

Hacia la Institucionalización de los Sistemas de Monitoreo y Evaluación en América Latina y El Caribe:

*Actas de una Conferencia del Banco Mundial /
Banco Interamericano de Desarrollo*



ERNESTO MAY · DAVID SHAND · KEITH MACKAY
FERNANDO ROJAS · JAIME SAAVEDRA

Editores

**HACIA LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LOS
SISTEMAS DE MONITOREO Y EVALUACIÓN
EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE:**

ACTAS DE UNA CONFERENCIA DEL BANCO MUNDIAL /
BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

HACIA LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LOS SISTEMAS DE MONITOREO Y EVALUACIÓN EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE:

ACTAS DE UNA CONFERENCIA DEL BANCO MUNDIAL /
BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

Ernesto May
David Shand
Keith Mackay
Fernando Rojas
Jaime Saavedra

Editores



Banco Mundial
Washington D.C.



**Banco Interamericano
de Desarrollo**
Washington D.C.

© 2006 Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/Banco Mundial
1818 H Street, NW
Washington, DC 20433, EE.UU.
Telephone: 202-473-1000
Internet: www.worldbank.org
E-mail: feedback@worldbank.org

Todos los derechos reservados
Impreso en Perú por LEDEL SAC

Esta publicación fue preparada en colaboración con el Banco Interamericano de Desarrollo. Este informe fue auspiciado principalmente por el Grupo de Gestión de Conocimiento de América Latina y el Caribe del Banco Mundial. La diagramación de carátula y el diseño interior, estuvo a cargo de Ana María Origone. Los resultados, interpretaciones y conclusiones en esta publicación son de exclusiva responsabilidad de su autor o autores y de ninguna manera pueden ser atribuidos al Banco Mundial, a sus organizaciones afiliadas o miembros de su Directorio Ejecutivo o a los países que ellos representan.

El Banco Mundial no garantiza la exactitud de los datos, incluidos en esta publicación y no se hace responsable en ningún aspecto de las consecuencias que resulten de su utilización. Los límites, colores, denominaciones y demás información que aparece en algún mapa de este volumen no implican juicio alguno de parte del Grupo del Banco Mundial acerca de la condición jurídica de algún territorio ni de la ratificación o aceptación de los límites.

Derechos y Permisos

El material de esta publicación se encuentra registrado como propiedad intelectual. El Banco Mundial promueve la divulgación de sus obras y normalmente otorgará la autorización con prontitud.

El permiso para copiar o reproducir partes de las obras se otorga a través del Copyright Clearance Center, Inc., Suite 910, 222 Rosewood Drive, Danvers, Massachusetts 01923, EE.UU.; Telephone: 978-750-8400; Fax: 978-750-4470; Internet: www.copyright.com.

Índice

Lista de siglas	vii
Agradecimientos	ix
Prólogo	xi
Discursos de bienvenida: Perspectiva general de la conferencia	xiii
PARTE UNO: SENTANDO LAS BASES	1
Sistemas y herramientas de M&E	3
Evaluación de impacto	7
PARTE DOS: LA EXPERIENCIA DE CINCO PAÍSES LATINOAMERICANOS – RETOS Y OPORTUNIDADES	11
La experiencia chilena	13
Ponente: Marcela Guzmán	13
Experto: Verónica Silva	19
Experto: Ignacio Irarrázaval	20
Experto: Keith Mackay	21
El plano plurianual y el M&E en Brasil	25
Ponente: Ariel Pares	25
Experto: Rómulo Paes de Sousa	29
Experto: Marcos Holanda	30
Experto: Yasuhiko Matsuda	31
El sistema nacional de evaluación de resultados de la gestión pública de Colombia	33
Ponente del país: Manuel Fernando Castro	33
Experto: Juan Carlos Pinzón	39
Experto: Gladys López-Acevedo	40
M&E del gasto público en Perú	41
Ponente: Fernando Zavala	41
Experto: Carlos Ricse	44
Experto: Livia Benavides	45
Temas clave del primer día de la conferencia	47
Relator de la conferencia: David Shand	47
Facilitadora de la conferencia: Sonia Ospina	48
M&E de programas sociales en México	51
Ponente del país: Gonzalo Hernández	51
Experto: Guillermo Bernal Miranda	56
Experto: Mark Hagerstrom	57

PARTE TRES: SESIÓN DE SÍNTESIS	59
Institucionalización del monitoreo y la evaluación – consideraciones y la experiencia en los países de la OCDE y en América Latina.....	61
Relator de la Conferencia: David Shand	61
Panelista: Harry Hatry	71
Panelista: Philip Joyce.....	74
Panelista: Inder Ruprah	76
Reflexiones de los cinco ponentes de país y observaciones de otros participantes.....	79
Observaciones finales	85
PARTE CUATRO: LANZAMIENTO DE UNA RED DE M&E PARA LA REGIÓN	87
La relevancia de una red de M&E	89
PARTE CINCO: CONCLUSIONES DE LA CONFERENCIA.....	95
Algunas conclusiones finales	97
Sesión de cierre	101

Recuadros

Recuadro 1: Notas orientadoras para las presentaciones de los países	4
Recuadro 2: Brasil-M&E durante el Plan Multianual 2000-2003: Retrospectiva crítica	27
Recuadro 3: Chile-Sistema de M&E para el Plan Multianual 2004-2007	28
Recuadro 4: Colombia-Logros y metas 2005–2010: Monitoreo y presupuesto orientado a la consecución de resultados..	36
Recuadro 5: Colombia-Logros y metas 2005–2010: Evaluaciones estratégicas.....	37
Recuadro 6: Colombia-Logros y metas 2005–2010: Rendición de cuentas	39
Recuadro 7: Perú-Componente de evaluación	43
Recuadro 8: Perú-Sistema de evaluación del Estado: Estrategias y metas de implementación	44
Recuadro 9: México-Evaluaciones externas para el Congreso	53
Recuadro 10: México-Fortalezas y debilidades de la evaluación externa.....	54
Recuadro 11: México-Metas	56

Tablas

Tabla 1: Chile-Indicadores de desempeño: Dimensión y ámbito de control — 2005.....	15
Tabla 2: Chile-Indicadores de desempeño, Año 2003: Grado de cumplimiento	16
Tabla 3: Chile-Efectos presupuestarios de evaluaciones de programas 2000–2004.....	18

Lista de siglas

AML	Análisis del Marco Lógico
BGI	Balance de Gestión Integral
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CI	Contrapartes Institucionales (Institutional Counterparts)
CLAD	Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo
CMA	Comisión del M&E
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social - Colombia
DCG	División de Control de Gestión - Chile
DE	Definiciones Estratégicas
DF	Departamento de Finanzas
DIPLAP	Dirección de Planificación y Presupuesto
DIPRES	Dirección de Presupuestos - Chile
DNP	Departamento Nacional de Planeación - Colombia
ECOPETROL	Empresa Colombiana Petrolera
EI	Evaluación de Impacto
EOP	Estatuto Orgánico de Presupuesto
EP	Evaluación en profundidad
EPG	Evaluación de Programas Gubernamentales
EVALNET	Sistema de Registro de Evaluadores, Oficina de Evaluación y Supervisión del BID
FMI	Fondo Monetario Internacional
GF	Grupo focal
GPRA	Ley de Desempeño y Resultados del Gobierno (GPRA, en inglés)
INPAE	Red Interamericana para la Educación de la Administración Pública
LAC	La Región de América Latina y el Caribe del Banco Mundial

M&E	Monitoreo y la Evaluación
MIDEPLAN	Ministerio de Planificación y Cooperación - Chile
NASPAA	Asociación Nacional de Gestión Pública (National Association of Public Management)
NGP	Nueva Gestión Pública
OCDE	Organización de Cooperación y Desarrollo Económico
OED	Departamento de Evaluación de Operaciones del Banco Mundial (Operations Evaluation Department)
ONG	Organizaciones No Gubernamentales
PART	Herramienta de Calificación de las Evaluaciones de Programas (Program Assessment Ratings Tool)
PE	Programa de Evaluación
PEC	Plan de evaluación de la cartera
PISA	Programa para la Evaluación de Estudiantes Internacionales
PMG	Programa de Mejoramiento de Gestión
PPA	Plano Pluriannual del Año - Brasil
PPR	Presupuestación para resultados
SBO	Funcionarios de alto nivel del presupuesto
SCG	Sistema de Control de Gestión y Presupuesto por Resultados
SEDESOL	Secretaría de Desarrollo Social - México
SIAF	Sistema Integrado de Administración Financiera
SIGOB	Acceso en tiempo real la información de M&E vía Internet
SIGPLAN	Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento – Brasil
SINERGIA	Sistema de Evaluación - Colombia
SNIP	Sistema Nacional para la Inversión Pública
SPPP	Sistema de Planificación, Programación y Presupuestación (PPBS, en inglés)
SSEGP	Sistema de Seguimiento y Evaluación del Gasto Público
SUBDERE	Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo
SyE	Seguimiento y Evaluación
TDR	Términos de Referencia
UMA	Unidades de M&E
WBI	Instituto del Banco Mundial (World Bank Institute)

Agradecimientos

ESTE LIBRO SE BASA EN LAS PONENCIAS Y DEBATES desarrollados durante la conferencia patrocinada conjuntamente por el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), que fue celebrada del 6 al 7 de junio de 2005, en Washington, D.C. El tema de la misma fue “Hacia la Institucionalización de los Sistemas de Monitoreo y Evaluación en América Latina y el Caribe”. La Región de América Latina y el Caribe (LAC) del Banco Mundial fue la responsable de la organización, contando con el liderazgo de Ernesto May, Director Sectorial para la Reducción de la Pobreza y la Gestión Económica. También hay que agradecer al BID, y en particular a Roberto García López, su inestimable ayuda. Dentro del Banco Mundial, las unidades que prestaron asesoramiento y apoyo financiero incluyeron, además de la Región de LAC, al Instituto del Banco Mundial, el Departamento de Evaluación de Operaciones y la unidad de coordinación de la Vicepresidencia para la Reducción de la Pobreza y Gestión Económica.

El equipo que organizó la conferencia estaba compuesto por Jaime Saavedra, Fernando Rojas, Keith Mackay, Blanca Moreno-Dodson, Ruxandra Burdescu, Patricia Méndez, Anne Pillay y Azul del Villar. Debemos un reconocimiento especial a los equipos de logística, tecnología de la información y de apoyo administrativo en la Sede del Banco Mundial y en las oficinas de país.

David Shand fue el relator de la conferencia, y Sonia Ospina actuó como facilitadora de la conferencia. Estas actas de la conferencia se basan en las transcripciones según como fueron editadas por David Shand, Keith Mackay, Fernando Rojas, Jaime Saavedra y Ernesto May.

Por último, tenemos una deuda con los ponentes, los expertos y otros participantes de la conferencia cuya dedicación e interés en el tema de institucionalizar los sistemas de monitoreo y evaluación aseguraron que la conferencia fuera todo un éxito. Los editores agradecen a Patricia Méndez y Karla Breceda por su excelente trabajo en la producción, corrección y edición de este volumen.

Prólogo

MUCHOS GOBIERNOS EN LA REGIÓN DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (LAC) han logrado una mayor comprensión del valor del monitoreo y la evaluación (M&E) para ayudar, tanto a los gobiernos como a los donantes, a determinar con mayor precisión cuáles inversiones e intervenciones públicas funcionan bien, cuáles no y las razones para ello. El monitoreo y la evaluación del desempeño de programas e instituciones públicas ayuda a aumentar la eficacia de éstas, proporcionando una mayor rendición de cuentas y transparencia en la utilización de fondos públicos, suministrando información al proceso presupuestario y a la asignación de los recursos públicos, así como evaluando la eficacia de dichos programas e instituciones en el logro de sus objetivos finales, tales como el aumento del nivel de bienestar, la reducción de la pobreza y el aumento de la igualdad de oportunidades.

Para promover aún más la institucionalización de los sistemas de M&E, el Banco Mundial, conjuntamente con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), organizó una conferencia regional del 6 al 7 de junio de 2005 para analizar ya aprender de los procesos ya en marcha en varios países.. Los participantes representaban a los ministerios de finanzas y ministerios sectoriales de once países, así como expertos de la comunidad académica, organismos donantes bilaterales, empresas consultoras y diversos sectores de las instituciones anfitrionas. Durante la conferencia se compartieron las experiencias de cinco países, a saber, Chile, Colombia, México, Brasil y Perú, que sirvieron como materia prima para determinar las lecciones aprendidas como parte de los procesos de institucionalización de sistemas de monitoreo y evaluación. La conferencia también sirvió para dar los primeros pasos de una red informal compuesta por funcionarios públicos y profesionales de M&E, que permitirá que tales experiencias nacionales se intercambien de una manera mucho más amplia y sistemática en toda la región de LAC.

Fue evidente a partir de las experiencias presentadas por los países que no hay un “modelo” único de sistema de M&E. Algunos países hacen hincapié en un sistema basado en indicadores de desempeño, mientras que otros se centran en llevar a cabo evaluaciones (revisiones de programas o evaluaciones de impacto rigurosas). Si bien algunos países han creado un enfoque que abarca la totalidad del gobierno y es controlado por los ministerios de finanzas o de planificación, otros están más centrados en los sistemas sectoriales de M&E. No obstante, la experiencia intercambiada entre estos países ha conducido a cierta sabiduría colectiva acerca del desarrollo de sistemas sólidos de M&E, y estas lecciones se esbozan en estas notas. Una característica clave de la mayoría de los sistemas que están ahora en diferentes etapas de implementación en LAC, es que los esfuerzos para institucionalizar el M&E son dirigidos por el país, en lugar de ser dirigidos por los donantes.

Durante la conferencia de junio del 2005 se hizo evidente que un número creciente de países de LAC está iniciando esfuerzos para fortalecer y sistematizar sus funciones de M&E. Los funcionarios de alto nivel de los once países representados en la conferencia encontraron sumamente valioso el compartir sus experiencias nacionales al institucionalizar el M&E. Se quedaron asombrados del gran progreso logrado en varios países de LAC en este campo.

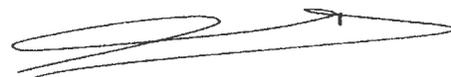
Como consecuencia del interés en tener mecanismos que permitan intercambiar experiencias y conocimiento de manera más sistemática, durante la conferencia se propuso crear una red regional formada por las partes clave interesadas en el tema, para centrarse en la institucionalización del M&E y para facilitar el aprendizaje “de Sur a Sur” en toda la región. Se propuso que la red, que será la primera de su clase en el mundo en desarrollo, fuese abierta y flexible, permitiera integrar a los tomadores de decisiones, profesionales, expertos dentro y fuera del gobierno; funcionarios de alto nivel de los ministerios sectoriales, ministerios de finanzas y departa-

mentos de planificación; parlamentarios y sus asesores; estudiosos; consultores y expertos; organizaciones multilaterales y donantes bilaterales interesados. Se discutió la posibilidad que las actividades de la red incluyan un espacio de discusión virtual, capacitación conjunta en M&E, viajes de estudios a los países vecinos y conferencias de seguimiento regionales y subregionales, entre otras.

Quizás el mayor valor añadido de la red propuesta sea la creación de un foro para el diálogo entre los gerentes de sistemas de M&E, y entre estos y los profesionales de M&E,

de la misma manera en que fue diseñada la conferencia, para permitirles compartir sus propias experiencias nacionales y proporcionarles una experiencia adicional tanto regional como mundial. El Banco Mundial y el BID actuarán sólo como mediadores, para así preservar y asegurar el sentido de propiedad de los países.

Esperamos trabajar juntos para mejorar aún más los sistemas de M&E en la región de América Latina y el Caribe.



Ernesto May

Director Sectorial
Reducción de la Pobreza y Gestión Económica
Región de América Latina y el Caribe
Banco Mundial

Discursos de bienvenida:

Perspectiva general de la conferencia

Frannie Leautier

Vicepresidenta del Banco Mundial, y Directora del Instituto del Banco Mundial

EL MONITOREO Y EVALUACIÓN ES una parte muy importante en el proceso para alcanzar los Objetivos de Desarrollo para el Milenio y la reducción de la pobreza. Es importante por varias razones. La primera, porque nos permite saber dónde estamos. Así, nos permite usar ese conocimiento en las correcciones a mediados del período, sea en el rediseño de los programas o, lo que es más importante, en el cambio de prácticas. Voy a destacar este tema del aprendizaje en la práctica, porque la práctica del monitoreo y la evaluación ha estado evolucionado.

La evaluación ha resultado necesaria no sólo en nuestro quehacer diario, sino también para evaluar el comportamiento y la eficacia de las organizaciones en el largo plazo. Algo que he aprendido es lo que ha estado sucediendo en realidad en la región latinoamericana, cosa no muy conocida fuera de la región o de los países particulares en los cuales estos logros han sido institucionalizados.

Por lo tanto, necesitamos aprender de los profesionales para que podamos pasar de la mera comprensión de los temas del monitoreo y evaluación, a un proceso donde podamos intercambiar esas ideas dentro de un proyecto o programa particular en cada país.

Como ustedes saben, nuestro nuevo Presidente del Banco Mundial nos ha pedido que convirtamos al Banco en un banco de ideas, que vayamos más allá de las finanzas y del conocimiento para que el Banco sea un lugar donde las ideas se intercambian y desarrollan.

En la Conferencia sobre Aprendizaje Mundial de Shanghai, que se celebró exactamente hace un año, nosotros revisamos más de cien estudios de casos. Una de las características

clave para lograr una reducción significativa de la pobreza era el enfoque que los directores de programas de los países adoptaron respecto al monitoreo y la evaluación.

Uno de los estudios de casos presentados fue la evaluación del programa *Oportunidades* de México, sobre el cual tendremos oportunidad de tratar en esta conferencia. Su metodología fue destacada por muchas de las personas que asistieron a la Conferencia de Shanghai como una de las maneras en que podemos usar la evaluación para lograr una reducción significativa de la pobreza.

En el Instituto del Banco Mundial, nos gusta analizar estos ejemplos específicos no como temas episódicos o propios de un país, sino como un medio para extraer enseñanzas que podremos aplicar de la misma o diferente manera en variados entornos.

Además, quisiéramos analizar las implicaciones del M&E para el proceso presupuestario en los diferentes países, en el caso de que lo hagan bien; y cuáles son las implicaciones para el Banco en la manera en que piensa acerca del M&E, y cuáles son las implicaciones para otras instituciones financieras internacionales.

Para lograr los Objetivos de Desarrollo para el Milenio y avanzar hacia una significativa reducción de la pobreza, necesitamos asegurarnos de que el monitoreo del progreso vaya de la mano de una visión de futuro.

De esta manera quisiéramos enriquecer las enseñanzas acumuladas desde la Conferencia de Shanghai en cuanto a qué funciona, qué no y las razones para ello. Al agregar esta dimensión evaluativa buscamos la demostración de cómo se consigue el impacto final en la reducción de la pobreza.

Quisiéramos llevar el intercambio de conocimientos de esta conferencia más allá y no dejarlo sólo en una charla de dos días, sino más bien llegar a crear una comunidad de prácticas que tenga vida. Etienne Wenger define a las comunidades de prácticas como grupos que están unidos

informalmente porque han compartido su pericia y pasión por una operación conjunta. Sé que es difícil hablar de pasión cuando se trata del monitoreo y la evaluación, porque es un sector bastante difícil y agreste, pero hay pasión en las medidas y en la gente que se apasiona para llevarlas bien a cabo. Así que espero que esa pasión se traduzca en una comunidad sólida de práctica que pueda llevar esto hacia adelante.

John Seely Brown tiene una definición diferente. Lo llama colegas en la ejecución de un trabajo real. Lo que les une es un sentido común de objetivo y una necesidad de saber lo que sabe cada cual. Así que ésa es la otra expectativa que tengo para estos dos días: que más allá de conversar entre nosotros acerca de lo que sabemos, avancemos hacia la búsqueda de una manera de aprender y participar que vaya más allá de las presentaciones.

