation 2005–2010." Discussion paper, Department of National Planning, Bogotá.
- Departamento Nacional de Planeación y Alta Conserjería Presidencial. 2005. *Presupuesto de inversión por resultados 2006*. Bogotá: Government of Colombia.
- Development Bank of Southern Africa, African Development Bank, y World Bank. 2000. *Monitoring and Evaluation Capacity Development in Africa*. Johannesburg: Development Bank of Southern Africa. <http://www.worldbank.org/ieg/ecd/>.
- . 2001. *Desarrollo de la Capacidad Africana de Seguimiento y Evaluación*. No. 213 of Précis. Washington, DC: Banco Mundial. [http://lnweb18.worldbank.org/oed/oeddoelib.nsf/24cc3bb1f94ae11c85256808006a0046/32fcb6685f664bd685256b9600662416/\\$FILE/Precis_213_Spanish.pdf](http://lnweb18.worldbank.org/oed/oeddoelib.nsf/24cc3bb1f94ae11c85256808006a0046/32fcb6685f664bd685256b9600662416/$FILE/Precis_213_Spanish.pdf)
- Fiszbein, Ariel, ed. 2005. *Citizens, Politicians and Providers: The Latin American Experience with Service Delivery Reform*. Washington, DC: Banco Mundial.
- GAO (Government Accountability Office). 2004. "Performance Budgeting: OMB's Program Assessment Rating Tool Presents Opportunities and Challenges for Budget and Performance Integration." Highlights of GAO-04-439T, testimony before the Subcommittee on Government Efficiency and Financial Management, Committee on Government Reform, House of Representatives. <http://www.gao.gov/new.items/d04439t.pdf>.
- . 1987. "Federal Evaluation: Fewer Units, Reduced Resources, Different Studies from 1980." PEMD-87-9. Washington, DC: General Accounting Office.
- Government of Colombia. 2006. *Visión Colombia 2019*. Bogotá: Government of Colombia.
- Government of Tanzania. 2001. *Poverty Monitoring Master Plan*. Dar es Salaam: Government of Tanzania.
- Government of Uganda. 2006. *The National Integrated Monitoring and Evaluation Strategy Framework*. Kampala: Office of the Prime Minister, Government of Uganda. http://www.nimes.go.ug/index.php?option=com_frontpage&Itemid=1.
- . 2004. *Poverty Eradication Action Plan (2004/5–2007/8)*. Kampala: Ministry of Finance, Planning and Economic Development, Government of Uganda.
- Guerrero, R. Pablo O. 1999. *Comparative Insights from Colombia, China and Indonesia*. No. 5 of *Evaluación*