Hay varias características clave que son importantes en el éxito de las comunidades de prácticas. La primera es centrarse en los temas que son importantes para el negocio de los miembros de la comunidad. Una segunda es encontrar a un miembro de la comunidad de reconocido prestigio que pueda coordinarla. Una tercera es la de asegurarse de que las personas dispongan de tiempo para participar y sean alentadas por sus organizaciones para hacerlo, y por último, conseguir a los especialistas clave para que el conocimiento avance en sincronía con la participación en la práctica.

Pero hay otros tres aspectos comunes a toda comunidad de prácticas que funciona bien: el establecimiento de relaciones personales para crear un grupo activo y apasionado; la creación de foros para pensar juntos y sistemas para compartir información, para que sea fácil contribuir al conocimiento y la práctica de esta comunidad; y, lo más importante, una oportunidad para el diálogo real acerca de los temas de vanguardia.

Sólo quería darles algunas de las expectativas de lo que sería una comunidad de prácticas que funcionase bien y concluir diciendo que el Instituto del Banco Mundial apoyará esta iniciativa. En nombre del Banco Mundial y del Instituto del Banco Mundial, quisiera desearles una exitosa conferencia.

Ajay Chhibber

Director-General Interino, Departamento de Evaluación de Operaciones, Banco Mundial

Es realmente excelente ver una conferencia como ésta, con tantos representantes de alto nivel de tantos países

de América Latina, de los donantes y de la comunidad académica.

Es también muy bueno ver tanto apoyo de diversos órganos del Grupo del Banco Mundial, abarcando a la región de LAC, al Instituto del Banco Mundial, a la Red de Reducción de la Pobreza y Gestión Económica, y a la unidad de Operaciones de Política y Servicios para los Países. Esto refleja la prioridad que nosotros, individualmente y conjuntamente, le asignamos a este tema tan importante.

Permítanme compartir con ustedes la perspectiva del Departamento de Evaluación de Operaciones del Banco (OED), el departamento de evaluación independiente del Banco, que comprende a cerca de 70 profesionales de la evaluación. Nuestro mandato es evaluar el trabajo operativo del Banco en diversos niveles —niveles de proyecto, sector, país y mundial—, informando directamente a la Junta de Directores Ejecutivos del Banco.

Las áreas operativas del Banco realizan autoevaluaciones de su trabajo y el OED evalúa dichas evaluaciones, proporcionando de esta manera una verificación y una segunda opinión. Nuestra función dentro del Banco y como la unidad de evaluación más grande de la comunidad donante, nos permite ver las tendencias regionales y mundiales en el desarrollo y fortalecimiento de los sistemas gubernamentales de monitoreo y evaluación.

También tenemos el mandato de apoyar los esfuerzos de los países para fortalecer sus sistemas de monitoreo y evaluación. Esto lo hacemos, de manera característica, en estrecha asociación con los equipos de país del Banco. De hecho, el Banco está trabajando actualmente para apoyar a más de 30 gobiernos a fortalecer sus sistemas de M&E mediante préstamos y donaciones, y el OED también ha prestado apoyo a la mayoría de estos países.

El interés en este tema en América Latina refleja la demanda expresada por los países, no motivada por las presiones de los donantes, y tengo entendido que hay al menos un país latinoamericano cuyas prácticas de M&E son mundialmente reconocidas como un modelo.

Entonces, ¿cuáles son las razones de este gran interés y de la prioridad que se le asigna al M&E? Una de ellas es la presión de los propios países, que están viendo tres usos principales de los hallazgos y la información que suministra el M&E: Primero, para asistir a las decisiones sobre asignación de recursos, en particular en un clima de continuas

restricciones presupuestarias. Segundo, en respuesta a las presiones por mejorar los mecanismos de rendición de cuentas, especialmente de presidentes que han comprometido a sus administraciones a lograr resultados reales. En tercer lugar, para apoyar el aprendizaje de lo que funciona bien, lo que no y las razones para ello, y esto ayuda a la gestión en curso y a la prestación de servicios.

También hemos observado que los gobiernos con ingresos medios en la Región de América Latina se están volviendo cada vez más exigentes. Ellos pueden pedir prestado al Banco Mundial, a otros donantes, o al mercado privado de capitales. En ese contexto, hay una mayor demanda por una mejor evidencia acerca de la eficacia de las intervenciones de desarrollo y del uso de los recursos. Esto ha dado lugar a un número creciente de evaluaciones de impacto rigurosas que ahora se están realizando conjuntamente entre el Banco Mundial y los países, especialmente en el área de desarrollo humano. Cabe esperar que esta presión de los países tenga un efecto de derrame hacia el Banco, ayudando a las propias áreas operativas del Banco a mejorar la calidad de sus autoevaluaciones. El OED considera esto una prioridad para el propio Banco, debido a nuestro hallazgo de que un monitoreo y evaluación débil es un factor determinante en el desempeño deficiente de un 38 por ciento de los proyectos del Banco calificados como insatisfactorios o sumamente insatisfactorios.

También hemos notado un creciente compromiso y apoyo a los sistemas de M&E de los gobiernos por parte de la comunidad donante. Esto tiene varios orígenes, incluyendo una concienciación creciente de que el M&E es un factor importante para un sólido gobierno. También el Banco y otros donantes están siendo presionados por nuestros socios para conseguir mejores resultados y rendir cuentas de volúmenes más grandes de ayuda dentro del contexto del alivio de la deuda para los países más pobres.

Por otro lado, existe consenso en que el fortalecimiento de los sistemas de M&E de los gobiernos servirá para mejorar las pruebas de evaluación en el campo del desarrollo. Por lo tanto, existe un acervo creciente de resultados de evaluación, y de esto también se hizo eco en la conferencia de Shangai. Esto también debe conducir a un ambiente más receptivo para las propias evaluaciones del Banco.

Por último, también existe un elemento de interés propio: mejores sistemas gubernamentales de M&E, así como

mayores capacidades en cada país, ayudan a los donantes a hacer su propio trabajo de M&E.

Desde su creación hace más de 30 años, el OED ha sido un consistente partidario y defensor de los esfuerzos de los países para fortalecer sus sistemas de M&E. Esta experiencia ha producido muchas lecciones acerca de la formación de capacidad en M&E, que se reflejan en la valiosa colección de material de referencia que está disponible al público. También hacemos autoevaluaciones de nuestro propio trabajo de formación de capacidad, el cual también está disponible al público.

Todos nosotros —el Banco Mundial, el BID, otros donantes, los gobiernos latinoamericanos y los gobiernos en otras regiones— podemos aprender mucho de los cinco países que están exponiendo en esta conferencia.

Una pregunta que plantearía es cuál es la mejor forma en que la comunidad donante puede colaborar con los países de la región y apoyarlos, tanto a aquellos que ya han institucionalizado sus sistemas de M&E como a aquellos que quieren hacerlo.

Concluyo con un refrán que está de alguna manera asociado con Einstein, que dice algo así, “lo que a menudo cuenta, no se tiene en cuenta y lo que se tiene en cuenta, a menudo no cuenta”. Pienso que este es un pensamiento apropiado para que esta conferencia siga adelante.

Ernesto May

Director de Reducción de la Pobreza y Gestión Económica en la Región de América Latina y el Caribe del Banco Mundial

En 1997, el Banco Mundial publicó el Informe sobre Desarrollo Mundial titulado: “El Estado en un Mundo Cambiante”. Ese informe, basado en una encuesta a 3.600 empresarios locales en 69 países, dio como resultado un índice de la credibilidad de las instituciones que mostró que tanto la inversión como el crecimiento en nuestros países están muy vinculados a la calidad de las instituciones. Ese trabajo mostró que la diferencia entre las instituciones con una gestión de alta calidad y aquellas con gestión de baja calidad en nuestros países está asociada con una diferencia de siete a ocho puntos porcentuales en la inversión al PIB y, en términos del crecimiento del PIB per cápita, con una diferencia de tres puntos porcentuales.

Así, la calidad de las instituciones tiene claramente un impacto enorme sobre los resultados que estamos viendo en

nuestros países. Por lo tanto, es muy apropiado que ahora consideremos la experiencia que se ha ido acumulando en América Latina.

Se expondrán las experiencias de cinco países diferentes. En el caso de Chile, que es probablemente en nuestra región el país pionero en cuanto a los sistemas de monitoreo y evaluación, hay una experiencia acumulada de 30 años de evaluación de los programas del gobierno. Como algunos de ustedes saben, el Gobierno chileno le solicitó al Banco Mundial que evaluara su sistema de evaluación nacional y pronto se nos informará sobre los resultados de dicha evaluación.

El sistema de evaluación nacional de Colombia lleva más de una década, cuando el Departamento Nacional de Planeación le solicitó al Banco que examinara el diseño de su sistema de evaluación, SINERGIA, y que proporcionara recomendaciones para ayudar a Colombia a cambiar a un sistema de gestión basada en resultados. Yo tuve la suerte de dirigir al equipo del Banco, compuesto por personas como Graham Scott de Nueva Zelanda, y Harry Hatry, de los Estados Unidos. Estoy esperando con interés ver lo que ha sucedido en estos años intermedios en cuanto al desarrollo de SINERGIA.

En el caso de México, el año pasado estuve allí asistiendo a una conferencia sobre la institucionalización de la política social para la reducción de la pobreza. México tiene la experiencia de evaluación del *Progresá* (ahora

conocido como *Oportunidades*). Esta evaluación es conocida internacionalmente y realmente ha sentado la base para que México avance a un marco más sistemático de monitoreo y evaluación, un esfuerzo que está dirigiendo la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL). También escucharemos cuál es la situación en esta etapa de los esfuerzos de este país.

También escucharemos acerca de las nuevas experiencias que se están recogiendo en el caso de Perú, y el trabajo de Brasil en su cambio hacia una gestión pública basada en resultados, a través de su bien conocido sistema de planificación multianual. Es así que se está acumulando una cantidad enorme de experiencia en la región. Estamos aquí para compartir esas experiencias y para reflexionar sobre ellas en cuanto a cómo seguimos adelante.

Un tema clave para considerar es la idea de formar una red regional de monitoreo y evaluación, compuesta por miembros que estén directamente comprometidos con el trabajo diario de desarrollar los sistemas de M&E en nuestra región (expertos nacionales, expertos internacionales, funcionarios de gobierno, la comunidad donante y las instituciones financieras internacionales involucradas en este esfuerzo).

Todos aguardamos con interés los resultados de esta conferencia y esperamos apoyar los continuos esfuerzos para mejorar los sistemas de M&E en la región de América Latina y el Caribe.

PARTE UNO:

Sentando las Bases

Sistemas y herramientas de M&E

Keith Mackay

Oficial Principal de Evaluación, Departamento de Evaluación de Operaciones del Banco Mundial

EN ESTA SESIÓN QUISIERA AYUDAR a sentar las bases para las presentaciones de los países que vamos a escuchar a continuación. Les hemos pedido a los ponentes que sean nuestros guías para cada país, que nos conduzcan a través de las estructuras a menudo complejas del gobierno y a distinguir entre lo que existe sólo en papel y lo que es real. Les hemos pedido que nos digan qué partes de sus sistemas de M&E están funcionando bien, cuáles no, que expliquen los motivos del progreso logrado en cada país hasta ahora y que nos describan los planes futuros. Para ayudar a focalizar estas presentaciones se ha preparado un conjunto de notas de orientación (Recuadro 1).

Los cinco países en los cuales esta conferencia está centrada —Brasil, Chile, Colombia, México y Perú— pueden ser considerados como los principales países en América Latina en cuanto al progreso que han logrado en institucionalizar sus sistemas de M&E. El ponente de cada país es un funcionario de alto nivel con mucha experiencia en esta área, y puede presentar la perspectiva interna de su entidad. Para la presentación de cada país, le hemos pedido a un segundo representante del país, ya sea de un ministerio central o de uno sectorial que participe como un experto; también hemos dispuesto la intervención de un funcionario del Banco Mundial. Este enfoque; un ponente y dos (o tres) expertos, proporciona una diversidad de perspectivas sobre cada país que se puede calificar como un enfoque “triangulado”.

La mayoría de los cinco países ponen el énfasis en sistemas de M&E que abarcan a todo el gobierno. Desde luego, también es posible tener un sistema de M&E sólido a nivel sectorial, como el sistema de M&E de la SEDESOL de México. Sin embargo, independientemente de si el sistema de M&E se ancla en la totalidad del gobierno o en los niveles sectoriales, las relaciones entre los ministerios centrales y sectoriales son importantes para determinar cómo funciona el sistema y su eficacia.

Esta no es una conferencia acerca de las técnicas de M&E; en cambio, la concentración se ha puesto en la institucionalización de los sistemas de M&E en América Latina. Sin embargo, durante la conferencia escucharemos acerca de muchos conceptos, herramientas y métodos de M&E y esto puede ser confuso. Se tratarán conceptos como “orientación a resultados”, “gestión basada en resultados”, “gestión orientada a resultados”, “gestión del desempeño”, “presupuestación basada en el desempeño”, y así sucesivamente. Todos estos temas están relacionados, y esperamos que los ponentes y expertos aclaren exactamente de qué conceptos están hablando.

A pesar de esta variedad de conceptos, el objetivo principal de un sistema de M&E es que la información de monitoreo y los resultados de evaluación se utilizara para una o más finalidades, principalmente;

1. Informar a la toma de decisiones presupuestarias suministrando información sobre el desempeño actual o esperado de los programas del gobierno;
2. Apoyar la planificación gubernamental, como en el desarrollo de planes nacionales;

RECUADRO 1:

Notas orientadoras para las presentaciones de los países

Un objetivo clave de la conferencia es evaluar las enseñanzas de los sistemas de monitoreo y evaluación (M&E) más exitosos actualmente implementados en algunos países de LAC: Brasil, Chile, Colombia, México y Perú. Estos países han tomado medidas significativas, pero están en diferentes etapas del proceso. La conferencia está siendo diseñada como un primer paso para la creación de una red regional que incluya a los principales actores/especialistas de estos y otros países en LAC, así como a los expertos del Banco y otros interesados directos. La conferencia brinda la oportunidad de sostener un diálogo franco, abierto y honesto entre compañeros, compartiendo con otros las lecciones acerca de los puntos fuertes y los puntos débiles del sistema de M&E de cada país, es decir, qué aspectos funcionan bien, cuáles no y las razones para ello.

Las sesiones de país comprenden una presentación principal, seguida de un experto del país y un experto del Banco. La presentación del país se centra sólo en los temas clave, relegando los temas descriptivos o el desarrollo histórico del sistema de M&E o el inventario de las reformas del sector público. La siguiente lista abarca los aspectos clave del sistema de M&E de cada país:

1. La génesis del sistema de M&E: la función de los impulsores o “paladines” de M&E; los eventos clave que crearon la prioridad para la información de M&E (por ejemplo, enmienda constitucional, elección de un gobierno reformista, crisis fiscal, inicio de una estrategia de reducción de la pobreza, etc.).
2. El ministerio u organismo responsable de la administración del sistema de M&E. Funciones y responsabilidades de los participantes principales del sistema de M&E (por ejemplo, Hacienda, el ministerio de planificación, la oficina del presidente, los ministerios sectoriales, el Congreso). Los incentivos para que las partes interesadas tomen en serio el M&E. La intensidad de la demanda de información de M&E. Posible existencia de varios sistemas de M&E no coordinados en los niveles nacional y sectorial.

Importancia de los temas federales/estatales/locales en el sistema de M&E.

3. Los aspectos principales de la gestión del sector público que el sistema de M&E apoya : (i) la toma de decisiones presupuestarias; (ii) la planificación nacional o sectorial; (iii) la gestión de programas; (iv) las relaciones de rendición de cuentas (a Hacienda, a la oficina del Presidente, al Congreso, a los ministerios sectoriales, a la sociedad civil)
4. La función actual de la información de M&E en las diversas etapas del proceso presupuestario (tales como asesoría de políticas y planificación; toma de decisiones presupuestarias; evaluación del desempeño y emisión de informes). La posible desconexión entre el trabajo de M&E de los ministerios sectoriales y el uso de tal información en el proceso presupuestario. La existencia de alguna desconexión entre el proceso presupuestario y la planificación nacional. Las oportunidades para fortalecer la función de M&E en el presupuesto.
5. El grado en que la información de M&E generada por organismos centrales (por ejemplo, Hacienda) es utilizada por otras, como los ministerios sectoriales. Si no, ¿cuáles son las barreras a su utilización? ¿Qué prueba sólida existe en cuanto al grado de su utilización por otras partes interesadas (por ejemplo, un examen de diagnóstico o una encuesta)? Ejemplos de evaluaciones que hayan sido influyentes en el gobierno.
6. Los tipos de herramientas de M&E que se utilizan en el sistema: indicadores de desempeño comunes; métodos de evaluación rápida; auditorías de desempeño; evaluaciones de impacto rigurosas y exhaustivas; otras. Costo de cada uno de estos tipos de M&E. Modo en que se establece la escala de prioridades de evaluación: ¿Se centran en los “programas problema”, programas piloto, programas costosos o de alta visibilidad, o se basan en un temario de

investigación sistemático para responder las preguntas acerca de la eficacia del programa?

7. ¿Quién es responsable de recopilar la información de desempeño, así como de realizar las evaluaciones (por ejemplo, la comunidad académica o empresas consultoras)? ¿Hay problemas con la confiabilidad de los datos, o con la calidad de las evaluaciones que se han realizado? Fortalezas y las debilidades del suministro local de M&E. Limitaciones clave de la

capacidad y las prioridades gubernamentales para la creación de capacidades.

8. Conclusiones: Fortalezas y debilidades generales del sistema de M&E. Su sostenibilidad, en cuanto a, por ejemplo, vulnerabilidad ante un cambio de gobierno. ¿Cuán dependiente es de la financiación de donantes u otros apoyos? Planes para el fortalecimiento futuro del sistema de M&E.

3. Ayudar a la gestión de los programas y las actividades en curso del gobierno, suministrando información sobre su eficiencia y eficacia; y
4. Sostener las relaciones de rendición de cuentas —a la oficina del Presidente, al ministerio de finanzas (hacienda), al ministerio de planificación, rendición de cuentas dentro de los ministerios, al Congreso y a la ciudadanía.

Durante la conferencia veremos que los cinco países difieren considerablemente en el énfasis que le ponen a estos usos potenciales de la información de M&E. Otra diferencia entre los países es la importancia que le dan a los diferentes tipos y métodos de M&E. Para monitorear el desempeño, un sistema de M&E puede centrarse en los indicadores de desempeño de toda la cadena de resultados, es decir comenzando por los insumos y pasando por los procesos y los productos hasta culminar en el efecto directo y el impacto; o tan sólo en alguna de las partes de la cadena. Respecto de la evaluación, existe una variedad de tipos y métodos disponibles, entre los que se incluyen, entre otros, revisiones relativamente sencillas de programas (que se basan, por ejemplo, en la revisión de documentos, en entrevistas a las principales partes interesadas, en debates en grupos focales y en el uso de cualquier tipo de datos de los programas que esté disponible). Dentro de los posibles tipos de evaluación también se incluyen las auditorías de desempeño y evaluaciones de impacto rigurosas (que usan grupos de control y análisis riguroso de datos). El próximo orador, Ariel Fiszbein, hablará con mayor profundidad acerca de esta última técnica. Las evaluaciones tienen muchos usos y se pueden centrar en la eficiencia operativa o de gestión, en la eficacia de la focali-

zación de los programas y en los impactos tales como logros en el rendimiento escolar o mejoramiento de la situación de la salud.

Por lo tanto, los participantes en la conferencia deben tener cuidado con lo que escuchan. El término “M&E” a menudo se usa en un sentido genérico, casi como un *mantra*. Cada vez que los oradores hablen de la experiencia de su país, es importante tener claro a qué tipo de M&E se están refiriendo. Cada tipo difiere en su aplicabilidad y usos; cada uno tiene fortalezas y debilidades, así que debemos usar los diversos tipos y métodos de M&E apropiadamente, de acuerdo a las circunstancias.

El mensaje final de esta sesión introductoria probablemente se repita muchas veces en esta conferencia: El institucionalizar un sistema de M&E no implica un “arreglo técnico” sencillo. Crear un sistema de M&E que funcione requiere más que medidas relativamente sencillas como promulgar un Decreto Presidencial y organizar cursos de capacitación en M&E para los funcionarios. Tales medidas son útiles pero no son suficientes. Es esencial contar con el compromiso de los niveles más altos y con el apoyo constante de ministros y altos funcionarios impulsores del M&E. Además, para que los ministerios tomen en serio el M&E, se necesitan fuertes incentivos tanto para realizar el M&E como para usar la información del M&E en el proceso de toma de decisiones. También es necesario que el personal o los consultores puedan realizar un M&E de buena calidad del cual se desprenda información que tanto el personal como los gerentes puedan incorporar como parte de su trabajo diario en la preparación de presupuestos, las recomendaciones de políticas públicas, la planificación, la gestión en curso o las actividades operativas.

Al analizar estos prerequisites de demanda y oferta para un sistema de M&E operable y sostenible, es importante tener presente que tanto los ministerios más conservadores como el personal pueden resistirse a los esfuerzos para desarrollar y utilizar el M&E. En resumen, para que un sistema

de M&E funcione bien debe haber una gran demanda de M&E y una firme oferta de las habilidades necesarias, datos de buena calidad y evaluaciones fiables, así como coordinación e infraestructura adecuada de M&E.

Evaluación de impacto

Ariel Fiszbein

Economista Principal, Desarrollo Humano, Región de América Latina y el Caribe del Banco Mundial, y Coordinador de la Iniciativa de Evaluación de Impacto del Desarrollo

LA ESTRECHA RELACIÓN ENTRE MONITOREO y EVALUACIÓN es esencial. Pero me centraré en la evaluación, específicamente en la evaluación de impacto, porque juega un papel crucial para ayudarnos a aprender acerca de las intervenciones para el desarrollo que son eficaces.

La descripción más apropiada de la evaluación de impacto no la encontré en un libro técnico, sino en un libro del autor italiano Primo Levi. Si bien él no estaba hablando de la evaluación de impacto, su referencia a desconfiar de los profetas y a revelar y buscar la verdad a través de procesos paso a paso, sin atajos, concentrándonos en las cosas que se pueden comprobar y demostrar, proporciona justamente el razonamiento para fundamentar por qué necesitamos invertir mucho más en la evaluación de impacto.

El argumento es muy sencillo: la razón por la cual las evaluaciones de impacto son una manera primordial de comprobar si un método particular para resolver un reto de desarrollo funciona o no funciona y bajo qué condiciones, es porque está comparando los efectos directos entre la gente que ha sido alcanzada por esa intervención y la gente que no lo ha sido. El reto puede ser reducir la mortalidad infantil o conseguir que los niños aprendan cuando van a la escuela o cuestiones similares. En lugar de tener evaluaciones de impacto aisladas, tenemos un conjunto de evaluaciones de impacto que evalúan enfoques similares bajo distintas condiciones.

Hay también un beneficio adicional: al monitorear, podemos sentirnos mucho más seguros al utilizar puntos de referencia de desempeño derivados de un conjunto de buenas evaluaciones de impacto. Además, proporciona la base para hacer lo que debemos —pero que rara vez hacemos—, que es llevar a cabo una evaluación de eficacia en función de los costos, es decir, determinar cuál es la manera más barata y más eficaz de, por ejemplo, reducir las tasas de mortalidad infantil.

La frase “diseño de políticas públicas basadas en evidencia” (*evidence-based policy design*) es muy popular en los Estados Unidos y viene de la medicina basada en pruebas empíricas. Esencialmente, se trata de la práctica de analizar de forma regular el diseño y la adopción de programas y políticas específicas utilizando como filtro evaluaciones de impacto sólidas y sistemáticas.

En esta presentación, quiero en primer lugar esbozar brevemente lo que está sucediendo con la evaluación de impacto en lo que llamamos el mundo en desarrollo (que incluye tanto a países en desarrollo como a la comunidad del desarrollo más ampliamente) y luego proponer unas cuantas ideas respecto a los retos para diseñar un método mucho más sistemático de evaluación de impacto para el desarrollo.

Así que ¿cuál es la situación actual? Hay mucho más trabajo de evaluación de impacto del que mucha gente piensa. En el año pasado, por ejemplo, se han publicado artículos hasta en el *New York Times* criticando la falta de evaluaciones de impacto. Sin embargo, cuando evaluamos la situación, vemos que América Latina está mucho más adelantada que muchas otras regiones. Algunas personas alegan que esto refleja el nivel más alto de desarrollo en la región y que esto ha originado un gran impulso para la evaluación.

Para tratar de cuantificar los trabajos realizados recientemente, tomamos uno de los departamentos del Banco Mundial, aquél en el que yo trabajo (Desarrollo Humano), y revisamos todos los programas de inversión aprobados durante los últimos seis años. Nos preguntamos si realmente sabíamos si estos programas estaban funcionando y si se había realizado una evaluación de impacto. Encontramos que más de la mitad de esos programas, los que a su vez representaba el 80 por ciento del gasto total, tenían una evaluación de impacto. Luego comenzamos a construir una base de datos de las evaluaciones para el Banco. Actualmente, la base de datos tiene 63 evaluaciones individuales, 42 de ellas de América Latina.

Esto indica que algo está ocurriendo, no sólo en cuanto a qué están haciendo los gobiernos, sino también a la evaluación independiente. Pero la evaluación de impacto independiente todavía está muy dominada por los investigadores del Norte que se han ido al Sur, aunque la evaluación de impacto a nivel local está creciendo. También observamos una diversidad enorme de métodos. Entre los expertos, hay una discusión acalorada acerca de diferentes métodos experimentales, pero ahora nosotros tenemos un arsenal de métodos utilizados en la práctica.

Otro aspecto interesante es que ahora estamos evaluando cosas que antes creíamos imposibles de evaluar. La semana pasada estaba leyendo un par de documentos que evaluaban el impacto que han tenido en los resultados sociales los cambios en las reglas electorales en la India que establecen cuotas para las mujeres. ¿Quién habría pensado que uno podría aplicar métodos rigurosos de evaluación de impacto a temas como éste?

Pero todavía estamos muy lejos de usar todo el potencial de esta herramienta. Estamos ahora revisando los más de 100 estudios de casos de iniciativas de reducción de la pobreza que fueron presentados en la conferencia de Shangai de 2004 sobre el mismo tema, muchos de los cuales todavía están en proceso. Encontramos que poco menos del 20 por ciento de esos casos tenía una evaluación de impacto completa o una en curso y cercana a arrojar resultados. Pero una revisión rápida revela que al menos el doble de casos podría haberse evaluado fácilmente, en el sentido de que hay programas similares que ya se han evaluado en otros países.

Uno de mis colegas describió la situación del siguiente modo. Dijo, “Bien, sabemos mucho acerca de unas cuantas cosas y poco acerca de muchas cosas”. De cierta forma nos

hemos concentrado en unas cuantas intervenciones y hemos profundizado en ellas, pero hay otras importantes áreas de gran alcance en las cuales no nos hemos centrado.

Incluso cuando contamos con resultados de evaluaciones de impacto, no los usamos como debíamos. Un ejemplo es el no usar los resultados de las evaluaciones de impacto como normas de referencia para monitorear el desempeño de programas similares.

¿Qué se necesitaría para tener un programa de aprendizaje mundial sobre las intervenciones eficaces para el desarrollo? ¿Qué necesitaríamos? Sugiero que trabajemos hacia atrás comenzando con los retos clave del desarrollo (un ejemplo en América Latina es el aprendizaje educativo en las escuelas). Todos nosotros sabemos cuáles son los países en América Latina en los cuales hay buenos resultados educativos. Por consiguiente necesitamos trabajar hacia atrás evaluando los enfoques que pueden producir esos resultados. Necesitamos experimentación y evaluación que conduzcan al análisis de cuáles son las maneras más eficientes y de menor costo de lograr esos resultados.

Ustedes pensarían que esto es lo que una institución como el Banco Mundial debe estar haciendo. Este es un gran reto, pero lo cierto es que este tipo de evaluación es un bien público internacional y por lo tanto, la oferta de evaluaciones es insuficiente. Algunas de las razones se relacionan con quién sufragó los costos y quién recibe los beneficios de estas evaluaciones. El conocimiento generado en un país lo pueden aprovechar muchos. Esto implica subsidiar o bajar el costo de las evaluaciones para los gobiernos, desarrollar la capacidad de evaluación, buscar maneras de coordinar los programas de evaluación, hacer las preguntas correctas y usar enfoques prometedores. También necesitamos asegurar que el dinero no se desperdicie evaluando temas de menor importancia.

Hace aproximadamente un año, hemos iniciado un programa en el Banco Mundial para coordinar mejor nuestras evaluaciones de impacto, no sólo aumentando el número de evaluaciones sino adoptando un enfoque más estratégico hacia las demandas de los países con los cuales trabajamos, usando métodos prometedores para los retos clave del desarrollo y luego fijando la base para las evaluaciones finales y para el meta análisis de la colección de los estudios de países particulares. Ha habido una reacción muy positiva a este programa, no sólo dentro de la institución sino también externamente.

Durante los próximos años podemos esperar ver el comienzo de una sociedad de aprendizaje mundial en estos temas. ¿Pero quién estará conduciendo este esfuerzo? ¿Será dirigido por los donantes, en cuanto a decidir lo que se evalúa, cómo se evalúa, quién lo hace, y cómo se usa?

¿O va a ser una alianza verdaderamente mundial, donde la voz del Sur esté representada adecuadamente en la agenda de evaluación? A estas alturas, no se ve el nivel de la contribución del Sur y no hay mecanismos adecuados para garantizar su participación sólida.

PARTE DOS:

La Experiencia de
Cinco Países Latinoamericanos—
Retos y Oportunidades

La experiencia chilena

Ponente: Marcela Guzmán

Jefa de la División de Control de Gestión de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda de Chile. Jefa del Sistema de Control de Gestión y Presupuestos basado en Resultados.

NUESTRO SISTEMA DE CONTROL DE GESTIÓN Y DE PRESUPUESTO basado en resultados se originó como una necesidad en el proceso de formulación presupuestaria. Es por eso que este sistema fue desarrollado en un ministerio del nivel central: el Ministerio de Hacienda. El sistema suministra un vínculo entre la utilización de los recursos asignados y las subsecuentes decisiones de asignación de fondos. Nuestro sistema tiene un objetivo bastante simple, que es obtener información de desempeño e introducir mejores prácticas para mejorar la calidad del gasto. Nos centramos en decisiones de asignación de recursos y en el mejoramiento de la gestión de las instituciones que manejan dichos recursos, para mejorar la eficacia en función de los costos de los recursos asignados a las iniciativas del gobierno. Otro objetivo que también va acompañado al desarrollo de este sistema es la transparencia, es decir, entregar mejor información pública a todos los actores políticos y sociales involucrados en la discusión de políticas públicas en Chile.

A lo largo de los años, el sistema se ha ido fortaleciendo por un conjunto de instrumentos que están vinculados por elementos conceptuales y procedimientos comunes. Es por eso que lo denominamos como un sistema. Todos estos diferentes instrumentos contribuyen a que la totalidad del modelo funcione y que haya sinergias entre ellos. El modelo se ha construido gradualmente. Las primeras iniciativas

surgieron a inicios de los años 90 y con el tiempo hemos ido progresando en la construcción y la sofisticación de los diferentes instrumentos que voy a reseñar brevemente a lo largo de mi presentación.

La base de nuestro modelo es el ciclo presupuestario tradicional: la formulación del presupuesto; su discusión y aprobación, su implementación y evaluación. En las distintas etapas de este ciclo se utilizan varios instrumentos vinculados al desempeño, incluyendo los indicadores de desempeño y la evaluación.

Los indicadores de desempeño y la evaluación son instrumentos para recoger información sobre el desempeño, pero son distintos en los aspectos metodológicos y de uso. Sin embargo, ambos tienen elementos comunes y se complementan. Los indicadores de desempeño son mediciones que contienen algoritmos matemáticos que permiten medir los resultados. La evaluación, en cambio, es un estudio y por consiguiente, es más comprensiva que una simple medición, aunque incluye a los indicadores de desempeño. Es por eso que, haciendo las distinciones metodológicas y los alcances que cada uno de estos instrumentos tiene, nosotros los hemos empleado complementariamente para una mejor toma de decisiones.

Respecto a las evaluaciones, tenemos distintos enfoques metodológicos que hemos ido desarrollando en el tiempo y que han configurado un programa de evaluación. Cada uno de estos instrumentos se vincula con el ciclo presupuestario en diferentes formas y también en diferentes momentos, pero todos están vinculados con el análisis, la revisión y los procesos de toma de decisiones. Cuando hablamos de indicadores de desempeño y de evaluación en Chile, nos

estamos refiriendo a evaluaciones de programas existentes, de iniciativas que ya están incorporadas en el presupuesto y por lo tanto han recibido asignaciones de recursos en períodos anteriores. Otro instrumento —la Presentación de Iniciativas al Presupuesto— que también tiene sus propios elementos metodológicos y conceptuales, está centrado en hacer las revisiones de iniciativas nuevas o, en algunas oportunidades, de expansiones de iniciativas ya existentes para su presentación presupuestaria. También contiene elementos de los instrumentos ya señalados y, a pesar de cubrir otra parte del proceso de toma de decisiones, es también parte del modelo. Finalmente, los Balances de Gestión Integral (BGI) son informes anuales de las instituciones, balances que comprenden un conjunto de tópicos de desempeño tanto financiero como no financiero. Estos los prepara cada una de las instituciones pero están coordinados por el Ministerio de Hacienda. Estos instrumentos también se utilizan en el proceso de trabajo del Ministerio de Hacienda. El Programa de Mejoramiento de Gestión (PMG) tiene un vínculo más indirecto con la toma de decisiones presupuestarias y consiste en incentivos monetarios para los funcionarios, de acuerdo al cumplimiento de ciertos objetivos de desarrollo del sistema de gestión.

La información de desempeño —que se procesa en el Ministerio de Hacienda a través del instrumento de indicadores de desempeño, la evaluación de programas institucionales y la información de los balances de gestión integral— es utilizada en nuestro ciclo presupuestario. Otra forma de mostrar el ciclo de trabajo del Ministerio de Hacienda es a través de tres eventos: la formulación del presupuesto, la presentación del proyecto de ley y su discusión en el Congreso y su aprobación y, posteriormente, la ejecución de ese presupuesto.

En Chile tenemos una etapa preliminar a la formulación del presupuesto que hemos denominado Etapa de Evaluación Interna de la Ejecución Presupuestaria. Es interna ya que forma parte del trabajo regular del Ministerio de Hacienda. Es una etapa formalmente establecida, es decir, tiene un calendario, una agenda de trabajo, procedimientos de trabajo y también una metodología. En esta instancia de análisis y revisión, se realiza una revisión comprensiva de toda la información financiera y de desempeño disponible de cada uno de los ministerios, que comprende los indicadores de desempeño, los resultados de los programas e instituciones evaluadas y los balances de gestión integral. Esto permite naturalmente tener una mirada más completa e integrada entre

lo financiero y los resultados de desempeño. Nuestra meta es lograr una asignación de recursos más fundamentada y también facilitar, fomentar o apoyar el mejoramiento de la gestión, para que cada uno de los programas produzca los resultados que se requieren.

Sin embargo, una de las dificultades que enfrentamos aquí es relacionar los gastos reales con objetivos específicos. Nuestro modelo y, por lo tanto, la información de desempeño que recoge, no se utiliza en el presupuesto de una manera directa o mecánica. El Ministerio de Hacienda no tiene un modelo matemático en el que, por un lado, entren indicadores de desempeño y los resultados de las evaluaciones y, por otro lado, salgan decisiones de asignación de recursos. Esto se debe a que el proceso presupuestario es un proceso técnico y político a la vez, por lo tanto el conjunto de factores a tener presente excede a la información de desempeño.

En muchas oportunidades nos enfrentamos con programas que no tienen buenos resultados, de acuerdo a las evaluaciones o a los indicadores de desempeño que se están observando. En estos casos, la solución no es necesariamente recortar los recursos o eliminar un programa, sino discutir y analizar cuáles son las mejores decisiones a tomar respecto de ese programa para que efectivamente pueda lograr los resultados que se esperan. Es por eso que, en muchas oportunidades, el uso de esta información no implica necesariamente que dependiendo de estos resultados, se asignen más o menos recursos. Naturalmente, en esta decisión de asignación de recursos también entran otros factores, como por ejemplo, los recursos disponibles para el gasto público cada año.

Indicadores de desempeño

Los indicadores de desempeño recogen información en el tiempo, por lo tanto las comparaciones se hacen principalmente respecto a desempeños pasados. La comparación de indicadores de desempeño entre programas públicos es problemática porque todos ellos tienen diferentes objetivos, haciendo muy difícil encontrar productos homogéneos con los cuales poder comparar. En nuestro caso, los indicadores de desempeño están centrados en las distintas dimensiones del desempeño: la eficiencia, la eficacia, la economía y la calidad (Tabla 1). Nosotros hemos separado la calidad, que puede entenderse también como un concepto de eficacia, principalmente para darle más importancia a este tema, que responde a una de las prioridades de política del gobierno.

TABLA 1:

**Chile-Indicadores de desempeño:
Dimensión y ámbito de control — 2005**

Dimensiones	Proceso	Producto	Resultado	Total Dimensión	Participación %
Eficacia	46%	46%	91%	861	54%
Eficiencia	13%	13%	2%	177	11%
Economía	34%	4%	7%	191	12%
Calidad	7%	37%	0%	359	23%
TOTAL	100%	100%	100%		
Total Ámbito	396	901	291	1,588	100%
Participación %	25%	57%	18%	100%	

Nuestros indicadores también se usan en diferentes ámbitos del control, como son los procesos, los productos y los resultados, distinguiendo entre los resultados intermedios y los resultados finales. Esto es porque, como también se ha señalado, los indicadores del impacto o los resultados no son fáciles de obtener, requieren más recursos y metodologías de trabajo más complejas y tampoco pueden ser medidos regularmente, es decir, año a año. Se necesita que los programas tengan una cierta madurez antes de empezar a medirlos. Por lo tanto, en el trabajo presupuestario, que es un trabajo de carácter anual, es necesario recoger información de otros ámbitos y de otras dimensiones que nos permitan tener información previa para conocer el verdadero impacto de un programa. Es por eso que en algunas oportunidades ponemos énfasis en indicadores que no son estrictamente indicadores de efectos directos.

Nuestros indicadores de desempeño son desarrollados también conforme a los clásicos requisitos de la relevancia, la necesidad de verificar la información y que puedan medirse a costo razonable. Tenemos una matriz de trabajo con las instituciones respecto de los indicadores que se formulan durante el proceso presupuestario. Esta matriz ya es ampliamente conocida porque estamos trabajando con ella desde hace más de 6 años. En esta matriz se recoge la información central en relación a lo que se está midiendo, los valores históricos de estos indicadores y cuáles son las metas que cada uno de los ministerios se compromete a alcanzar para el año presupuestario siguiente.

También existe un proceso de trabajo dentro de las instituciones, que es parte de la formulación presupuestaria. Este proceso se inicia con la discusión de los indicadores que van a ser formulados cada año y se cierra con la definición de

las metas asociadas a los indicadores, ligadas a los recursos que finalmente se han asignado en el presupuesto para su envío al Congreso conjuntamente con el proyecto de ley de presupuesto de cada año. Al año siguiente, los resultados del desempeño reflejados en los indicadores se comparan con los compromisos que se hicieron. Dichos resultados también son enviados al Congreso y a las instituciones y naturalmente son analizados en el Ministerio de Hacienda.