- tion Capacity Development Working Paper Series*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Guzmán, Marcela S. 2007. "Monitoring and Evaluation." Presentation to a World Bank-Government of Bolivia Workshop on Managing for Results, La Paz, Bolivia, January 22–23.
- . 2006. "The Chilean Experience." *Towards the Institutionalization of Monitoring and Evaluation Systems in Latin America and the Caribbean: Proceedings of a World Bank/Inter-American Development Bank Conference*, ed. Ernesto May, David Shand, Keith Mackay, Fernando Rojas, and Jaime Saavedra, 11–16. Washington, DC: Banco Mundial. <http://www.worldbank.org/ieg/ecd/>
- . 2005. *Sistema de control de gestión y presupuestos por resultados: La experiencia Chilena*. Santiago: Ministry of Finance, Budget Directorate, Government of Chile. http://www.dipres.cl/control_gestion/publicaciones/Control_Gestion_Presupuestos_Exp_Chilena_Sept_2005.html
- . 2003. *Systems of Management Control and Results-Based Budgeting: The Chilean Experience*. Santiago: Ministry of Finance, Government of Chile.
- Hatry, Harry P. 2006. *Performance Measurement: Getting Results*, 2nd ed. Washington, DC: The Urban Institute Press.
- Hauge, Arild. 2003. *Desarrollo de la Capacidad de Seguimiento y Evaluación para Mejorar el Desempeño Del Estado en Uganda*. No. 10 de *Serie de Documentos de Trabajo sobre Desarrollo de la Capacidad de Evaluación*. Washington, DC: Banco Mundial. [http://lnweb18.worldbank.org/oed/oeddoclib.nsf/DocUNIDViewForJavaSearch/C240D7C6F130078A85256F190054A0D5/\\$file/ecd_uganda_10_spanish.pdf](http://lnweb18.worldbank.org/oed/oeddoclib.nsf/DocUNIDViewForJavaSearch/C240D7C6F130078A85256F190054A0D5/$file/ecd_uganda_10_spanish.pdf)
- . 2001. *Fortalecimiento de las Capacidades de Seguimiento y Evaluación en Uganda: Una Perspectiva de Gestión basada en Resultados*. No. 8 de DCE *Serie de Documentos de Trabajo*. Washington, DC: Banco Mundial. [http://lnweb18.worldbank.org/oed/oeddoclib.nsf/24cc3bb1f94ae11c85256808006a0046/3a28d1cf9d98afe385256d7f00752e58/\\$FILE/ecd_uganda_spanish.pdf](http://lnweb18.worldbank.org/oed/oeddoclib.nsf/24cc3bb1f94ae11c85256808006a0046/3a28d1cf9d98afe385256d7f00752e58/$FILE/ecd_uganda_spanish.pdf)
- Hauge, Arild, Wenkere Kisembo, Med Makumbi, y Omiat Omongin. 2002. "Effective Implementation of Uganda's Poverty Eradication Action Plan: The Role of Monitoring and Evaluation in the Health, Education and Water Sectors." Paper prepared for the Ministry of Finance, Planning and Economic Development, Kampala.