Los principales actores en este trabajo son las propias instituciones públicas, puesto que de ellas derivan los indicadores. La Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda tiene el rol de coordinar este trabajo y prestarle asistencia técnica, así como de presentar estos indicadores al Congreso y naturalmente también hacer uso de esta información en los procesos propios de la institución. El Congreso Nacional es quien recibe esta información para su uso en las discusiones sobre el presupuesto.

Para el año 2005 ya teníamos formulados 1.588 indicadores. En general, la impresión es que este es un sistema ingente y la verdad es que sí lo es. Este es el máximo número de indicadores que somos capaces de administrar. Pero este número representa aproximadamente tres indicadores por institución. Cuando uno mira tres indicadores por institución, de una institución que puede tener quince o quizás más programas, entonces el número ya no parece tan grande. En general, cuando se está haciendo uso de la información y se está analizando la gestión de un ministerio, siempre queda la sensación de que estos tres indicadores no son suficientes para poder tener una visión más congruente de la institución.

Entonces el desafío que enfrentamos es acotar el tamaño del sistema para su administración, mientras avanzamos hacia aquellos indicadores que sean relevantes y, considerando las dificultades de la evaluación de impacto, avanzar hacia los indicadores de resultados necesarios. Esto puede involucrar el centrarnos más fuertemente en aquellos indicadores intermedios de resultados, que son más fáciles de construir y que pueden ser evaluados en períodos más cortos, durante la implementación de los programas.

Los indicadores que hemos construido están centrados principalmente en los productos, es decir, los niveles de producción de los bienes o servicios, pero también encontramos un número importante de indicadores de productos centrados en aspectos de la calidad de estos productos, como la satisfacción de los usuarios respecto de la provisión de los

servicios públicos, la oportunidad de la atención y otros indicadores vinculados con la calidad (ya sea la percepción de los beneficiarios o estrictamente la calidad técnica de los bienes o servicios entregados). Es por eso que no vemos como algo negativo el tener un número importante de indicadores de productos o resultados, dada la dificultad de elaborar indicadores de impacto. Antes bien, nos proporciona información que nos aproxima a algunos aspectos clave del desempeño.

Para que los indicadores sean creíbles como instrumentos de gestión, tienen que ser utilizados para evaluar los resultados. Aquellos indicadores que se formulan pero cuya información de desempeño no es posteriormente utilizada, difícilmente logran institucionalizarse. La evaluación de la información de desempeño no es un proceso fácil. En nuestro caso, evaluamos la información de desempeño un año después de su obtención. También, en algunos casos, la información de desempeño no se puede evaluar ya que los indicadores son programáticos y su período de medición es mayor a un año. Lo importante es que todo aquello que deba evaluarse se evalúe, y con la máxima rigurosidad.

En nuestro caso, la evaluación de los indicadores para el año 2003 muestra que el logro de las metas de desempeño (“indicador de cumplimiento”) fue de entre el 95 y el 100% en más de las tres cuartas partes de las instituciones (76%) (Tabla 2). Para nosotros, ese grado de cumplimiento representa el logro de las metas porque es muy difícil que una institución cumpla con el 100% de sus metas. Los indicadores también son complejos, por lo que es difícil hacer un análisis detallado del logro de las metas. Por eso creemos que un grado de cumplimiento de al menos el 95% significa que la meta del indicador fue alcanzada.

TABLA 2:

Chile-Indicadores de desempeño, Año 2003: Grado de cumplimiento

Grado de Cumplimiento	Funciones Económicas	Funciones Económicas	Funciones Sociales	Total	Porcentaje
95% - 100%	229	150	352	731	76%
90% - 94%	16	14	21	51	5%
89% - 80%	24	12	26	62	7%
< 80%	32	31	51	114	12%
Total	301	207	450	958	100%
Porcentaje	31%	22%	47%	100%	

¿Cuáles son los motivos por los que no se logran las metas de los indicadores? Algunos de ellos obedecen a factores externos fuera del alcance de las instituciones y que son revisados, analizados e incorporados en el análisis de evaluación. En algunos casos hay sobrestimaciones de metas por escasa información previa o no se cuenta con suficiente experiencia previa al desarrollar un programa nuevo. En estos casos, la información de desempeño fomenta y genera el mejoramiento de los sistemas de información. También puede haber problemas internos de gestión que conducen al incumplimiento de las metas. Cuando se trabaja con indicadores, se tiene que hacer este tipo de análisis, sino los indicadores se pueden usar incorrectamente.

Respecto de los aspectos pendientes que tenemos en esta materia, ya hemos señalado que hay que mejorar la disponibilidad de información de desempeño y también hay que internalizar su uso en las instituciones públicas. Nosotros creemos que todavía hay espacio de trabajo con cada uno de los ministerios y proveedores de servicios públicos para que los indicadores de desempeño sean utilizados como mediciones de desempeño interno. Finalmente, otro de los aspectos que consideramos pendientes es continuar mejorando la pertinencia de los indicadores, es decir, avanzar más hacia indicadores de efectos directos.

Evaluaciones

Nuestro segundo instrumento lo constituyen las evaluaciones. Nuestro programa de evaluación partió en 1997 con una línea que hemos denominado de Evaluación de Programas Gubernamentales (EPG). Es una línea de evaluación relativamente simple que también llamamos “evaluación de escritorio”. Se trabaja con cualquier tipo de información disponible y toma alrededor de 4 meses de trabajo, utilizando como elemento central la matriz de marco lógico que utilizan los organismos internacionales. Esta matriz ha sido adaptada a los requerimientos de las evaluaciones rápidas.

Posteriormente, en 2001, incorporamos las evaluaciones de impacto y luego, en el año 2002, incorporamos una tercera línea: las evaluaciones institucionales o integrales, que evalúan un ministerio en su totalidad, incluido el conjunto de bienes y servicios que provee. Las evaluaciones de impacto surgieron precisamente porque las evaluaciones de escritorio que estábamos utilizando al trabajar sólo con la información disponible, dejaban en muchas ocasiones

preguntas sin responder. Por eso se requería pasar a un segundo nivel de evaluación donde se hiciera un trabajo más profundo de recolección de información. Las evaluaciones de impacto incluyen la construcción de líneas de base, el uso de grupos de control y la aplicación de herramientas estadísticas, todo lo cual implica un análisis más sofisticado. En nuestro caso, vemos a este “paquete” de instrumentos como complementario y —dependiendo de las necesidades de información— se propone entonces aplicar una u otra línea de evaluación.

Con respecto a nuestro marco legal, tanto los indicadores de desempeño como las evaluaciones se iniciaron en Chile en el marco del proceso de formulación del presupuesto. Pero no existía una ley permanente que obligara al Ministerio de Hacienda o a las instituciones a hacer este trabajo. Podemos decir por lo tanto, que la construcción del sistema se hizo principalmente de forma voluntaria. Siempre se trabajó en el marco de la formulación del presupuesto, que incluye la ley anual y un protocolo de acuerdo que se firma cada año entre el Ministerio de Hacienda y el Congreso, en el que se establece el listado de programas e instituciones a evaluarse cada año. Posteriormente, en el año 2003 se efectuó una modificación en la Ley de la Administración Financiera del Estado que incluyó la obligación para el Ministerio de Hacienda de efectuar evaluaciones de programas e instituciones cada año.

Las evaluaciones tienen que cumplir un conjunto de requisitos y tanto su desarrollo técnico como su proceso de trabajo se han enmarcado para cumplir con estos requisitos. El primero de ellos es que las evaluaciones son independientes, es decir que no las hace la institución que tiene la responsabilidad de la ejecución del programa. Las evaluaciones las hacen paneles de expertos o empresas consultoras externas al sector público, contratadas y administradas por el Ministerio de Hacienda. Las instituciones participan durante todo el proceso de evaluación, pero la responsabilidad de la evaluación radica en el Ministerio de Hacienda como mandante de consultores y firmas consultoras externas.

El segundo requisito es que el programa de evaluación debe ser transparente, es decir que toda la información que proviene de las evaluaciones es de carácter público. Una vez finalizadas las evaluaciones, se envían al Congreso conjuntamente con una respuesta que efectúa cada una de las instituciones evaluadas y también con un resumen ejecutivo de ellas. Esta misma información es puesta en el sitio Web de la

Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda y está siempre disponible para todos los actores políticos y sociales del país. (www.dipres.cl/fr_control.html)

La información tiene que cumplir también ciertos requisitos técnicos y para ello se ha desarrollado un conjunto de documentos de apoyo, metodologías, procedimientos y otros. Existe un proceso de selección pública para asegurar la selección de los consultores mejor calificados técnicamente para realizar cada evaluación. Producir resultados oportunos es un requisito muy importante para nosotros porque las evaluaciones deben ser utilizadas en el proceso de análisis y toma de decisiones, por lo tanto, si las evaluaciones se atrasan más allá de lo que está planeado, su información puede volverse obsoleta y dejar de tener relevancia. Esto nos obliga, por ende, a tener procedimientos muy rigurosos para que estos plazos se cumplan y podamos así asegurar tanto la calidad como la oportunidad en la disponibilidad de esta información. La eficacia en función del costo también es importante; las tres líneas de evaluación toman distintos tiempos y por lo tanto también tienen distintos costos y naturalmente entregan diferentes niveles de información. Cada año tenemos que seleccionar programas e instituciones para ser evaluadas y por lo tanto tenemos que optimizar los recursos disponibles y asignar recursos para cada una de estas líneas dependiendo de las necesidades de información que existan.

La evaluación también tiene un proceso de trabajo que se inicia con la selección de los programas a evaluar. Esta selección de programas se realiza sobre la base de las necesidades de información anticipadas para el año próximo por el Ministerio de Hacienda y aquellas establecidas mediante consultas a la Secretaría de la Presidencia y al Ministerio de Planificación. Se prepara entonces una propuesta que finalmente es analizada y consensuada con el Congreso Nacional. Paralelamente, se inician los procesos de concursos para la selección pública de los consultores y el trabajo con cada una de las instituciones que se van a evaluar, para recoger la información disponible y también para capacitar y dar asistencia técnica a todas aquellas gerencias de programas que nos van a acompañar durante el proceso de evaluación.

Los informes finales de las evaluaciones incluyen conclusiones y recomendaciones que son analizadas con las instituciones y con las unidades relevantes de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda. Se toman las decisiones respecto al seguimiento en el próximo año, es decir,

TABLA 3:

Chile-Efectos presupuestarios de evaluaciones de programas 2000–2004: Incluye Evaluaciones de Programas Gubernamentales (EPG) y Evaluaciones de Impacto (EI) - (En millones de dólares americanos de 2005)

Proceso de Evaluación	Categorías de efectos presupuestarios en los programas					
	Ajustes menores, modificaciones al diseño de componentes y/o gestión interna y/o reubicación institucional		Rediseño significativo del programa		Finalización	
	Presupuesto Base	△% Presupuesto	Presupuesto Base	△% Presupuesto	Presupuesto Base	△% Presupuesto
2000	148	0.01%	246	14.2%	0	0.0%
2001	130	-11.1%	351	-3.9%	17	-54.6%
2002	174	2.2%	65	-1.8%	9	-46.5%
2003	141	-0.8%	30	-30.4%	11	-65.3%
2004	94	16.7%	316	10.1%	3	-19.0%

las posibles modificaciones que podrían sufrir los programas y los efectos presupuestarios asociados. Las evaluaciones se envían al Congreso y paralelamente se inicia un trabajo con cada uno de los proveedores de servicios públicos o ministerios para analizar en detalle los resultados de la evaluación. Se definen los compromisos con la institución evaluada, que son las acciones detalladas que se van a realizar en cada uno de los programas evaluados y los plazos en que se van a implementar.

Miremos las decisiones que se tomaron utilizando estas evaluaciones (ver también la Tabla 3). De las evaluaciones que hemos realizado entre el año 2000 y el 2004, se determinó que el 25% de los programas necesitaban ajustes menores, por ejemplo con necesidades de cambios en la gestión interna, el monitoreo u otros. Por otro lado, el 10% de los programas evaluados han sido eliminados, mientras que un 21% de los programas ha sido afectado por rediseños significativos de componentes y procesos de gestión interna. El resto comprendía modificaciones en el diseño del programa y en los procesos de gestión interna (39%) y la reubicación institucional del programa (5%).

Vigilamos cuidadosamente el grado de cumplimiento de las instituciones con los compromisos que ellas han adquirido respecto de darle seguimiento a las evaluaciones. Las estadísticas del cumplimiento de las instituciones se usan en los procesos internos de trabajo del Ministerio de Hacienda y también se informan al Congreso y a cada ministerio. Esta información de monitoreo del cumplimiento es suministra-

da por los ministerios y es comprobada por el Ministerio de Hacienda; en algunos casos se tiene que suministrar información más rigurosa.

Hasta el año 2004 habíamos efectuado evaluaciones a 158 programas públicos y a 14 instituciones, lo que representa la evaluación del 64% del gasto público susceptible de ser evaluado a través de estas metodologías. Esta cifra toma en cuenta conceptos de gastos públicos que no pueden ser evaluados por las metodologías que acabo de reseñar, por ejemplo, el gasto de las fuerzas armadas, el gasto del sistema de pensiones y subvenciones escolares (estas últimas comprenden un sistema de vales escolares al cual no puede aplicarse esta metodología).

Nuestra gestión del sistema de M&E incluye la revisión permanente de los procesos de trabajo que el Ministerio de Hacienda tiene para estas evaluaciones. Efectuamos encuestas tanto sobre los procesos como sobre los efectos que las evaluaciones están teniendo en las instituciones. Como ustedes saben, el Banco Mundial evaluó recientemente nuestro programa y ya estamos observando algunos resultados en nuestro programa de evaluación.

Respecto a los temas pendientes en la evaluación, necesitamos mejorar el uso de los resultados de las evaluaciones en las instituciones públicas y también en el Congreso. Las estadísticas de uso de las evaluaciones en las instituciones nos muestran avances; sin embargo, aún queda trabajo por hacer para generalizar su uso. Esto se aplica al uso de la información de desempeño generada por el sistema de M&E.

También queda trabajo por hacer para mejorar la información disponible dentro de las instituciones para hacer una mejor aplicación de las metodologías de evaluación y para mejorar los procesos evaluativos.

Conclusiones

Hasta la fecha hemos aprendido muchas lecciones de nuestro sistema. En primer lugar, este es un tema cultural y por lo tanto requiere tiempo.

Tenemos que ser persistentes en la aplicación de estos instrumentos. Si los instrumentos se aplican y luego se dejan de aplicar, esto tiene un costo altísimo para las instituciones. Este funcionamiento continuo del sistema, con la revisión continua de sus procesos y elementos técnicos, nos ha permitido mejorar de manera sistemática y constante nuestro sistema.

Finalmente necesitamos identificar y tener claro cuáles son las limitaciones de los instrumentos para monitorear el desempeño y para evaluar, para así hacer un buen uso de la información que estos sistemas proporcionan, a fin de mejorar la asignación de los recursos y la gestión institucional.

Experto: Verónica Silva

Directora Adjunta del Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS), Ministerio de Planificación de Chile (MIDEPLAN)

Quisiera centrar mis observaciones en dos tendencias, en el entendimiento de que mi perspectiva es institucional: Trabajo en una institución que ha sido tanto víctima como beneficiaria del sistema nacional de M&E. Voy a explicar lo que quiero decir con “víctima” en términos del costo; y explicaré los beneficios para mi institución. La institución donde he estado trabajando durante los últimos 5 años, MIDEPLAN, ha experimentado los tres tipos de evaluación del sistema de evaluación chileno: evaluación de escritorio, evaluación de impacto y evaluación integral del gasto.

Desde el punto de vista del aprendizaje institucional, los resultados positivos que hemos experimentado con esta gestión de gobierno y el sistema de M&E en Chile se deben precisamente a su ejecución gradual con el transcurso del tiempo, para que las instituciones también puedan adaptarse progresivamente a estos procesos nuevos. Creo que no habría sido posible lograrlos si el sistema entero se hubiera instalado en una sola fase.

Segundo, en términos prácticos implicó la creación de un área específica de trabajo para la institución, la unidad denominada Control Administrativo. No es estrictamente correcto considerar esta función como una actividad de alcance intersectorial dentro de la institución, aunque también es verdad que todo el personal y todos los responsables de la institución participan y forman parte del proceso de gestión que responde a los requisitos formales del sistema. La citada unidad de trabajo se creó dentro de la institución para coordinar el proceso y, en particular, para proteger dos factores cruciales dentro del proceso.

En primer lugar, se asegura que toda la información necesaria esté disponible. Todos los que trabajamos en instituciones públicas sabemos que tenemos un volumen grande de información, pero que no necesariamente está bien organizado, y que mientras puede ser interesante para otras cosas, no es necesariamente útil para las finalidades de control administrativo. Segundo, es necesario crear un mecanismo interno de coordinación dentro de la institución que atienda a este sistema de M&E, y para los procesos de control de la programación. En efecto, una de las ventajas del sistema de M&E del Ministerio de Hacienda es precisamente que obliga a las instituciones a que se preocupen y a que presten atención a la necesidad de una mejor coordinación interna; esta es una “bonificación” interesante que se debe reconocer.

Este sistema nacional de M&E no debe reemplazar a los mecanismos de seguimiento interno, de monitoreo y evaluación de los programas institucionales. En mi opinión, sería una grave equivocación el no mantener, en cada programa o actividad, su propio sistema de monitoreo, registro, seguimiento y evaluación.

Creo que este sistema de M&E nacional ha tenido una repercusión muy positiva en la gestión interna de mi institución. Como en todo proceso de cambio, se registró también alguna resistencia inicial, totalmente natural y esperable. Quienes administran cambios han de tener en cuenta esta resistencia en su programa de trabajo. Como resultado, los impactos positivos del sistema son algo que llega sólo posteriormente en el proceso y no al comienzo.

Otro punto que Marcela Guzmán mencionó muy rápidamente pero en el cual deseo poner mayor énfasis, tiene que ver con las recomendaciones que resultan de las evaluaciones. Cada evaluación, y los procesos relacionados que forman parte del sistema de control administrativo, incluyen la formulación por los evaluadores externos de recomenda-

ciones específicas para cada una de las áreas evaluadas. Estas recomendaciones son tratadas por las instituciones evaluadas, que las aceptan, rechazan o reorientan y, en general, implican algunos compromisos formales que se acuerdan con el Ministerio de Finanzas. Este proceso me parece muy importante desde el punto de vista del aprendizaje institucional; si el informe de evaluación se produjese sin esperar que nada más sucediera como resultado del mismo; creo que el proceso estaría incompleto.

Con respecto a las limitaciones y los riesgos del sistema chileno, el primero es que existe la tentación —una tentación institucional— de formular indicadores y de formular metas muy básicas que ya casi se han alcanzado. Esto hace muy fácil el lograr el “éxito”. A la vez esto absolvería a la institución de hacer esfuerzos para mejorar su desempeño. El riesgo de fijarse metas tan limitadas tiene que ser manejado por el gerente responsable de este proceso, y en consecuencia es muy importante que haya una contraparte institucional de este sistema nacional, localizado dentro de la institución. Esto es particularmente importante cuando el sistema requiere cumplimiento de parte de la institución, incluyendo quizás hasta la reorganización de la propia institución. Marcela Guzmán explicó brevemente los programas de mejoramiento y gestión que ofrecen una bonificación monetaria especial, pero en todas las instituciones aparece la tentación de establecer para sí mismas metas limitadas que se pueden lograr fácilmente.

Una segunda limitación es que siempre existe el riesgo de que las instituciones consideren e implementen las recomendaciones de las evaluaciones como un conjunto de tareas independientes a ser emprendidas por diferentes personas dentro de la institución de una manera no coordinada. He observado diferencias significativas entre las instituciones —entre aquellas que tienen una visión sistémica de lo que el sistema se propone lograr, contra aquellas donde sencillamente existe una mentalidad institucional para responder a una lista de requisitos individuales—.