- Hentschel, Jesko. 2004. "Using Rapid City Surveys to Inform Municipal Social Policy—An Application in Cali, Colombia." World Bank Policy Research Working Paper No. 3369, Banco Mundial, Washington, DC.
- Hernandez, Gonzalo. 2007. "The Monitoring and Evaluation System in Mexico: 2007.0 Version." Presentation at World Bank, Washington, DC, March 12.
- . 2006. "M&E of Social Programs in Mexico." *Towards the Institutionalization of Monitoring and Evaluation Systems in Latin America and the Caribbean: Proceedings of a World Bank/Inter-American Development Bank Conference*, ed. Ernesto May, David Shand, Keith Mackay, Fernando Rojas, and Jaime Saavedra, 47–52. Washington, DC: Banco Mundial. http://www.worldbank.org/ieg/ecd/docs/proceedings_la_eng.pdf
- High Level Forum on Harmonisation, Alignment, Results. 2005. *Paris Declaration on Aid Effectiveness: Ownership, Harmonisation, Alignment, Results and Mutual Accountability*. Paris: High Level Forum on Harmonisation, Alignment, Results. http://www.oecd.org/document/18/0,2340,en_2649_3236398_35401554_1_1_1_1,00.html
- IEG (Independent Evaluation Group). 2006. *2006 Annual Report on Operations Evaluation*. Washington, DC: Banco Mundial.
- . 2004a. *Evaluation Capacity Development: OED Self-Evaluation*. Washington, DC: Banco Mundial. <http://www.worldbank.org/ieg/ecd/>
- . 2004b. *Seguimiento y Evaluación: Instrumentos, Métodos y Enfoques*, Washington, DC: Banco Mundial. [http://lnweb18.worldbank.org/oed/oeddoclib.nsf/DocUNIDViewForJavaSearch/722775D995F926AA85256BBF0064F019/\\$file/ME_Spanish.pdf](http://lnweb18.worldbank.org/oed/oeddoclib.nsf/DocUNIDViewForJavaSearch/722775D995F926AA85256BBF0064F019/$file/ME_Spanish.pdf)
- . 2004c. *The Poverty Reduction Strategy Initiative: An Independent Evaluation of the World Bank's Support through 2003*. Washington, DC: Banco Mundial.
- . 2003a. *Toward Country-Led Development: A Multi-Partner Evaluation of the Comprehensive Development Framework*. Washington, DC: Banco Mundial.
- . 2003b. *World Bank Operations Evaluation Department: The First 30 Years*. Washington, DC: Banco Mundial.
- . 2002. *Annual Report on Evaluation Capacity Development*. Washington, DC: Banco Mundial. <http://www.worldbank.org/ieg/ecd/>
- . 2002. *El Desarrollo de la Capacidad de Evaluación: Una prioridad cada vez Más Importante*.

- No. 229 of Précis. Washington, DC: Banco Mundial. [http://Inweb18.worldbank.org/oed/oeddoelib.nsf/DocUNIDViewForJavaSearch/507B4E511781784085256CA700770FAA/\\$file/Precis_229_Spanish.pdf](http://Inweb18.worldbank.org/oed/oeddoelib.nsf/DocUNIDViewForJavaSearch/507B4E511781784085256CA700770FAA/$file/Precis_229_Spanish.pdf)
- Joyce, Philip G. 2004. *Linking Performance and Budgeting: Opportunities in the Federal Budget Process*. Washington, DC: IBM Center for The Business of Government. http://www.businessofgovernment.com/pdfs/Joyce_Report.pdf
- Kim, Dong Yeon, William Dorotinsky, Feridoun Sarraf, y Allen Schick. 2006. "Paths toward Successful Introduction of Program Budgeting in Korea." *From Line-Item to Program Budgeting: Global Lessons and the Korean Case*, ed. John M. Kim, 23–134. Seoul: Korea Institute of Public Finance and World Bank. <http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/bookprogrambudget.pdf>
- Kirkpatrick, Donald L., y James D. Kirkpatrick. 2006. *Evaluating Training Programs: The Four Levels*, 3rd ed. San Francisco: Berrett-Koehler Publishers.
- Kiryegyera, Ben, Augustus Nuwagaba, y Eric A. Ochen. 2005. "Results-Based Monitoring and Evaluation Plan for the Poverty Eradication Action Plan." Unpublished Report Prepared for the Office of the Prime Minister, Uganda, Kampala.
- Lahey, Robert. 2005. "A Comparative Analysis of Monitoring and Evaluation in Four Selected Countries: Canada, United States, Australia and United Kingdom." Unpublished manuscript.
- Mackay, Keith. 2004. *Two Generations of Performance Evaluation and Management Systems in Australia*. No. 11 of *Evaluation Capacity Development Working Paper Series*. Washington, DC: Banco Mundial.
- . 2003. "Evaluation Capacity Development." *World Bank Operations Evaluation Department: The First 30 Years*, ed. Partick G. Grasso, Sulaiman Wasty, and Rachel Weaving, 105–114. Washington, DC: Banco Mundial.
- . 2002. *Evaluation Capacity Development (ECD) and the Poverty Reduction Strategy Initiative: Emerging Opportunities*. Proceedings of the AfrEA 2002 Conference. Nairobi: African Evaluation Association.
- . 1999. *Fortalecimiento de la Capacidad de Evaluación: Guía para el Diagnóstico y Marco para la Acción*. Documento No. 6 de la *Serie de Documentos de Trabajo sobre el Fortalecimiento de la Capacidad de Evaluación*. Washington, DC: Banco Mundial. [http://Inweb18.worldbank.org/oed/oeddoelib.nsf/a4dd58e444f7c61185256808006a0008/76bcad4c3238f2f2852568cc006efdf2/\\$FILE/DGsp.pdf](http://Inweb18.worldbank.org/oed/oeddoelib.nsf/a4dd58e444f7c61185256808006a0008/76bcad4c3238f2f2852568cc006efdf2/$FILE/DGsp.pdf)
- . 1998a. *The Development of Australia's Evaluation System*. No. 4 of *Evaluation Capacity Development Working Paper Series*. Washington, DC: Banco Mundial.
- . 1998b. *Lessons from National Experience*. No. 1 of *Evaluation Capacity Development Working Paper Series*. Washington, DC: Banco Mundial.
- . 1998c. *Public Sector Performance—The Critical Role of Evaluation*. Washington, DC: Banco Mundial. <http://www.worldbank.org/ieg/ecd/>
- Mackay, Keith, y Sulley Gariba, eds. 2000. *The Role of Civil Society in Assessing Public Sector Performance in Ghana*. Washington, DC: Banco Mundial. <http://www.worldbank.org/ieg/ecd/>
- Mackay, Keith, Gladys Lopez-Acevedo, Fernando Rojas, Aline Coudouel, y otros. 2007. Diagnostico del Sistema Nacional de SyE de Colombia: *SINERGIA*. No. 17 de Desarrollo de *la Capacidad de Evaluacion Serie de Documentos de Trabajo*. Washington, DC: Banco Mundial. http://www.worldbank.org/ieg/ecd/docs/Sinergia_esp.pdf
- May, Ernesto, David Shand, Keith Mackay, Fernando Rojas, y Jaime Saavedra, eds. 2006. *Hacia la Institucionalización de los Sistemas de Monitoreo y Evaluación en America Latina y el Caribe: Actas de una Conferencia del Banco Mundial/Banco Interamericano de Desarrollo*. Washington, DC: Banco Mundial. http://www.worldbank.org/ieg/ecd/docs/proceedings_la_sp.pdf
- Mayne, John, y Peter Wilkins. 2005. "Believe It or Not: The Emergence of Performance Information Auditing." *Quality Matters: Seeking Confidence in Evaluating, Auditing, and Performance Reporting*, ed. Robert Schwartz and John Mayne, 237–260. Edison, NJ: Transaction Publishers.
- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development). 2005. *Modernizing Government: The Way Forward*. Paris: OECD.
- . 2004. "Public Sector Modernisation: Governing for Performance." OECD Policy Brief, OECD, Paris.
- . 2002. "Public Sector Modernisation: A New Agenda." GOV/PUMA(2002), 2, OECD, Paris.
- . 1998a. "Best Practice Guidelines for Evaluation." PUMA Policy Brief No. 5, OECD, Paris.
- . 1998b. *Public Management Reform and Economic and Social Development*. Paris: OECD.