Una tercera limitación es que el sistema requiere la recopilación de información de desempeño y la ejecución de los compromisos acordados usando los recursos existentes de la institución. Pero estas actividades cuestan dinero. Por ejemplo, las encuestas de satisfacción de los usuarios que se realizan para recopilar información sobre la calidad de la prestación de los servicios imponen un costo financiero para las instituciones que no está presupuestado; las institucio-

nes no reciben recursos nuevos para recopilar esta información. Esto también se aplica a las actividades para registrar a los beneficiarios del programa. Debemos tener claro que este tipo de recopilación de datos implica la reducción de recursos disponibles para otras áreas.

Por último, creo que hay una limitación en las evaluaciones y en el marco de control administrativo, que actualmente se centra en programas estrechamente definidos de cada institución. Desde el punto de vista del gasto, esto tiene sentido. Sin embargo, en el sector social en particular, hay toda una nueva generación de políticas sociales que son de naturaleza amplia y transversal. Estas incluyen intervenciones intersectoriales, donde la política no está confinada a una única institución. Como resultado, esto esparce la implementación de las políticas a través de diferentes organismos e instituciones. Esta responsabilidad compartida es aconsejable, pero hace necesario buscar otros métodos —otras evaluaciones y sistemas de control administrativo— que sean pertinentes para la nueva generación de políticas.

Experto: Ignacio Irrázaval

Director del Programa de Políticas Públicas en la Universidad Católica de Chile

En Chile hemos hecho mucho para evaluar el impacto de los programas. Pero la cobertura es muy baja como proporción del gasto público en general, y este es un reto para nosotros. ¿Cómo pueden comprender los políticos, los encargados de adoptar las decisiones y el público en general los costos y beneficios de las alternativas en la asignación de los recursos públicos?

Aplicamos una matriz de marco lógico y eso es muy bueno, pero como evaluador, estoy evaluando el impacto directo. Por ejemplo, actualmente estoy evaluando la innovación en la agricultura. Puedo hacer eso y puedo ir al sector agropecuario y a algún ministerio relacionado, pero no tengo tiempo para mirar las obras públicas y la tecnología en general. Por lo que pienso que necesitamos indicadores más sencillos, más genéricos, que nos permitieran comparar el uso alternativo de los recursos.

Una segunda meta para un sistema de M&E sería el mejoramiento de la política pública y del entorno institucional. La cultura de la evaluación ya se ha creado en el sector público chileno, y esto ha sido algo positivo. Sin embargo, el procedimiento ha sido de arriba hacia abajo. Para los

que no conocen Chile o América Latina, los ministros de finanzas son generalmente muy poderosos, y en Chile son aún más poderosos que en el país latinoamericano medio. Son poderosos no sólo porque están a cargo de los recursos, sino también porque, en aptitudes profesionales, el ministerio de finanzas está por encima de otros ministros.

El establecimiento del sistema de M&E en Chile ha sido un enfoque de arriba hacia abajo y por este motivo es muy difícil lograr el aprendizaje institucional y el sentido de propiedad al nivel institucional. Muchas veces hemos visto al Ministerio de Hacienda establecer algunos programas que otras instituciones no comprenden. Tratamos de recoger algunos recursos, transferir funciones de otras instituciones y crear artificialmente un programa. Llegará a ser un programa, pero la institución como tal no lo hará propio. El Ministerio de Hacienda tiene también una visión más orientada al presupuesto y no tan orientada a resultados.

También necesitamos un sistema de M&E para apoyar a la rendición de cuentas en el sector público. Si miramos al sector público o los sitios Web de las instituciones públicas, podemos ver todos esos informes que están disponibles y si uno se toma el tiempo, puede leerlos detalladamente. Esto se ha hecho con una visión sumamente institucional y un tipo muy parlamentario de visión. Pero aquí enfrentamos un gran reto. Generalmente, para el que no es experto, el lego o el ciudadano medio, le es muy difícil visualizar esto. Es muy difícil para ellos entrar y comprender exactamente cómo se está produciendo esta asignación óptima de recursos. De forma que, en este sentido, preferiría que los indicadores simplificaran las cosas y permitieran no sólo hacer la información más accesible para los ciudadanos, sino hacerla también más fácil de comprender para el público en general.

Experto: Keith Mackay

Oficial Principal de Evaluación, Banco Mundial

Queda claro, tanto de la presentación de la Sra. Guzmán como de la reciente evaluación del sistema de M&E de Chile realizada por el Banco Mundial, que el sistema es sumamente eficiente y eficaz. El Gobierno hace un uso intensivo de los resultados de evaluación, en particular para apoyar las decisiones de asignación de recursos en el proceso presupuestario anual y para ayudar al Ministerio de Hacienda a decidir los cambios en la gestión y estructura de los programas de los ministerios sectoriales.

El sistema chileno es uno de los sistemas gubernamentales de M&E más sólidos en el mundo. Para lograr este éxito, es probable que el factor individual más importante haya sido la ubicación del sistema de M&E en el Ministerio de Hacienda, específicamente en su Dirección de Presupuestos (DIPRES), donde el sistema fue diseñado, paulatinamente desarrollado y todavía se administra.

El Ministerio de Hacienda ha tenido éxito al crear una "fábrica de evaluación" que incluye un proceso bien desarrollado para la planificación, la puesta en servicio, la administración, la notificación y el uso de una variedad de tipos de evaluación. Lo que no queda claro, sin embargo, es la replicabilidad del sistema de M&E chileno en otros países de la región. El Ministerio de Hacienda de Chile es muy poderoso y muy capaz; es respetado y hasta temido por otros ministerios y organismos. Comparados con el Ministerio de Hacienda de Chile, los de otros países de LAC son, de manera característica, relativamente débiles.

El ejemplo chileno es significativo al demostrar que se puede construir y operar a un costo relativamente bajo un sistema de M&E que abarque a todo el gobierno. El Ministerio de Hacienda limita la cantidad que se gasta en cada evaluación; asegura que éstas no se conduzcan de manera ineficiente o que se malgaste el dinero. Las evaluaciones se realizan dentro de un proceso disciplinado, con fechas de entrega que son dictadas por la decisión del Ministerio de Hacienda de que cada evaluación se debe planificar, encarar, realizar y completar rápidamente, por lo general dentro del ciclo de un presupuesto anual. Por lo tanto sus *evaluaciones de los programas del gobierno* (estas son, esencialmente, revisiones de programas) cuestan en promedio el equivalente de US\$ 11.000 y toman entre cuatro y seis meses para completarse. Entre 1997 y 2004 se realizaron 158 de estas revisiones de programa. Las *evaluaciones de impacto* más exhaustivas y rigurosas cuestan en promedio US\$ 88.000 y se completan en ocho meses; hasta ahora se han realizado 14 de estas evaluaciones, es decir, alrededor de 4 por año.

La reciente evaluación del Banco Mundial del sistema de evaluación de Chile encontró cierta disparidad en la calidad de ambos tipos de evaluación e indicó que quizá esto haya sido el resultado de presupuestos estrictos y fechas de entrega ajustadas para estas evaluaciones. Por lo tanto, una opción a considerar por parte del Gobierno es aumentar la cantidad de recursos disponibles para gastar en cada evaluación y permitir un plazo más largo para completar las evaluaciones.

Para ponerlo de otra manera, está claro que las evaluaciones de Chile son sumamente eficaces en función de los costos. Se puede inferir que el gasto adicional del gobierno en evaluaciones individuales también lo sería. En México, por ejemplo, se han conducido una serie de evaluaciones de impacto del programa *Progresas* (al que se ha dado un nuevo nombre, *Oportunidades*), que han costado conjuntamente varios millones de dólares —no se cuenta con una cifra precisa— y son ampliamente reconocidas por haber sido sumamente influyentes en persuadir al Gobierno de mantener y, en verdad, fortalecer el programa considerablemente. (El programa ahora cubre a 21 millones de beneficiarios, o alrededor de la quinta parte de la población mexicana.) Las evaluaciones de impacto, a pesar de su costo, cuestan sólo una fracción del gasto anual del Gobierno en el programa (que llegó a US\$ 780 millones en 1999), que a su vez representa una porción grande del gasto total del sector social. Esto sugiere una pregunta: ¿Realizaría alguna vez el Ministerio de Hacienda de Chile una evaluación tan detallada y costosa como la de *Progresas*? El peligro para Chile es que su énfasis en reducir al mínimo el costo de las evaluaciones quizá lo lleve a subinvertir en evaluaciones individuales, aún cuando los programas que se estén evaluando sean programas costosos de preponderancia política del Gobierno.

Una característica encomiable del sistema de M&E de Chile es su “enfoque gradual” al monitoreo y la evaluación. Recopila de forma regular la información de desempeño de todos los programas y actividades. Esta también se usa en sus evaluaciones. Las revisiones de los programas se realizan con criterio selectivo, en particular para los programas más nuevos. Las evaluaciones de impacto más exhaustivas se realizan en una etapa avanzada de la vida de un programa, especialmente cuando se desconoce su impacto, o cuando el programa es una prioridad del gobierno.

Otra característica notable del sistema chileno es que el Ministerio de Hacienda contrata las evaluaciones a la comunidad académica y las empresas consultoras. El ministerio administra este proceso —su fábrica de evaluación— muy bien; usando términos de referencia uniformes para las evaluaciones, un proceso abierto y transparente para la selección de los consultores y pone a la disposición del público todos los informes de evaluación en el sitio de la DIPRES en la Web (www.dipres.cl/fr_control.html). La confianza en los evaluadores externos proporciona un modelo para la consideración de otros gobiernos. Este enfoque promueve

la independencia y la objetividad de los evaluadores, y la evaluación del Banco Mundial encontró que las evaluaciones tenían un alto nivel de credibilidad entre los interesados directos en los poderes ejecutivo y legislativo del Gobierno y en la comunidad académica.

La evaluación del Banco Mundial también encontró que el Ministerio de Hacienda usa intensamente los resultados de evaluación; en efecto, recopila información de forma regular sobre el grado y la manera en la cual se usan los resultados. Sin embargo la evaluación también encontró un sentido débil de propiedad de estos resultados de evaluación en los ministerios sectoriales y sus organismos, que consideraban de manera característica que las evaluaciones habían sido impuestas por el Ministerio de Hacienda. Por lo tanto existe una oportunidad para que los ministerios y organismos usen los resultados de evaluación más intensamente para ayudar a su propia planificación estratégica, formulación de políticas, asignación interna de recursos y a la gestión y el control cotidianos.

Una opción a considerar por el Ministerio de Hacienda es un enfoque más pragmático, como el que siguió Australia en su sistema de M&E en los años noventa. A menudo esto incluía la creación de un comité directivo interdepartamental para las evaluaciones principales. El comité comprendería de manera característica a representantes superiores del Ministerio de Hacienda, otros ministerios centrales, el ministerio sectorial clave cuyo programa se estaba evaluando, así como a otros ministerios sectoriales con responsabilidad de programas relacionados. Este espíritu de colaboración generalmente logró altos niveles de apropiación de los resultados de la evaluación. Los comités directivos ejercían en general una supervisión razonable de la calidad de las evaluaciones, las cuales, como resultado, eran generalmente de buena calidad.

El estudio de caso de Chile también nos lleva a otra pregunta: *¿Cuánta evaluación es suficiente?* El Ministerio de Hacienda lleva a cabo alrededor de 13 o 14 revisiones de programas cada año y cerca de 4 evaluaciones de impacto; en otras palabras, un total de alrededor de 18 evaluaciones cada año. El costo total de estas evaluaciones, incluido el de los gerentes y asesores de evaluación en el Ministerio de Hacienda, es cerca de US\$ 0,75 millones por año. Esto representa una fracción muy pequeña del presupuesto anual de Chile de más o menos US\$ 20 mil millones. Un país para la comparación es Australia, que posee una población

ligeramente superior a la de Chile y del que muchos consideran que, a mediados de los años noventa tuvo uno de los sistemas de evaluación de todo el gobierno más eficaces entre los países de la OCDE. En ese período, había en ejecución en cualquier momento dado cerca de 160 evaluaciones de programas principales; la mayoría de estas evaluaciones eran revisiones de programas, pero también se realizaban varias evaluaciones de impacto rigurosas.

¿Cuál de los dos países tiene el mejor enfoque? Sencillamente, no sé. Obviamente, no tiene sentido hacer más evaluaciones a menos que sus resultados vayan a ser utilizados intensivamente; no sería razonable argumentar que la evaluación se debe hacer porque sí. No obstante, el alto valor agregado del sistema de evaluación de Chile indica que se conseguirían resultados muy positivos de hacer un gasto adicional en el sistema de M&E.

Otra característica marcada del sistema de Chile es que el propio Ministerio de Hacienda encargó una evaluación externa del sistema, conducida por el Banco Mundial. El ministerio también monitorea de forma regular el desempeño del sistema, dándole seguimiento a la aplicación de las recomendaciones de las evaluaciones. Este seguimiento y la evaluación del sistema constituyen buenas prácticas. Sabemos, por experiencia en todos los países, que el establecimiento de un sistema de M&E no es ni fácil ni rápido. Algunos esfuerzos encuentran obstáculos significativos, o

sencillamente no funcionan bien en cuanto a la calidad de la información producida por el sistema o el grado de su utilización. Tales sistemas requieren, de manera característica, cambios importantes. Y ninguno de los sistemas con mayor éxito se ha desarrollado de una manera lineal o predecible. Pueden surgir —y efectivamente surgen— obstáculos imprevistos y oportunidades, por lo que existe la necesidad de que los coordinadores de sistemas de M&E actúen de forma flexible y oportuna.

El mensaje aquí es que es importante monitorear y evaluar un sistema de M&E, igual que cualquier otra actividad del gobierno, para determinar qué partes del sistema están funcionando bien, cuáles no y las razones para ello. Al emprender tal análisis, hay dos temas clave para considerar. El primero incluye una evaluación de la calidad de los datos de monitoreo y de los informes de evaluación. El segundo implica un examen del grado y la naturaleza de la utilización de los datos de monitoreo y los resultados de las evaluaciones. Las respuestas a estas preguntas van al corazón del valor de un sistema de M&E. Las respuestas a estas dos preguntas permiten tomar decisiones fundamentadas acerca de la eficacia en función de los costos del actual sistema y el grado en el que habría beneficios adicionales de hacer el gasto adicional para ampliar el alcance del sistema o de otros esfuerzos para mejorar el sistema.

El *Plano Plurianual* y el M&E en Brasil

Ponente: Ariel Pares

*Secretaría de Planeamiento e Inversiones Estratégicas,
Ministerio de Planeamiento*

Vinculación del M&E con el planeamiento y la presupuestación

DESDE 1999 BRASIL HA EXPERIMENTADO enormes cambios en el área de monitoreo y la evaluación. Hubo un cambio en la estrategia para formular el plan nacional integrando el planeamiento y la presupuestación.

Como requisitos legislativos tenemos un presupuesto de un año y luego tenemos un plan de cuatro años, el PPA (*Plano Plurianual de Ação* — Plan Plurianual de Acción); esto significa que tenemos el presupuesto más tres años. Asimismo hay proyectos a más largo plazo con asignaciones de varios años, que siempre se basan en el planeamiento territorial, incluidas las actividades del sector privado. El preparar un plan de cuatro años integrado con el presupuesto es sumamente complejo porque abarca cuatro presupuestos, y la base fiscal cambia cada año. Es muy difícil preparar un plan político, y debemos recordar que el Brasil es un país presidencial con un ejecutivo muy fuerte. Luego traducimos este plan a un presupuesto operativo para que se pueda monitorear y evaluar. Por lo tanto, cuando redactamos el plan necesitamos estar seguros de que se puede ejecutar, que es factible, que tiene financiamiento y que se puede monitorear y evaluar.

Pero el plan es más amplio que el presupuesto, comprende recursos presupuestarios y no presupuestarios y el lado

no presupuestario del plan de cuatro años es extremadamente importante.

Principios clave

Los cambios que se dieron en 1999 contenían dos principios fundamentales. En primer lugar, asegurar que la actividad del gobierno estuviese vinculada con los problemas y con las actividades diseñadas para encararlos, de manera que el enfoque estuviese orientado a la consecución de resultados. El segundo principio era que la gestión estuviese basada en los aspectos conocidos de buenos sistemas de gestión y buenas prácticas económicas. Esto se traduce en un marco lógico para cada programa, con indicadores, metas y medidas apropiadas, junto con una gestión más eficaz. En 1999 estábamos atravesando una crisis fiscal significativa y sin este plan pienso que no habríamos podido salir de la misma.

Ahora quisiera tocar el tema de la crisis fiscal y la cuestión de legitimidad. Como ustedes saben, en 1985 la democratización en el Brasil condujo a la reorganización total de varios sectores del gobierno y la presión sobre el mismo era enorme. Esto significó que teníamos que implementar un sistema de evaluación y de rendición de cuentas.

El principio central de nuestro sistema de M&E radica en su carácter anual, orientado a la consecución de resultados, y la autoevaluación. Quienquiera que haga una implementación debe evaluar y los tres niveles de evaluación los realizan las gerencias de los programas, el ministerio sectorial y el Ministerio de Planeamiento.

Este sistema de autoevaluación es supervisado por el Ministerio de Planeamiento. Sus objetivos son proporcionar mayor transparencia en las acciones del gobierno, apoyar a la toma

de decisiones, proporcionar aprendizaje y difundir la información dentro de las organizaciones respectivas. Nos preocupa que los ministerios sectoriales adquieran la capacidad de autoevaluación y con ello mejorar sus sistemas de gestión. Esto mejora la gestión del plan, y esto también se coordina con la revisión anual del plan, así como con el proyecto anual de presupuesto. Aquí tenemos similitudes con el enfoque chileno.

La evaluación orientada a la consecución de resultados es muy difícil y a veces el tiempo es nuestro enemigo. Necesitamos evaluaciones para empezar con los objetivos o los resultados deseados. Necesitamos pensar en los resultados en cuanto al impacto, pero dado que esto es conceptualmente mucho más riguroso, necesitamos indicadores intermedios. Pero esencialmente, primero buscamos saber qué es lo que está sucediendo en la sociedad y luego ver lo que está sucediendo en el interior del programa en respuesta a las necesidades de la sociedad. Cualquier organización que implementa un programa necesita escuchar a los usuarios, así como a los formadores de opinión, y eso se aplica tanto a la implementación como al diseño. Por lo tanto, esperamos que las personas que administran los programas y hacen las evaluaciones estén tratando de administrarlos mejor, aunque no siempre ocurre esto.

Como mencionamos más arriba, nuestro sistema de evaluación consiste en tres niveles. Siempre hay una autoevaluación del programa realizada por la institución y el director del programa. Luego el ministerio sectorial evalúa todo el programa, y finalmente el Ministerio de Planeamiento emprende una evaluación del plan en su totalidad. Todo esto genera un documento de evaluación voluminoso que se envía al Congreso. En general el Congreso se involucra poco en nuestro trabajo y este es un problema grave. Nos gustaría realmente que el Congreso mostrara mucho más interés. Dado que el Brasil tiene un sistema presidencial, el ejecutivo es muy fuerte en relación al Congreso y no siempre se llevan bien.

En 2003, se evaluaron 353 programas, de un total de 389. Algunos no son realmente programas sino más bien servicios internos que posiblemente no requieren evaluación, pero preferimos que sean evaluados. Sus gerentes no realizan evaluaciones y nosotros no los forzamos a que lo hagan.

En el Plan del gobierno de 2000 a 2003, casi el 90 por ciento de los programas tenían indicadores, pero sólo entre el 40 y el 45 por ciento de éstos han sido validados. Los programas que no se ha evaluado, y los que no ha mejorado son una porción significativa, y las proporciones de ambos han

aumentado en los últimos años. El porcentaje de programas que no lograron alcanzar sus metas físicas ha aumentado del 33 por ciento en 2000 al 64 por ciento en 2003.

Retos de la descentralización

Es útil distinguir entre programas, de los cuales ahora tenemos 374, y las 5.000 a 6.000 actividades que ellos comprenden. Existe un reto con las actividades descentralizadas: cómo evaluar y monitorear las actividades en 27 estados y más de 1.500 municipios. Sin embargo, entre 2002 y 2003, con el aumento del porcentaje de organizaciones descentralizadas que tienen mecanismos de monitoreo (del 49 al 62 por ciento) aumentó nuestro conocimiento acerca de lo que sucede con los recursos transferidos a los estados y a los municipios. Si bien es importante saber acerca del desempeño de los programas que usan los recursos descentralizados, nuestro conocimiento de la realidad de estas actividades es muy bajo. Este es un problema transversal del gobierno federal, y el sistema de descentralización todavía no está totalmente claro, es un sistema descentralizado con delegación de autoridad, pero sin responsabilidades claras.

Puntos fuertes

La introducción de un proceso de evaluación sistemático para proporcionar un énfasis en los resultados ha tenido algunas características marcadas (Recuadro 2). Ha cambiado la cultura de los ministerios sectoriales; ha habido un cambio en el comportamiento y la actitud de los gerentes públicos, que ven la necesidad de comprender y analizar mejor sus acciones sobre la base de los resultados deseados. Sin embargo, esto todavía está lejos de ser un sistema completo de gestión orientada a la consecución de resultados.

Nuestra información estadística nos permite comprender más fácilmente la implementación de programas y, mediante preguntas y respuestas objetivas, identificar los problemas sistémicos dentro de los ministerios y luego, de programa a programa, los problemas sistémicos de implementación.

La promoción del aprendizaje en las organizaciones también ha sido importante. Aunque nuestra experiencia es limitada, el movernos hacia la autoevaluación ha dado como resultado dos cosas. En primer lugar, significa un constante y creciente aprendizaje institucional. En segundo lugar, con la participación ciudadana organizada hay mayor transparencia porque los ministerios que evalúan con la participación

RECUADRO 2:

**Brasil-M&E durante el Plan Multianual 2000-2003:
Retrospectiva crítica**

Fortalezas	Debilidades
<ul style="list-style-type: none"> • Introducción de un proceso de evaluación sistemático enfocado en los resultados. • Identificar las restricciones sistémicas a la implementación de los programas. • Promoción del aprendizaje en las organizaciones. 	<ul style="list-style-type: none"> • Ausencia de evaluaciones más profundas que vinculen la gestión del gasto en el ciclo presupuestario. • Incorporación parcial de los resultados de evaluación en la revisión del Plan y en el presupuesto. • Calidad precaria de las informaciones y deficiencia de los indicadores. • Falta de capacidad técnica, instalada en los Ministerios. • Coordinación inadecuada para la obtención de informaciones, especialmente de resultados.

ciudadana lo hacen a través de la negociación de cualquier cambio en el programa. La transparencia, por lo tanto, va de la mano con la evaluación, o más bien, la participación va de la mano con la autoevaluación. Todo esto permite la participación de los ciudadanos, así como desde el interior de las organizaciones que están siendo evaluadas. Estamos acercándonos progresivamente a esto en nuestras evaluaciones de programas.

Puntos débiles

Los puntos débiles son más numerosos. Faltan evaluaciones exhaustivas que vinculen la gestión del gasto a través del ciclo presupuestario (Recuadro 2). Estamos empezando a incorporar los resultados de evaluación en la revisión del Plan Multianual y el presupuesto. Pero queremos asegurarnos de que la información orientada a la consecución de resultados suministrada por los diferentes ministerios cumpla con las normas de calidad mínimas.

Tenemos un problema con la calidad de la información y los indicadores y en relación a esto está la falta de capacidad técnica en los ministerios sectoriales. Chile ha hablado

de sus dificultades en esta área. Entonces, ¿cómo podemos hacer que los ministerios sectoriales sean capaces de comprender este lenguaje de monitoreo y evaluación? Este es un problema central y se torna aún más importante, dadas las reformas significativas de descentralización que comenzamos a implementar en 2005.

El nuevo plan multianual 2004-2007

Este es el sistema de monitoreo y evaluación que hemos creado y que forma parte del nuevo Plan 2004-2007 (Recuadro 3). Dado que recién comenzamos en el período 2000-2003, tenemos una experiencia limitada, pero hemos evaluado esta experiencia de cuatro años y hemos cambiado unos cuantos aspectos importantes para mejorar el sistema de evaluación.

Necesitamos monitorear y evaluar el plan desde un punto de vista estratégico. ¿Qué queremos decir por estratégico? El plan de Brasil contiene varias metas generales y más de 30 “retos” u objetivos específicos. Separamos los retos cuantificables de los no cuantificables. No sabemos cómo van a evolucionar los retos no cuantificables, pero también los podemos examinar desde un punto de vista cualitativo. Los derechos humanos son un ejemplo de un tema que es más difícil de cuantificar, especialmente con las estadísticas que tenemos en el Brasil.

Por lo tanto la evaluación selectiva de los programas es importante. Y necesitamos un método participativo de la evaluación, por lo que estamos vinculando dos sistemas, uno que es amplio e integral, combinado con un sistema más profundo.

Como mencionara anteriormente, tenemos tres niveles en nuestro sistema de evaluación. Primero, una autoevaluación integral, en segundo lugar un sistema de evaluación descentralizado pero interconectado en el cual los ministerios se unen con unidades descentralizadas; y, tercero, tenemos evaluaciones selectivas, exhaustivas que se hacen por separado a través de una comisión independiente para el monitoreo y la evaluación, incluyendo un enfoque participativo de los ciudadanos, la comunidad académica y el personal del ministerio sectorial.

Necesitamos asegurar que las evaluaciones influyeran el plan anual y el presupuesto. Sin embargo, tenemos rigidez de gasto e inercia y a veces no podemos hacer los cambios porque las provisiones legales determinan que ciertos apartados presupuestarios no se pueden enmendar o cambiar.

RECUADRO 3:

Chile-Sistema de M&E para el Plan Multianual 2004-2007

¿Qué cambia en el nuevo Plan?	Retos
<ul style="list-style-type: none"> • Enfoque desde un punto de vista estratégico (30 retos). • Creación de un Sistema de Monitoreo y Evaluación. • Evaluación de programas seleccionados. • Abordaje participativo en la evaluación. 	<ul style="list-style-type: none"> • Asegurar que las evaluaciones influyeran la revisión anual del Plan y del Presupuesto. • Asegurar que los ministerios tengan capacidad interna para apoyar a los gerentes de programas en los procesos de monitoreo y evaluación. • Diseminar la cultura de evaluación garantizando su utilización en la formulación e implementación de políticas y programas de gobierno.

Necesitamos asegurar que los ministerios tengan la capacidad interna para apoyar a los directores de programas en los procesos de M&E. Nuestra experiencia, por lo tanto, es distinta a la de Chile. Necesitamos difundir una cultura de evaluación y su uso en la formulación y ejecución de las políticas y los programas del gobierno. Pienso que este es un reto que enfrentan todos nuestros gobiernos.

Arreglos institucionales para la evaluación

En primer lugar, tenemos los ministerios sectoriales. Cada ministerio cuenta con un comité para la coordinación de los programas y, desde luego, los directores de programas. También tienen una unidad de monitoreo y evaluación. Dentro de los 34 ministerios hay unas 26 unidades de M&E (las UMA) que son interlocutores importantes en el sistema de evaluación. Ellas asesoran al comité para la coordinación de los programas dentro de su ministerio y consolidan los datos y la información de M&E, especialmente los datos de evaluación y se aseguran de incorporarlos en la base de datos de SIGPLAN. También proponen métodos para monitorear y evaluar los programas y prestan apoyo en la preparación de los planes de gestión de estos programas. Ahora estamos

solicitando que cada ministerio sectorial nos proporcione un plan de gestión de programa, algo que no hicimos cuando empezamos el trabajo en 1999, al no comprender su importancia desde el punto de vista operativo. Por último, la unidad de M&E promueve la capacitación interna en las metodologías de monitoreo y evaluación.

La unidad no se centra sólo en el ministerio o el sector, también tiene que examinar los temas multisectoriales relacionados. Las unidades forman parte de una red más amplia que nos debe ayudar a pensar en los problemas y temas desde una perspectiva de gobierno más amplia, no sólo desde una perspectiva sectorial.

Por otro lado, tenemos al Ministerio de Planeamiento. Dentro del mismo, tenemos la comisión de M&E (CMA), que es responsable del establecimiento de un marco y normas generales para la metodología de M&E y de recomendar métodos para la evaluación anual del plan. El CMA seleccionará, en consulta con los ministerios, aquellos programas que se van a evaluar. La Comisión también evaluará los proyectos importantes (de más de \$ 4 millones). Hemos aprendido mucho de la experiencia chilena y pienso que vamos a poder establecer un sistema para la evaluación ex ante (en lugar de ex post) de los proyectos importantes, porque es mejor y más económico para evaluar el desempeño. Esto lo vamos a comenzar este año, aunque no tenemos grandes expectativas y nos centraremos sólo en los proyectos nuevos.

Un comité técnico pequeño presta apoyo técnico al CMA y este comité técnico también se relacionará con otras unidades del poder ejecutivo en la realización de su trabajo.

Dentro del Ministerio de Planeamiento tenemos la Secretaría de Planeamiento, Inversión y Coordinación. La Secretaría del Presupuesto Federal se encarga del desarrollo y la ejecución del presupuesto. También tenemos al Instituto de Encuestas Económicas Aplicadas y la Secretaría de Gestión.

Luego tenemos el Ministerio de Finanzas que incluye a la Tesorería Nacional que administra los flujos de dinero, etc. Existe cierta tensión entre las funciones presupuestarias del Ministerio de Planeamiento y del Ministerio de Finanzas, pero esta tensión funciona bien y existe buena colaboración. El Ministerio de Finanzas también incluye a la Secretaría de Política Económica.

Contamos con otras cuatro organizaciones que participan en el trabajo de la Comisión de M&E, incluidas la Oficina del Presidente de la República, que obviamente

tiene un interés especial en las evaluaciones, la Secretaría Federal de Control y el Ministerio del Medio Ambiente. Es importante incluir al último, ya que el Tribunal de Cuentas (la institución nacional de auditoría) del gobierno federal ha declarado que necesitamos tener evaluaciones de impacto ambiental para todos nuestros proyectos y éstas se deben incorporar en cualquier evaluación ex ante. Por último tenemos al Instituto de Estadísticas.

Evaluación de programas seleccionados

La manera en la cual el Ministerio de Planeamiento evalúa los programas seleccionados tiene varias características generales. En primer lugar necesitamos evaluar los procesos y el impacto de los programas. Estas evaluaciones externas cuentan con la participación de los centros de estudios superiores, representantes de los usuarios y el equipo del programa y los expertos y las instituciones externas que empleamos para este trabajo. Los equipos del programa pueden resistirse a la evaluación. Ellos opinan que el conocimiento individual anula el conocimiento general y que el conocimiento empírico es mejor que el conocimiento científico cuando se trata de mejorar los resultados y la gestión. Superar esta resistencia y cambiar este modo de pensar es un gran reto.

Sabemos que los usuarios de los programas tienen expectativas y estamos comprometidos a una implementación gradual de la evaluación participativa. El director del programa necesita saber lo que piensa el usuario para ajustar la gestión del programa. Necesitamos aumentar el nivel de control social para aumentar la eficacia de nuestros programas. ¿Pero qué es lo real y qué es lo percibido? Necesitamos saber que las cosas se hacen bien y que por lo tanto ayudan a los ciudadanos. Además, es muy importante que acordemos los resultados con la sociedad —no la sociedad de una manera abstracta, sino grupos específicos de la sociedad—. Hay muchas técnicas que se pueden usar en este proceso de consulta. Realmente no nos preocupa cuán científicamente rigurosa sea nuestra comunicación, pero deseamos saber cómo percibe la gente los resultados y los productos de los programas. Tenemos que entender que estos convenios con la sociedad también son importantes para enmarcar los cambios futuros en los programas.

Por último, tenemos el plan de evaluación para cada programa. También tenemos, desde luego, los planes de gestión para ellos. Cuando seleccionamos los programas a evaluar

consideramos los aspectos clave a evaluar, el costo y la sincronización, la información que se requiere y las vías para la participación social. Respecto a los costos, para evaluar un programa grande necesitamos alrededor de US\$ 400.000 y para un programa más pequeño quizás unos US\$ 150.000. Desde luego, podríamos gastar más dinero si tuviéramos un período más largo para evaluar el programa.

El plan de evaluación también trata la capacitación y la certificación de los técnicos de las unidades de M&E (las UMA) en cada ministerio. Estamos tratando de crear un programa para la certificación de especialistas en M&E o un cuadro de especialistas que serán invitados mediante un proceso de licitación pública.

El sistema de información SIGPLAN tiene que ser compatible con los sistemas de los ministerios sectoriales. Considerar un proceso es una cosa, pero monitorear y evaluar sus aspectos físicos es algo muy diferente.

Por último, uno de nuestros desafíos estriba en que el personal directivo superior se interese en los sistemas de monitoreo y evaluación. Cuando dicho personal entienda que estos sistemas son importantes, entonces la situación mejorará.

Experto: Rómulo Paes de Sousa

Secretaría de Evaluación y Gestión de la Información, Ministerio de Desarrollo Social

Quisiera abordar el sistema de M&E del Brasil desde el punto de vista de desarrollo social. El desarrollo social es un concepto que tiene que ver con la construcción del desarrollo desde dicho punto de vista social. La idea es hacer que los ciudadanos comprendan que las cosas se van a mejorar y que el liderazgo político también va a estar involucrado.

Quisiéramos saber quiénes son nuestros clientes, quiénes son los usuarios de estos programas sociales. Hay casi 50 millones de usuarios de nuestros programas. Estas personas tienen diferentes necesidades respecto de las políticas de asistencia social. Son un grupo sumamente vulnerable. Algunos necesitan de todo, y todos los programas y las políticas se tienen que diseñar con el foco en esta población. Otro sector de la población tiene diferentes necesidades: por ejemplo, necesitan incentivos para volver a insertarse en el mercado de trabajo. Ellos no necesitan de todo, solamente una fracción de nuestros programas.

Por lo tanto, tenemos diferentes poblaciones con necesidades potencialmente diferentes. Esto es importante porque

en el último grupo tenemos una población que está muy cerca del umbral de la pobreza y puede caer en ella y nosotros necesitamos hacer un trabajo preventivo para evitar que ellos necesiten estos programas.

Hemos hablado del diseño de programas y vimos muchos para la generación de trabajo e ingresos. Pero estos programas realmente no toman en cuenta el hecho de que la comunidad no tiene la capacidad de absorber estos programas y que tenemos que buscar diferentes poblaciones. Por ejemplo, los pueblos indígenas, la gente más pobre, no tienen ninguna experiencia en manejar dinero y estos programas no van a poder resolver esto rápidamente.

Entonces tenemos dos alternativas. Tenemos la alternativa moral, porque tenemos que pagar nuestra deuda social y nuestra población debe ser incluida. También tenemos una alternativa pragmática, porque estamos tratando con grupos que pueden ser incluidos rápidamente en el mercado, por ejemplo, las personas que actualmente están desempleadas, pero que pueden ser reinsertadas rápidamente en el mercado de trabajo.

Aquí estamos hablando acerca de dos sectores diferentes, uno que tiene que ver con la protección social y otro que está fuera del modelo, que tiene que ver con el desarrollo social. En el Brasil tenemos 21 programas en el Ministerio de Desarrollo Social para las familias, los jóvenes, los ancianos, etc., abarcando a casi 35 millones de personas y comprendiendo cerca de US\$ 4,6 mil millones anualmente. Así que estamos hablando acerca de muchas personas, muchos programas y mucho dinero. Tenemos que decidir qué es lo que vamos a evaluar. Aproximadamente el ochenta por ciento de nuestros recursos están asignados al 20 por ciento de los programas, y ese es una pauta general. No podemos evaluar todo. Así que estamos construyendo una base de datos para apoyar las decisiones sobre qué evaluar.

Consideremos el ejemplo de las actividades relacionadas con la generación de trabajo e ingresos. Mientras otros programas a veces están muy aislados, aquí podemos ver un enlace más sistémico. Las actividades de generación de trabajo e ingresos necesitan un enfoque más sistemático e integrado de la evaluación porque consisten tanto de acciones del gobierno como públicas, acciones semipúblicas y acciones no gubernamentales. El acceso a la información sobre estas actividades es importante para que las personas sepan lo que nosotros en el Ministerio de Desarrollo Social estamos haciendo. También es importante que nosotros sepamos

lo que otros están haciendo, para evitar superposiciones y desperdicio de recursos.

También hay muchos procesos de seguimiento dentro del gobierno y entre gobiernos, así como estudios de las diferentes estrategias y mecanismos para el control social. Hay estudios de buenas prácticas. Hay evaluaciones de impacto. Y hay encuestas de opinión sobre las diferentes actividades que se realizan y estudios cualitativos de los resultados.

Para finalizar, el paso más importante que estamos dando ahora mismo es realizar evaluaciones más exhaustivas o más grandes que nos permitirían comprender la calidad de esos programas, y vincularlos al planeamiento y la presupuestación. Esto ayudará a establecer un sistema más integrado para que estos estudios puedan no sólo iluminar las políticas y los programas del ministerio de planeamiento social, sino también mejorar las políticas de otros ministerios, especialmente en los sectores sociales.

Experto: Marcos Holanda

Director del Instituto de Investigación Económica en el Departamento de Planeamiento, Gobierno del Estado de Ceará, Brasil

En Ceará, el monitoreo y la evaluación es algo nuevo para nosotros, pero hemos comenzado con algunas iniciativas basadas en la experiencia de nuestro gobierno federal y las de Chile y México.

En primer lugar, es importante comprender que el monitoreo y la evaluación es una herramienta dentro de algo mucho más grande: la gestión orientada a la consecución de resultados. El M&E no es un fin en sí mismo; básicamente se trata de un instrumento para apoyar a un proceso de gestión basado en resultados. Tenemos objetivos e indicadores del gobierno y de ahí usamos el monitoreo y la evaluación como una herramienta.

En segundo lugar, en el gobierno de Ceará hemos adoptado una estructura institucional para apoyar el monitoreo y la evaluación que es similar a la del nivel federal y similar a la experiencia chilena. Pero en Ceará este proceso está administrado, no por un comité, sino por una comisión de gestión constituida por cuatro secretarías que comprenden el planeamiento, las finanzas y la administración. Esto integra las principales secretarías transversales y fortalece la ejecución del proceso orientado a la consecución de resultados y el monitoreo y la evaluación.

Es un sistema orientado a la consecución de resultados, no un sistema de M&E. Por eso es distinto del sistema del gobierno federal. Además de los cuatro ministerios, tenemos un grupo técnico que apoya este trabajo y que se basa en los comités técnicos constituidos por especialistas dentro de esos cuatro ministerios. El Ministerio de Planeamiento cuenta con grupos técnicos de sus propias distintas secretarías. Aquí el mayor reto es la integración dentro del gobierno para alcanzar esos resultados.

En Ceará, al iniciar sistemas de monitoreo y evaluación tenemos que responder a cinco preguntas básicas para vender este método a las otras secretarías y entidades públicas. Tenemos que tener muy claro el por qué estamos haciendo una gestión orientada a la consecución de resultados, cómo estamos haciendo nuestra evaluación, por qué la estamos haciendo y para quién y dónde la vamos a implementar. Si no podemos presentarles respuestas claras a las secretarías no podemos esperar un gran interés de su parte.

Otro tema que se ha mencionado aquí es la percepción de que el monitoreo y la evaluación no son la misma cosa. Son procesos integrados, pero son distintos.

Desde el punto de vista operativo, en Ceará, nosotros dividimos el trabajo. No hay ningún ministerio o secretaría que sea responsable de la operación de las tareas y del trabajo. La gestión orientada a la consecución de resultados se delega más a las entidades individuales, y el monitoreo y la evaluación al Ministerio de Finanzas.

Mis observaciones reflejan la manera en que estamos trabajando en Ceará en comparación con el gobierno federal, y los frutos de las experiencias y los éxitos que ya hemos logrado al tratar de adaptarlos a nuestras realidades.