- . 1997a. *In Search of Results: Performance Management Practices*. Paris: OECD.
- . 1997b. *Issues and Development in Public Management: Survey 1996–1997*. Paris: OECD.
- . 1997c. *Promoting the Use of Programme Evaluation*. Paris: OECD.
- . 1995. *Governance in Transition: Public Management Reforms in OECD Countries*. Paris: OECD.
- OECD y Banco Mundial. *Buenas Prácticas Recientemente Identificadas de Gestión Para Resultados de Desarrollo*. Primera Edición. Paris: OCDE. <http://www.mfdr.org/Sourcebook/Versions/MfDRSourcebookSpanish.pdf>
- Office of the Auditor-General of Canada. 2003. “Rating Department Performance Reports.” *2003 Status Report*. Office of the Auditor-General, Ottawa. <http://www.oag-bvg.gc.ca/domino/reports.nsf/html/20030501ce.html>.
- OMB (Office of Management and Budget). 2003. *Performance Measurement Challenges and Strategies*. Washington, DC: OMB. <http://www.whitehouse.gov/omb/part/index.html>.
- Ospina Bozzi, Sonia, y Doris Ochoa. 2003. “El sistema nacional de evaluación de resultados de la gestión pública (SINERGIA) de Colombia.” *Evaluación de resultados para una gestión pública moderna y democrática: Experiencias Latinoamericanas*, ed. Nuria Cunill Grau and Sonia Ospina Bozzi. Caracas: CLAD.
- Patton, Michael Quinn. 1997. *Utilization-Focused Evaluation: The New Century Text*, 3rd ed. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- Perrin, Burt, y Keith Mackay. 1999. *What Makes for Successful Conferences? Lessons Learned from an Evaluation of Six Conferences Sponsored by the World Bank Institute*. Washington, DC: Instituto del Banco Mundial.
- Ravindra, Adikeshavalu. 2004. *An Assessment of the Impact of Bangalore Citizen Report Cards on the Performance of Public Agencies*. No. 12 of *Evaluation Capacity Development Working Paper Series*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Roberts, John. 2003. *Managing Public Expenditure for Development Results and Poverty Reduction*. No. 203, *Overseas Development Institute Working Papers Series*. London: Overseas Development Institute. http://www.odi.org.uk/Publications/working_papers/wp203.pdf.
- Rojas, Fernando, Keith Mackay, Yasuhiko Matsuda, Geoffrey Shepherd, Azul del Villar, Ariel Zaltsman, y Philipp Krause. 2005. *Chile: Análisis del Programa de Evaluación del Gasto Público*. Washington, DC: Banco Mundial. <http://www.worldbank.org/ieg/ecc/docs/Chilefinal.pdf>.
- Sánchez, María Fernanda. Undated. “Evaluation of Changes in the Quality of Life in Bogotá, Colombia, from a Civil Society Perspective—Bogotá Cómo Vamos.” Unpublished paper.
- Sandoli, Robert L. 2005. “Budgeting for Performance in the United States Using the Program Assessment Rating Tool (PART).” Presented at a World Bank-Korea Development Institute conference, “Improving the Public Expenditure Management System,” December 8.
- Schacter, Mark. 2000. *Sub-Saharan Africa: Lessons from Experience in Supporting Sound Governance*. No. 7 of *Evaluation Capacity Development Working Paper Series*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Schiavo-Campo, Salvatore. 2005. *Building Country Capacity for Monitoring and Evaluation in the Public Sector: Selected Lessons of International Experience*. No. 13 of *Evaluation Capacity Development Working Paper Series*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Schick, Allen. 2001. “Getting Performance Measures to Measure Up.” *Quicker, Better, Cheaper? Managing Performance in American Government*, ed. Dall Forsythe. Ithaca, NY: Rockefeller Institute Press.
- Scriven, Michael. 2006. “Converting Perspective to Practice.” *Journal of MultiDisciplinary Evaluation* 6 (November): 8–9.
- Shand, David. Forthcoming. “Performance Auditing and Performance Budgeting.” *Performance Budgeting: Linking Funding and Results*, ed. Marc Robinson. Basingstoke, Hampshire: Palgrave Macmillan.
- . 2006. “Institutionalizing Monitoring and Evaluation—Issues and Experience in OECD Countries and in Latin America.” *Towards Institutionalizing Monitoring and Evaluation Systems in Latin America and the Caribbean: Proceedings of a World Bank/Inter-American Development Bank Conference*, ed. Ernesto May, David Shand, Keith Mackay, Fernando Rojas, and Jaime Saavedra, 57–66. Washington, DC: Banco Mundial. <http://www.worldbank.org/ieg/ecc/>.
- Social Impact. 2006. *Monitoring, Evaluation and Learning for Fragile States and Peacebuilding Pro-*