Experto: Yasuhiko Matsuda

Especialista Principal del Sector Público, Banco Mundial

Como experto en el caso brasileño, deseo presentar unas cuantas ideas y unas cuantas reacciones a las presentaciones y las observaciones que he oído hasta ahora, más lo que he observado durante los últimos años de trabajo en el Brasil.

Mi primera observación es que, en comparación con algunos de los otros países, el federalismo en el Brasil nos proporciona una situación muy interesante. La Federación brasileña es un gran laboratorio para la experimentación institucional, y hoy también contamos con la participación al nivel estatal además de la de los ministerios sectoriales.

Al observar este programa de monitoreo y evaluación en el Brasil, podemos ver diferentes enfoques a diferentes niveles del gobierno y entre los diferentes gobiernos subnacionales.

Una particularidad institucional, al menos en la manera en que está repercutiendo en la evolución del programa de monitoreo y evaluación en el Brasil al nivel federal, es la multiplicidad de los organismos centrales que participan en fijar las guías para todo el gobierno. Esto es muy diferente a Chile, donde una oficina central del presupuesto fuerte dentro del poderoso Ministerio de Finanzas, sin la ayuda de nadie ha conducido el desarrollo del sistema de monitoreo y evaluación como parte de un sistema más amplio de gestión orientada a la consecución de resultados.

En el Brasil, tenemos al menos tres organismos centrales en el nivel federal, cada uno con un interés y perspectivas algo diferentes sobre esto y temas relacionados. Esto se ha presentado como una fortaleza del arreglo institucional del Brasil, y estoy de acuerdo en que bien puede ser. Pero también puede aumentar los costos de transacción necesarios para elaborar la política global del gobierno. Mi impresión es que los costos de transacción han sido bastante elevados, y el desarrollo del sistema de M&E para todo el gobierno no ha sido fácil. Así, esta es una reflexión de la manera particular en que el gobierno federal y el poder ejecutivo están organizados en el Brasil.

Es interesante que en el caso de Ceará exista un tipo similar de comisión multisectorial conduciendo el desarrollo del sistema. Uno puede especular si eso es solamente algo inherente en el diseño institucional brasileño o si es sólo una coincidencia que el gobierno federal y el gobierno estatal de Ceará sencillamente se basan en el enfoque multisectorial y que otros estados y municipios lo hacen de forma diferente.

Digo estas cosas porque este no es un ejercicio tecnocrático. Puede haber una tendencia a enfocarse demasiado en el diseño de estos sistemas. Quisiéramos ver un buen sistema de monitoreo y evaluación que incluya diferentes niveles de sofisticación incluyendo la evaluación de impacto —algo más parecido al enfoque chileno— y todas las gradaciones de sofisticación de la evaluación en el medio. Quisiéramos ver un sistema que informe a los procesos de presupuestación y formulación de políticas y que mejore la gestión dentro de los ministerios. Para cada una de estas cosas, uno podría fácilmente hacer una lista larga de las características institucionales que, si se juntaran, crearía un monstruo y no creo que sea posible desarrollar tal monstruo de la noche a la mañana.

Una de las características más notables del caso chileno, que conozco un poco mejor que el de otros países representados en esta conferencia, es el desarrollo gradual del sistema durante un poco más de una década. La experiencia brasileña también ha sido evolutiva al nivel federal. No comenzó con la intención de desarrollar un sistema de M&E, sino para fortalecer el aparato de planeamiento de todo el gobierno y su vinculación con la formulación del presupuesto y la gestión de programas. El monitoreo y la evaluación es un componente de este programa. Esto ha estado evolucionando desde hace más de una década, pero el camino evolutivo parece haber sido bastante diferente. Para mí, la evolución chilena parece haberse controlado y diseñado mucho mejor. La evolución brasileña ha tenido un avance más intermitente, según el énfasis que le han puesto los diferentes gobiernos, y el apoyo político que el equipo técnico ha recibido, a pesar de la continuidad de dicho equipo.

Por lo tanto es importante comprender esta dinámica institucional y evitar enfocarse demasiado en el diseño de estos sistemas. Pienso que esto es muy difícil de evitar porque tendemos a apresurarnos en el raciocinio técnico y olvidarnos de la dinámica institucional que conduce estos procesos de cambio.

Por último, ¿existe alguna uniformidad entre estos ministerios en cuanto a cómo enfocan el monitoreo y la

evaluación? De hecho, dentro de algunos ministerios había una gran diversidad en cuanto a las iniciativas de M&E y la parte central de esos ministerios no siempre sabía lo que sus varias partes operativas estaban haciendo en nombre del monitoreo y la evaluación.

Algunos ministerios, debido a la naturaleza de los bienes y servicios que prestan, estaban sujetos a una interferencia política más intensa a través del proceso presupuestario y así sucesivamente, en comparación con otros. Teníamos la fuerte impresión de que era muy improbable que los primeros pudieran crear mecanismos sólidos de monitoreo y evaluación. Su presupuesto estaba flagelado por la política y tenían programas en papel que podían ser muy distintos en la realidad, aunque el personal técnico hacía lo mejor que podía para implementarlos. Había una gran diferencia entre lo que estaba propuesto en el papel, el presupuesto y el plan, y lo que en realidad sucedía en el terreno. Sospecho que este tipo de situación se aplica a un gran número de ministerios sectoriales en la mayoría de los países de nuestra región. No obstante, pienso que nosotros tenemos una tendencia a enfocarnos demasiado en estos sistemas y también a ignorar la realidad política respecto al diseño institucional. Este es uno de los retos, no sólo para el Brasil, sino también para la mayoría de los otros países de la región. Esto es esencial en la discusión de los sistemas de monitoreo y evaluación en su totalidad.

El sistema nacional de evaluación de resultados de la gestión pública de Colombia

Ponente del país: Manuel Fernando Castro

Director de Política Pública, Departamento Nacional de Planeación (DNP)

Introducción

PRIMERO HABLARÉ SOBRE EL CONTEXTO del sistema de evaluación y gestión para resultados en Colombia, que ha recibido un apoyo muy directo de las instituciones financieras internacionales. Pondré el énfasis en la institucionalización de este sistema. El desarrollo inicial del sistema tuvo lugar entre 1991 y 2002, con un proceso de reforma más profunda desde 2002. Hablaré sobre cómo el sistema se ha fortalecido y luego sobre los elementos existentes, el marco institucional en Colombia, el progreso hasta la fecha y los retos principales.

Contexto

El modelo de evaluación o gestión basada en resultados de Colombia va más allá de un presupuesto orientado a la consecución de resultados. Si bien este es un elemento importante del modelo, el sistema procura apoyar a la modernización del estado colombiano y a apoyar el cambio institucional, para que los recursos humanos y financieros de nuestro gobierno estén orientados al desempeño.

El sistema empezó en 1991 como parte de un proceso de modernización muy intenso en Colombia, abarcando el inicio de una serie de reformas económicas y políticas. Pero hubo también un cambio constitucional muy importante; la nueva Constitución ordena que el estado debe tener herramientas de M&E adecuadas, así como un sistema que reúna

a todos los diferentes esfuerzos institucionales deseados por un gobierno orientado a la reforma. Luego vino un plan de desarrollo nacional, que es el documento que apoya el plan del gobierno de cuatro años.

En Colombia había mucha concientización acerca de cómo se usaban los fondos públicos, debido a los grandes escándalos de corrupción antes de 1991: había una comprensión general de que se estaban gastando grandes sumas en proyectos de alto perfil y en proyectos de infraestructura, que, como mínimo, presentaban problemas de transparencia.

El sistema se concibió a lo largo de tres líneas, integrando estos tres elementos:

- el monitoreo o el seguimiento de los resultados;
- las evaluaciones estratégicas; y,
- la rendición de cuentas.

El sistema se estableció usando indicadores orientados a la consecución de resultados en las instituciones públicas, lo cual, a pesar de parecer básico hoy en día, era en ese momento un enfoque nuevo. La introducción de indicadores fue uno de los grandes logros iniciales, junto con los diferentes instrumentos que se usaron para monitorear los resultados, como por ejemplo, la contratación con el sector público a nivel nacional, y algunos otros instrumentos que se introdujeron en la cultura de la gestión pública, incluyendo los resultados basados en el desempeño. Se puso mucho énfasis en el seguimiento, y los temas de evaluación y rendición de cuentas se conceptualizaron muy bien.

Problemas principales

Pero hubo problemas durante esta etapa, incluyendo la falta de coordinación entre los procesos separados de planeamien-

to, presupuestación y evaluación. Los acuerdos institucionales para el presupuesto público en Colombia comprenden dos oficinas centrales. El Ministerio de Finanzas programa los recursos y el Departamento Nacional de Planeación administra la inversión pública —incluyendo la transferencia de pagos— y es responsable de su evaluación. El establecimiento de la vinculación entre todos los diferentes actores en diversas etapas no ha sido una tarea fácil en Colombia.

Otro problema consistió en que el sistema no definía la magnitud de la cobertura del gobierno; si se le daría seguimiento sólo al nivel central o a los otros niveles de gobierno. Si bien se realizaron esfuerzos para monitorear los otros niveles de gobierno desde el centro, esto ocasionó problemas en un país tan descentralizado como lo es Colombia.

En retrospectiva, sabemos que no habíamos definido claramente los diferentes vínculos, las tareas y las responsabilidades que comprenden el sistema, lo cual creó problemas institucionales complejos hasta el año 2002. Hemos aprendido de esta experiencia y hemos tratado de ajustarnos en consecuencia. Aún así persisten problemas significativos con los sistemas en Colombia, a pesar del hecho de que hemos avanzado con un sistema de M&E muy bueno.

Si el sistema no tiene buena información no se puede usar como una herramienta para la evaluación de calidad. Por lo tanto, la información y sus problemas relacionados han sido un tema grave en Colombia. En 2002, Colombia tenía 940 indicadores, lo que hacía realmente difícil monitorear los resultados. Necesitábamos simplificar los indicadores y también deseábamos ver cuál sería el impacto de esa simplificación en la gestión del gobierno.

Encontramos que no había una separación clara entre los dos conceptos —monitoreo y evaluación—. La evaluación es más exhaustiva y más complicada, y va más allá del monitoreo. El monitoreo no establece ninguna relación causal entre los efectos o los resultados, y los factores que produjeron esos resultados, mientras que la evaluación procura hacer eso. Por lo tanto tuvimos que rediseñar el sistema y aclarar los conceptos.

Cuando comenzamos esta implementación, tomamos en cuenta todas estas cuestiones. Además, no había ningún incentivo para estimular la demanda de evaluación de las diferentes instituciones y no había ninguna difusión de los resultados, lo que socavó la rendición de cuentas.

Temas fiscales

La situación fiscal en Colombia precisaba también tomarse en cuenta. Cuando el sistema de gestión de evaluación y resultados se inició, no había ningún problema fiscal importante, aunque si algunos problemas de gestión y la necesidad de modernizar el Estado. Sin embargo el gasto social creció en cuatro puntos porcentuales del PIB entre 1994 y 2004 y después de 1998-99 el déficit del Gobierno se tornó un problema muy persistente y delicado. Por lo tanto, se tuvieron que usar todos los instrumentos de M&E para tratar de mejorar las asignaciones presupuestarias; se nos hacía muy difícil asignar eficientemente los recursos. Por lo tanto, la situación fiscal era un tema muy importante y el Estado ha tratado de implementar reformas para resolver el problema fiscal. La calidad del gasto de las transferencias fiscales intergubernamentales, que hoy representan cerca de US\$ 4,7 mil millones por año, es también un tema importante.

Sin embargo, el aumento en el gasto no produjo mejores resultados en los indicadores sociales. Entre 1995 y 2000, el gasto de educación aumentó un 30 por ciento, pero los niveles de matriculación oficiales aumentaron sólo el 18 por ciento. El gasto de los hospitales aumentó un 113 por ciento entre 1996 y 2001, pero el número de personas que recibían atención de salud seguía siendo constante. Nos preguntábamos: ¿cómo podemos gastar mejor el dinero y qué repercusión estamos teniendo? Entonces el gobierno comenzó a pensar en usar las herramientas de M&E para mejorar la gestión del desempeño. Analizamos los conceptos originales del sistema y los tres componentes principales.

En el monitoreo y el componente de presupuestación orientada a la consecución de resultados, simplificamos los indicadores, reduciendo el número de éstos de 900 a 300. Luego comenzamos a monitorear los efectos o los resultados, medidos contra las metas presidenciales de las que los ministros y los equipos técnicos en los ministerios sectoriales eran responsables.

Consideramos las restricciones políticas, financieras e institucionales. Queríamos decirle a cada sector cuánto dinero iba a recibir. Cuando desarrollamos metas sólo desde el punto de vista técnico, los políticos no se comprometían con las mismas. Por lo tanto, teníamos que satisfacer tanto las necesidades políticas como las necesidades técnicas y hubo un diálogo entre los técnicos y los políticos. Para el sector educación, acordamos que en los próximos

cuatro años, íbamos a abrir 1,5 millones de puestos para estudiantes en las escuelas.

Una vez fortalecido el diseño inicial del sistema, nos centramos en lo que llamamos las evaluaciones estratégicas (*evaluaciones focalizadas*). En 1998, comenzamos un nuevo proceso para realizar las evaluaciones de impacto, conducidas por el gobierno. Tratamos de colaborar con el sector social, cuyos programas para la reducción y mitigación de la pobreza fueron los primeros en ser evaluados. Los resultados fueron buenos, así que comenzamos a analizar las implicaciones de la política, y reconocimos la necesidad de fortalecer y extender las evaluaciones de impacto a otros sectores.

Respecto a la rendición de cuentas, un tema importante es que el público debe tener conocimiento de los resultados de las políticas del gobierno, por lo que se incluyó tanto la información como la rendición de cuentas en nuestro programa. Queríamos que la información se hiciera pública; la información del monitoreo debe ponerse a disposición de los ciudadanos en general, y la persona que presenta la información tiene que hacerse responsable de eso. También queríamos establecer controles de calidad de dicha información; si bien la notificación al Congreso es un instrumento de rendición de cuentas muy importante, los informes eran muy voluminosos (contenían más de 1.000 páginas). Ningún diputado los iba a leer, de manera que tuvimos que simplificar los informes y poner la información de resultados en un lenguaje más fácil de usar.

Intentamos establecer una relación muy clara entre las prioridades propuestas por el gobierno durante las campañas electorales, el contenido del plan nacional del gobierno y las metas que se fijaron. Queríamos establecer una conexión entre esas promesas y los recursos asignados para estas prioridades. Teníamos que vincular las prioridades del gobierno con el presupuesto. En el pasado ya habíamos hecho esfuerzos para hacer esto en Colombia, pero no habíamos podido lograrlo. Ahora creemos que si bien todavía nos encontramos en una fase inicial, en un futuro próximo alcanzaremos esa meta. La idea es poder examinar el presupuesto del gobierno y ver cuánto dinero se le asignará a los hospitales, a la educación, a pavimentar los caminos, etc. Esto requiere nuevas maneras de clasificar los gastos presupuestarios del gobierno, para reclasificar el presupuesto de inversión y alinearlos con nuestras metas.

Todo esta información técnica —los informes de M&E, los informes de evaluación de impacto, los informes de la gestión, etc— tiene que fluir en un lenguaje sencillo usando palabras sencillas. Un sistema de esta naturaleza debe funcio-

nar sobre la base de supuestos muy transparentes y también de incentivos. Estos incentivos pueden ser presupuestarios, desde luego. Muchos países tienen incentivos presupuestarios; los de Chile son muy interesantes. Los incentivos pueden incluir una compensación para los gerentes que hacen un buen trabajo, y sancionar a los gerentes que no trabajan satisfactoriamente.

Estructura institucional para el M&E

En Colombia, el órgano decisorio social y político más importante es el CONPES (Consejo Nacional de Política Económica y Social), el Consejo de Ministros. El CONPES decide lo que se va a evaluar y lo que no se va a evaluar. Se ha fijado un programa de cuatro años para las evaluaciones. Dependiendo del CONPES tenemos un grupo de funcionarios con responsabilidades técnicas y políticas. Luego tenemos la Oficina del Presidente y el Consejo del Presidente. Hay un Comité Interministerial para las evaluaciones y la gestión orientada a la consecución de resultados, para hacer la conexión entre los resultados y la toma de decisiones. Los ministros son invitados a escuchar los puntos de vista del comité. Tenemos el Departamento de Planeamiento Nacional y el Ministerio de Finanzas, y tratamos de tener un sistema en el cual las evaluaciones influyen el planeamiento y las decisiones presupuestarias. Tenemos los ministerios sectoriales y las diferentes entidades que se consideran como ministerios. Además, tenemos lo que llamamos el sector descentralizado, por ejemplo, ECOPELROL (la empresa petrolera colombiana). Esta es la estructura del sistema a nivel nacional. Todas estas instituciones entran dentro del sistema de indicadores de resultados o la gestión orientada a resultados.

En cuanto a la rendición de cuentas tenemos el control político, que es la rendición de cuentas de los ministerios al presidente, y el control social, que es la rendición de cuentas externa del gobierno —a los ciudadanos, el Congreso y las organizaciones de vigilancia social—.

Ahora examinaremos brevemente los avances realizados y los retos que aún enfrentamos en cada uno de los tres componentes del sistema.

Monitoreo y gestión para la consecución de resultados

Aquí no sólo estamos hablando acerca de todos los indicadores, sino que también nos estamos centrando en los resultados más significativos en cuanto a los objetivos del go-

RECUADRO 4:

Colombia-Logros y metas 2005–2010: Monitoreo y presupuesto orientado a la consecución de resultados

Logros	Metas
<ul style="list-style-type: none"> • Énfasis en los resultados. • Establecer las metas para el Plan Nacional de Desarrollo del período de gobierno. • Separación clara entre M&E. • Funciones, responsabilidades y procedimientos. • Clasificación programática de los presupuestos de 2003, 2004 y 2005. • Presupuestación basada en resultados (2005). • Discusión basada en resultados en el Congreso. • Acceso en tiempo real a la información de M&E vía Internet (SIGOB). • Monitoreo de las estrategias del Estado. <ul style="list-style-type: none"> • Misión para el diseño de una Estrategia de Reducción de la Pobreza y la Desigualdad • Objetivos de Desarrollo para el Milenio • Visión Colombia II Centenario: 2019 • Agenda de competitividad 	<ul style="list-style-type: none"> • Subsistemas de M&E y de presupuestación para resultados (PPR) en los sectores estratégicos. • M&E y PPR a nivel municipal. • PPR (de inversión y operación) a nivel nacional. • Incentivos presupuestarios. • Apoyo técnico al Congreso.

bierno para los programas más importantes. Al comienzo de cada Administración se fijan las metas de cuatro años de forma tal que podemos monitorear el logro de estas metas (Recuadro 4).

Se hizo un esfuerzo para desarrollar una clasificación programática para los presupuestos de 2004 y 2005. El próximo año, por primera vez, vamos a presentarle al Congreso un anexo al presupuesto orientado a la consecución de resultados, aunque esto sólo abarcará el presupuesto de inversión porque en Colombia todavía no hemos podido elaborar un presupuesto unificado que comprenda tanto el presupuesto de inversión como el presupuesto operativo. Nuestro objetivo es promover la discusión acerca del presupuesto, no sólo en lo que respecta al gasto global sino también a los resultados. Tenemos una herramienta basada en la Web (el SIGOB) que voy a explicar más adelante y que proporciona a los ciudadanos el acceso en tiempo real a la información de gestión del gobierno, en la que pueden ver cuán bien están funcionando las escuelas, cuánto dinero se está asignando al pavimentado de caminos, etc. La ciudadanía puede determinar quién es la

persona responsable de cada actividad y pueden ver cómo se está asignando el presupuesto del gobierno.