- grams: Practical Tools for Improving Program Performance and Results*. Arlington, VA: Social Impact.
- Ssentongo, Peter. 2004. "The National Integrated Monitoring and Evaluation Strategy." Presentation to the 2004 Conference of the African Evaluation Association, Cape Town.
- Steering Committee for the Review of Government Service Provision. 2007. *Report on Government Services 2007*. Canberra: Productivity Commission. <http://www.pc.gov.au/gsp/reports/rogs/2007/index.html>.
- Stout, Susan. 2001. "Tanzania: Rapid Assessment of Monitoring and Evaluation in the Health Sector." Draft report, Banco Mundial, Washington, DC.
- Toulemonde, Jacques. "Incentives, Constraints and Culture-Building as Instruments for the Development of Evaluation Demand". *Building Effective Evaluation Capacity: Lessons from Practice*, ed. Richard Boyle y Donald Lemaire, 153–174. New Brunswick, NJ: Transaction Publishers.
- Uhr, John, y Keith Mackay. 1996. *Evaluating Policy Advice: Learning from Commonwealth Experience*. Canberra: Federalism Research Centre (Australian National University) and the Department of Finance.
- UNDP (United Nations Development Programme). 2000. *Evaluation Capacity Development in Asia*. New York: UNDP. [http://lnweb18.worldbank.org/oed/oeddoelib.nsf/DocUNIDViewForJavaSearch/C273DBBB7BC5898085256B1B005494A8/\\$file/eccd_china.pdf](http://lnweb18.worldbank.org/oed/oeddoelib.nsf/DocUNIDViewForJavaSearch/C273DBBB7BC5898085256B1B005494A8/$file/eccd_china.pdf).
- United Kingdom National Audit Office. 2006. "PSA Targets: Performance Information." NAO Survey Report, NAO, London. http://www.nao.org.uk/publications/nao_reports/05-06/Acting_on_Information.pdf.
- United Kingdom Treasury. Undated. *Outcome Focused Management in the United Kingdom*. London: Treasury. http://www.hm-treasury.gov.uk/documents/public_spending_and_services/publicservice_performance/pss_perf_index.cfm.
- Vedung, Evert. 1991. *Utvärdering i politik och förvaltning*. Lund: Studentlitteratur. (Translation: 1997. *Public Policy and Program Evaluation*. New Brunswick, NJ: Transactions Publishers).
- White, Howard. 2006a. *Impact Evaluation—The Experience of the Independent Evaluation Group of the World Bank*. Washington, DC: Banco Mundial.
- . 2006b. "Technical Rigor Must Not Take Precedence over Other Kinds of Valuable Lessons." *Boston Review*, July/August. <http://bostonreview.net/BR31.4/white.html>.
- Wholey, Joseph S. 2006. "Quality Control: Assessing the Accuracy and Usefulness of Performance Measurement Systems." *Performance Measurement: Getting Results*, 2nd ed., ed. Harry P. Hatry. Washington, DC: The Urban Institute Press.
- Wholey, Joseph S., Harry P. Hatry, y Kathryn E. Newcomer. 2004. *Handbook of Practical Program Evaluation*, 2nd ed. San Francisco: Jossey-Bass.
- World Bank. 2007. "Colombia: Monitoring, Evaluation and Information Project." Project Appraisal Document, Banco Mundial, Washington, DC.
- . 2006a. "Colombia: Community Works and Employment Project." Implementation Completion Report No. 37294, Banco Mundial, Washington, DC.
- . 2006b. *Social Accountability: Strengthening the Demand Side of Governance and Service Delivery*. Washington, DC: Banco Mundial. http://www-esd.worldbank.org/sac/contact_welcome/welcome.html.
- . 2005a. *Chile: Análisis del programa de evaluación del gasto público*. Washington, DC: Banco Mundial.
- . 2005b. "Colombia: Third Programmatic Fiscal and Institutional Structural Adjustment Loan Project." Project Appraisal Document, Banco Mundial, Washington, DC.
- . 2005c. "Colombia: Social Safety Net Project." Project Appraisal Document, Banco Mundial, Washington, DC.
- . 2004a. "Colombia: Proposed Second Programmatic Labor Reform and Social Structural Adjustment Loan Project." Program Document, Banco Mundial, Washington, DC.
- . 2004b. "Colombia: Technical Assistance Loan to Support the Second Programmatic Labor Reform and Social Structural Adjustment Loan Project." Project Appraisal Document 29332, Banco Mundial, Washington, DC.
- . 2004c. "Readiness Assessment—Toward Performance-Based Monitoring and Evaluation in Mexico: The Case of SEDESOL." Unpublished paper. Banco Mundial, Washington, DC.
- . 2004d. *The World Bank Annual Report 2004*. Washington, DC: Banco Mundial.
- . 2003. *World Development Report 2004: Making Services Work for Poor People*. Oxford: Oxford University Press.
- . 1998. *Public Expenditure Management Handbook*. Washington, DC: World Bank. <http://site>

- resources.worldbank.org/INTPEAM/Resources/pem98.pdf.
- . 1997a. *Colombia: Paving the Way for a Results-Oriented Public Sector*. Washington, DC: Banco Mundial.
- . 1997b. *World Development Report 1997: The State in a Changing World*. New York: Oxford University Press. <http://www.worldbank.org/html/extpb/wdr97/english/wdr97con.htm>.
- World Bank, African Development Bank, Austria, Germany, The Netherlands, Norway, Sweden, y UK Department for International Development. 2006. Joint Assistance Strategy for the Republic of Uganda (2005–2009). <http://siteresources.worldbank.org/INTUGANDA/Resources/UJAS.pdf>.
- World Bank y International Monetary Fund. 2004. *Poverty Reduction Strategy Papers—Progress in Implementation*. Washington, DC: World Bank and International Monetary Fund. http://siteresources.worldbank.org/INTPRS1/Resources/prsp_progress_2004.pdf.
- Zaltsman, Ariel. 2006a. *Experiencia con la Institucionalización de Sistemas de Monitoreo y Evaluación en Cinco Países Latinoamericanos: Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica and Uruguay*. No. 16 de *Desarrollo de la Capacidad de Evaluación Serie de Documentos de Trabajo*. Washington, DC: Banco Mundial. [http://lnweb18.worldbank.org/oed/oed-clib.nsf/24cc3bb1f94ae11c85256808006a0046/642872e26761c164852572040069370b/\\$FILE/ecd_wp16_spanish.pdf](http://lnweb18.worldbank.org/oed/oed-clib.nsf/24cc3bb1f94ae11c85256808006a0046/642872e26761c164852572040069370b/$FILE/ecd_wp16_spanish.pdf)
- . 2006b. “The Monitoring and Evaluation Function in Colombia.” Unpublished paper, Banco Mundial, Washington, DC.

Sitios de Interés

- African Evaluation Association (AfrEA): <http://www.afrea.org/>
- Asian Development Bank Web site on the Asian community of practice on managing for development results: <http://www.adb.org/MfDR/CoP/about.asp>
- CLAD (Centro Latinoamericano de Administración Para el Desarrollo): <http://www.clad.org.ve/siare/innotend/innotend.html>
- Citizen’s Report Card (PAC, India): <http://www.pacindia.org/>
- International Development Evaluation Association (IDEAS): <http://www.ideas-int.org/>
- International Organisation for Cooperation in Evaluation (IOCE): <http://internationalevaluation.com/index.shtml>
- Latin American evaluation associations: <http://www.preval.org/mapa.php?idioma=8>
- Managing for Development Results initiative: <http://www.mfdr.org/>
- U.S. PART: <http://www.whitehouse.gov/omb/part/index.html>

Serie de Documentos de Trabajo del Grupo GEI Sobre Desarrollo de la Capacidad de Evaluación

1. Mackay, Keith. 1998. "Lessons from Experience."
2. Brushett, Stephen. 1998. "Evaluation Capacity Development in Zimbabwe: Issues and Opportunities."
3. Barberie, Alain. 1998. "Indonesia's National Evaluation System."
4. Mackay, Keith. 1998. "The Development of Australia's Evaluation System."
5. Guerrero, R. Pablo O. 1999. "Comparative Insights from Colombia, China and Indonesia."
6. Mackay, Keith. 1998. "Fortalecimiento de la Capacidad de Evaluación: Guía para el Diagnóstico y Marco para la Acción."
7. Schacter, Mark. 2000. "Sub-Saharan Africa: Lessons from Experience in Supporting Sound Governance."
8. Hauge, Arild. 2001. "Fortalecimiento de la Capacidades de Seguimiento y Evaluación en Uganda: Una Perspectiva de Gestión basada en los Resultados."
9. Adrien, Marie-Hélène. 2003. "Guide to Conducting Reviews of Organizations Supplying M&E Training."
10. Hauge, Arild. 2003. "Desarrollo de la Capacidad de Seguimiento y Evaluación para Mejorar el Desempeño Del Estado en Uganda."
11. Mackay, Keith. 2004. "Two Generations of Performance Evaluation and Management System in Australia."
12. Ravindra, Adikeshavalu. 2004. "An Assessment of the Impact of Bangalore Citizen Report Cards on the Performance of Public Agencies."
13. Schiavo-Campo, Salvatore. 2005. "Building Country Capacity for Monitoring and Evaluation in the Public Sector: Selected Lessons of International Experience."
14. Boyle, Richard. 2005. "Evaluation Capacity Development in the Republic of Ireland."
15. Mackay, Keith. 2006. "Institucionalización de los Sistemas de Seguimiento y Evaluación para Mejorar la Gestión Del Sector Publico."
16. Zaltsman, Ariel. 2006. "Experiencia con la Institucionalización de Sistemas de Monitoreo y Evaluación en Cinco Países Latinoamericanos: Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica y Uruguay."
17. Mackay, Keith, Gladys Lopez-Acevedo, Fernando Rojas, Aline Coudouel, y otros. 2007. "Diagnóstico del Sistema Nacianal de SyE de Colombia: SINERGIA."

Estos reportes del Grupo de Evaluación Independiente (GEI) estan disponibles en linea en el sitio <http://www.worldbank.org/ieg/eccd>.

Elogios otorgados al libro

Cómo crear sistemas de SyE que contribuyan a un buen gobierno

“Desde hace mucho tiempo, el Grupo de Evaluación Independiente (GEI) del Banco Mundial cuenta con un programa que da apoyo a países en vías de desarrollo para que éstos puedan fortalecer sus sistemas de SyE. Esta experiencia proviene de una amplia diversidad de países y de variados ámbitos del sector público. Gran parte de esta experiencia ha sido documentada a través de publicaciones del GEI pero recién ahora es finalmente resumida en un solo documento. Este libro será una referencia muy valiosa tanto para funcionarios del gobierno como para donantes involucrados con la institucionalización de los sistemas de SyE gubernamentales.”

Ajay Chhibber
Director, GEI-Banco Mundial

“El argumento primordial de este libro se refiere a que la utilización de la información del SyE es una condición necesaria para el manejo eficaz del gasto público en la reducción de la pobreza. Dicho de otra manera, el SyE es necesario para que la evidencia sea la base de la implementación de políticas, de la administración pública, y de la rendición de cuentas. Este libro brinda una valiosa contribución para aquellos involucrados en la creación de sistemas de SyE los cuales son una buena base para alcanzar una gobernabilidad sólida.”

David Shand
Ex Consejero de Administración Financiera
El Banco Mundial

“Este es un excelente informe. El contenido es muy sólido y probablemente será muy útil para aquellos países interesados en desarrollar o mejorar sus sistemas de SyE. Los estudios de casos son muy útiles y muy bien elaborados. Este tipo de información difícilmente se encuentra en otro lugar.”

Harry Hatry
Director, Programa de Administración Pública
El Instituto Urbano

“El Banco Mundial cada día dedica más recursos para apoyar a los países en vías de desarrollo en sus esfuerzos para fortalecer la orientación de sus resultados. Nosotros vemos esto como un camino importante para mejorar la efectividad del desarrollo. Este libro es un compendio del creciente conocimiento del Banco sobre la institucionalización de los sistemas de SyE gubernamentales. Recomiendo este libro a los funcionarios de gobierno, a nuestras contrapartes en el desarrollo, y al equipo del Banco que trabaja con los gobiernos en crear capacidad, y así ayudar a los diferentes países a conocer más sobre el tema y lograr resultados en este campo.”

Susan Stout
Gerente, Secretaría de Resultados
El Banco Mundial