Hay también tres elementos que son importantes. No sólo estamos monitoreando las metas y los resultados del plan cuatrienal del gobierno, también estamos tratando de evaluar otras estrategias del gobierno, por ejemplo, las estrategias relacionadas con el alivio de la pobreza, los Objetivos de Desarrollo del Milenio y otros. La idea es mirar hacia adelante para la llegada del año 2019, que será el bicentenario de Colombia. Esto nos permitirá ver hacia dónde estamos yendo y qué clase de impactos estamos teniendo en el programa de competitividad del país.

Necesitamos tener subsistemas de M&E tanto en el nivel sectorial como en el de gobierno subnacional y a la vez asegurarnos que estos subsistemas podrán vincularse con el sistema central. Pero no todos tienen las herramientas apropiadas de monitoreo y seguimiento de resultados en los ministerios sectoriales. También necesitamos reproducir estos sistemas nacionales a nivel provincial. El objetivo sería un sistema que tenga las mismas normas de calidad y

criterios que el sistema federal, así como toda la información necesaria para administrar el sector. No toda la información generada por el sistema será de interés para el Presidente o para el ciudadano común, así que necesitamos identificar la información que sería pertinente para los ministros o el sector. Estos subsistemas sectoriales tienen que encajar y estar articulados con el sistema federal para que podamos medir los resultados sectoriales. Lo mismo se aplica al nivel municipal. Estamos estableciendo sistemas de medición y monitoreo, así como la presupuestación basada en resultados y estamos reproduciendo el sistema que aplicamos a nivel nacional. La idea sería consolidar la totalidad del sistema para permitirles el acceso a los municipios y a las provincias. El gobierno central daría el apoyo técnico necesario para consolidar todos estos subsistemas.

El reto final aquí está en contar con un presupuesto basado en resultados a nivel nacional. Actualmente, no podemos dar más dinero a los organismos o individuos que hacen un buen trabajo porque tenemos restricciones presupuestarias. Sin embargo, tenemos que tratar de instituir un fondo como el que administra el ministerio de finanzas de Chile, por lo que le plantearíamos este tema al Congreso.

El programa de evaluación

Estamos incorporando un programa de evaluación cuatrienal y anual. Necesitamos asegurar que los recursos técnicos estén disponibles para apoyar a este programa. Al priorizar estas evaluaciones, los criterios que necesitaremos considerar incluyen, por ejemplo: las características de la población objetivo y el número de personas afectadas por estos programas; la relevancia de estos programas para un sector específico; cuán innovadores o creativos son los programas y, por consiguiente, la posibilidad de reproducirlos. Esto nos ayudará a decidir lo que se debe evaluar, porque realmente no podemos evaluarlo todo (Recuadro 5).

Las evaluaciones de impacto no son la única forma de evaluación; hay otras clases de evaluaciones, menos costosas pero igualmente importantes, como las evaluaciones de gestión y de procesos. Así, nuestra idea sería tener un programa de evaluación flexible, que abarque una gama diversa de evaluaciones.

Hemos tenido éxito al aumentar la porción del presupuesto que es objeto de evaluación, del 4,13 por ciento del presupuesto de inversión en 2002 al 13,4 en 2004. Nuestra idea es llegar al 23,9 por ciento en 2006 y mantenerlo en ese nivel hasta 2019. Para lograrlo, necesitamos desarrollar

RECUADRO 5:

Colombia-Logros y metas 2005–2010: Evaluaciones estratégicas

Logros	Metas
<ul style="list-style-type: none"> • Agenda de evaluación anual y cuatrienal. • Comité Intersectorial sobre la Evaluación y Gestión basada en resultados. • Criterios de evaluación: <ul style="list-style-type: none"> • Cantidad de recursos • Características de la población • Importancia para el sector • Naturaleza innovadora • Potencial para la replicabilidad. • Tipos de evaluaciones: <ul style="list-style-type: none"> • Procesos — Gestión • Impacto. • Presupuesto Anual de Inversión Evaluado, del 4,13% en 2002 al 13,43% en 2004. 	<ul style="list-style-type: none"> • Ampliar la agenda de evaluación. • Desarrollar las capacidades de evaluación. • Reducir los costos. • Aumentar el presupuesto anual de inversión evaluado a un 23,9% en 2006. • Evaluación externa del sistema colombiano de M&E. • Incorporar la evaluación del gasto en la EOP. • Normas de calidad mínima.

nuestras capacidades de evaluación. Por ejemplo, las evaluaciones de impacto no pueden realizarse únicamente con los recursos que tenemos en nuestro país. Necesitamos crear asociaciones con empresas internacionales, firmas locales y la comunidad académica. Si queremos realizar más evaluaciones, necesitamos reducir su costo. Evaluaciones que cuestan entre 3 y 5 millones de dólares son demasiado caras, aun cuando sean en sí mismas eficaces en función del costo. Estas magnitudes de costo son demasiado elevadas, y nosotros tenemos que ampliar el programa de evaluación.

Enfrentamos otros retos en Colombia. Necesitamos una evaluación externa de nuestro sistema de M&E, incluida una evaluación de su impacto sobre la política y toma de decisiones. También estamos evaluando el programa de reforma y modernización del sector público.

También necesitamos incorporar todas las evaluaciones en las decisiones del presupuesto del gobierno. Pero la institución responsable del presupuesto en el Ministerio de Finanzas de Colombia, no se ha pronunciado acerca de vincular las evaluaciones con el presupuesto; para esto tiene que establecer las pautas y las normas de calidad.

La agenda de evaluación para el período 2000-2006 incluye el programa de apoyo social y los programas de asistencia social, por ejemplo, la atención infantil y el bienestar familiar. Estos programas han estado operando durante cerca de 40 años, pero no conocemos su impacto. También tenemos programas para las pequeñas y medianas empresas. En Colombia, una proporción grande del presupuesto es para las provincias, y también una proporción grande es para la salud y los servicios básicos, pero no conocemos el impacto de estos gastos. Así es que necesitamos incorporar estos temas en el programa de evaluación.

Tenemos que ver cómo está funcionando la descentralización y si está teniendo un buen impacto sobre las metas de salud, educación, etc. Tenemos varios programas sociales y de otro tipo que forman parte de esta agenda; algunos de estos programas tienen ingresos no fiscales provenientes de entidades descentralizadas del estado, y nunca se han evaluado. Por ejemplo, el SENA, el programa de capacitación de trabajadores, que ha estado operando durante cerca de 40 años y recibe US\$ 300 millones anualmente, pero que nunca ha sido evaluado.

Rendición de cuentas

Los retos principales en la rendición de cuentas son la necesidad de normas de política sobre la información pública

y lo que llamamos la ley de acceso público. Sin una ley de información, no habrá ninguna reglamentación legislativa o institucional que oriente la información que se debe proporcionar a los ciudadanos; el contenido, la calidad y la confiabilidad de esa información. Hemos introducido algunas normas de política general y hemos puesto a la disposición pública más información sobre el desempeño del gobierno, pero esto todavía no ha sido formalizado mediante una ley (Recuadro 6).

Para promover la rendición de cuentas con la sociedad civil, estamos tratando de implementar un modelo con el sector privado y con las ONG que han establecido una asociación conocida como Colombia Libre. La idea es que los gobiernos deben generar información de resultados de buena calidad y confiables para el control social. Y las organizaciones de la sociedad civil deben monitorear y evaluar los resultados, guiadas por expertos que ellas podrían movilizar. Esto no sería un sustituto de los procesos regulares de rendición de cuentas, incluso a través del Congreso o dentro del Gobierno. Sin embargo, daría más credibilidad a la información de resultados del gobierno y reduciría la posibilidad de que los gobiernos usaran esa información para efectos de propaganda política.

Necesitamos capacitar a los funcionarios públicos en los conceptos y las herramientas del monitoreo y la evaluación mediante los cursos regulares que hemos comenzado con las universidades del estado y privadas en las ciudades principales. La idea es que estas experiencias se repetirán a otros niveles y en otras ubicaciones, usando las mismas herramientas que se emplean a nivel nacional. Según se tratara anteriormente, necesitamos estandarizar las metodologías de evaluación y aplicar esas normas a los diferentes niveles del gobierno así como en otros sectores.

También necesitamos consolidar todas las herramientas que tenemos para el acceso público a la información, usando un sistema de información basado en la Web que contenga todos estos elementos. Lo importante es que el ciudadano común pueda entrar en línea y verlo en tiempo real; y que esta sea la misma herramienta de monitoreo que usa el propio gobierno. Debe haber buena rendición de cuentas a la ciudadanía, porque quienquiera que esté a cargo de suministrar esa información tiene que seguir ciertas normas para asegurar que las personas tengan acceso a la misma. Así, si algo anda mal en el desempeño del gobierno, los ciudadanos lo sabrían.

RECUADRO 6:

Colombia-Logros y metas 2005–2010: Rendición de cuentas

Logros	Metas
<ul style="list-style-type: none"> • Normas de política. • Diseño y ejecución de los mecanismos de difusión periódica. • Rediseño de los informes al Congreso. • Seguimiento y control administrativo trimestral para el Presidente. • Informe presupuestario anual televisado. • Control de calidad de la información. • Promover la rendición de cuentas con la sociedad civil (Colombia Líder). • Manuales y metodologías. • Asociaciones con las universidades (cursos). 	<ul style="list-style-type: none"> • Política de información pública y la ley de acceso. • Desarrollar una estructura con la sociedad civil. • Difusión de manuales y metodologías. • Fortalecer la calidad de la información. • Ampliar las asociaciones con las universidades regionales. • Seminarios internacionales, talleres y cursos sobre M&E. • Consolidar las herramientas tecnológicas para la información al público.

Experto: Juan Carlos Pinzón

Asesor Principal del Director Ejecutivo de Brasil, Colombia y la República Dominicana, Banco Mundial

Mis observaciones son desde la perspectiva de haber estado en el Ministerio de Finanzas en Colombia durante sólo tres años. Si bien la institucionalización del proceso de M&E en Colombia comenzó hace más de diez años, parece claro que se han logrado avances concretos durante los últimos tres. Es un logro significativo el someter a evaluación hasta el 14 por ciento de los gastos del presupuesto.

Se debe reconocer que el progreso tiene algo que ver con la naturaleza de la presente Administración y su esfuerzo para fortalecer el monitoreo y la evaluación en general. Tanto los amigos como los críticos de nuestro Presidente, dicen que él está demasiado focalizado en los detalles. Sin embargo, él recalca la comparación entre los resultados actuales y los resultados del pasado y este nuevo enfoque ha conducido al avance del M&E.

Actualmente hay tres procesos principales que se están siguiendo con el M&E. En primer lugar, SINERGIA es el más conocido. Es notable que la mayoría de los gastos que se están evaluando sean del presupuesto de inversión de Colombia. En segundo lugar, tenemos otro sistema donde

se están evaluando los proyectos basados en el desempeño y se están estableciendo puntos de referencia para ver cómo se están implementando las diferentes políticas. En tercer lugar, tenemos un proceso de monitoreo que se conoce como los Consejos de la Comunidad. El Presidente generalmente asiste a estas sesiones del consejo en todo el país. El gobierno central hace muchos compromisos distintos, y a estos compromisos se les hace un seguimiento y los resultados se analizan y se evalúan en cuanto a los distintos proyectos y de alguna forma también se evalúa su impacto.

Quisiera referirme a los retos que enfrentamos y compararlos a los que teníamos en el pasado. El primer reto estriba en que, aunque estos procesos de M&E están muy institucionalizados, habiendo sido implementados hace más de diez años y obtenido resultados, hemos observado un aumento de siete puntos porcentuales en el tamaño del presupuesto con relación al PIB. Por lo tanto es importante mantener el proceso de institucionalización del M&E, aunque vale la pena preguntarnos aquí si este nivel de gasto se debe institucionalizar. Aquí debo agregar que Colombia es un país muy legalista; todo se tiene que hacer a través de leyes o medios legislativos y hay leyes para todo, aunque las cosas no funcionen.

Aún con estos tres procesos de M&E, el grado en que el público es consultado sobre las políticas es lamentablemente muy bajo. En otras palabras, tenemos las herramientas disponibles, pero el público realmente no es dueño de las mismas. Todavía tenemos la esperanza de que las evaluaciones se institucionalizarán y conducirán a cambios en el proceso de asignación presupuestaria; entonces creo que tendríamos una mayor propiedad pública de esos procesos de M&E.

Otro reto que enfrentamos es el costo de las evaluaciones de impacto. Hasta ahora, estas evaluaciones han sido conducidas en gran parte por consultores internacionales, lo que ha dado lugar a evaluaciones de buena calidad, pero que son muy costosas para un país como Colombia. Así, la cuestión radica en cómo podemos lograr una transferencia más rápida de aptitudes para que la evaluación pueda hacerse localmente y, al mismo tiempo, mantener la credibilidad de las mismas.

El otro punto que ha aparecido es la creación de subsistemas de M&E: Según se dijo, tenemos un paquete grande o conjunto de propuestas del gobierno central y, además, otros procesos de M&E propuestos por los gobiernos locales. No obstante, hay una capacidad limitada para hacer monitoreo y evaluación creíbles a ese nivel.

Lo importante de estos procesos de M&E es su eficacia en función de los costos. ¿Qué obtendremos de todo este esfuerzo? Mientras estos procesos de evaluación no se puedan vincular a la toma de decisiones presupuestarias —o sea, a menos que tengamos alguna forma de presupuesto basado en el desempeño o en la consecución de resultados— terminaremos con serios problemas. Tanto como el 95 por ciento del presupuesto de Colombia sigue siendo muy rígido, y la única forma factible de cambiarlo es enmendando la ley del presupuesto orgánico, pero esto no se está haciendo. Estas evaluaciones podrían servir para que la sociedad y el gobierno vean la necesidad de reorientar o reasignar el gasto público hacia aquellas actividades que son más eficientes y no seguir con un presupuesto donde los modelos de gasto son rígidos o inflexibles.

Experto: Gladys López-Acevedo

Economista Principal, Banco Mundial

Como ya se ha mencionado, el componente de monitoreo orientado a la consecución de resultados de SINERGIA es

el más antiguo y el DNP ha trabajado muy intensamente en el último, que es el componente de control social. SINERGIA ha pasado por varios cambios. Se ha redactado una reglamentación gubernamental con la intención de que SINERGIA siga avanzando más de una manera integrada y abarcadora. Los ejemplos de las metas propuestas en la nueva legislación y presentados en esta conferencia incluyen alinear las metas presidenciales con el componente orientado a la consecución de resultados de SINERGIA. En este respecto, SINERGIA ha logrado avances extraordinarios, porque las metas ahora son administradas por el DNP y no por la Oficina de la Presidencia, como antes. Este cambio asegurará la congruencia con el sistema de indicadores de desempeño de SINERGIA.

El otro cambio que se destacó fue la creación de un comité interministerial de evaluación responsable de la definición del programa de evaluación para cada administración y, entre otras actividades, de formular las normas técnicas de evaluación. La intención de este comité es forjar una coalición de “paladines” de M&E que podría asegurar la transición del sistema de SINERGIA a la próxima administración. El trabajo continuo en esta área será fundamental para la institucionalización del sistema.

Respecto al componente de control social, el DNP, junto con los otros ministerios, ha trabajado muy arduamente en el establecimiento de alianzas estratégicas con la sociedad civil para hacer a la información accesible. Un ejemplo de esto es la reciente apertura del sistema en línea, para que cualquier ciudadano pueda tener acceso y seguir el desempeño del gasto. Es muy importante que el público tenga acceso a esta información.

Como se mencionara, existen retos mientras el sistema evoluciona, porque es importante asegurar la congruencia entre los componentes a medida que se expande a los ministerios sectoriales y a los gobiernos subnacionales. Además, para lograr un presupuesto verdaderamente basado en resultados, el DNP tendrá que trabajar muy estrechamente tanto con el Congreso como con el Ministerio de Finanzas.

Por último, la formación de capacidad institucional de monitoreo y evaluación requerirá aumentar las aptitudes del sector privado y de la comunidad académica para emprender las evaluaciones de impacto.

M&E del gasto público en Perú

Ponente: Fernando Zavala

Viceministro, Ministerio de Economía y Finanzas

La necesidad de un sistema de monitoreo y evaluación

A PARTIR DE LOS AÑOS SETENTA, intentamos establecer un sistema de indicadores y monitoreo en el Perú. No tuvo la repercusión que deseábamos y ahora lo estamos redefiniendo.

Los ingresos del presupuesto están aumentando, y por lo tanto existe la posibilidad de aumentar el gasto público. Pero necesitamos un buen sistema de monitoreo y evaluación para que esto conduzca a un gasto más eficaz. En el Perú empezamos el proceso de descentralización hace un par de años, por lo que necesitamos un sistema que nos permita monitorear la descentralización. También necesitamos más información para la sociedad civil, que debate activamente la política pública pero que no siempre está bien informada. Todo esto significa que hay una necesidad urgente de desarrollar un buen sistema de monitoreo y evaluación (M&E).

En el Perú, el 52 por ciento de la población es pobre y más del 21 por ciento es extremadamente pobre; sólo el 41 por ciento de los extremadamente pobres tienen acceso al agua potable.

En resumen, los recursos se deben usar eficientemente. El aumento del gasto no significa necesariamente un uso eficiente de los recursos. El gasto en los programas sociales ha estado aumentando, pero esto refleja aumentos de sueldo; no significa que la infraestructura de las escuelas o la disponibilidad del material didáctico se estén mejorando, o que los maestros que están ganando más estén prestando un mejor

servicio. No hemos observado un aumento correspondiente en los resultados de las pruebas de los estudiantes. Y la mortalidad materna en el Perú se encuentra entre la más alta en América Latina, junto con Bolivia, Guatemala y Haití.

Es por esto que necesitamos un sistema de M&E. Si bien esto no significa que no se haya producido ningún progreso en M&E, sin duda necesitamos avanzar aún más. Hasta ahora, en términos prácticos, tenemos una ley de transparencia para promover la sostenibilidad fiscal y el crecimiento y, en términos generales, la ley se está cumpliendo. Tenemos un marco macroeconómico multianual, dentro del cual estamos programando los recursos públicos para los siguientes tres o cuatro años. Esta información se ha publicado desde 1999.

También estamos emprendiendo la evaluación ex ante de proyectos de inversión como los de infraestructura y otros tipos de formación de capacidades. Pero necesitamos ampliar el concepto de la inversión pública en el presupuesto nacional.

Tenemos un plan estratégico nacional, y planes estratégicos sectoriales e institucionales, es decir, tres sistemas de planes estratégicos. Nuestro error fue no desarrollar una relación entre estos planes y el presupuesto nacional, por lo que no había ningún incentivo para alcanzar los objetivos. Los ciudadanos no comprendían los indicadores que se estaban usando para evaluar a los sectores y las instituciones. Y no se incorporó un punto de vista sectorial porque había indicadores sin un ente responsable asociado con los mismos.

En atención a estos problemas, hemos formulado una nueva visión. También tenemos un acuerdo de gestión para la consecución de resultados entre la Oficina del Presupuesto Nacional y las entidades estatales, así como acuerdos

similares con las empresas públicas. En los últimos años, ha habido dos mecanismos importantes que incluyen a la sociedad civil y a la administración pública. El primero es un acuerdo nacional con la participación de los partidos políticos y la sociedad civil para examinar las estrategias para el futuro. En segundo lugar, tenemos una unidad para la pobreza que observa el impacto del gasto público en la pobreza. Por lo tanto, existen ciertas herramientas sobre las cuales deseamos basar este nuevo sistema de monitoreo.

La ley de responsabilidad fiscal y el marco macroeconómico multianual contienen indicadores de sostenibilidad fiscal. El Sistema Nacional para la Inversión Pública (SNIP) maneja los proyectos de inversión, pero no con gastos actuales. Luego tenemos el Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF), que es administrado por el Ministerio de Economía y Finanzas, y produce informes de ejecución de presupuestos para cada sector y unidad gubernamental.

¿Quién debe llevar a cabo el monitoreo y la evaluación? Quizás lo podría hacer una oficina del Primer Ministro o quizás una institución más independiente. Después de varios meses de discusiones, decidimos que ya que ninguno de los otros sectores lo hacía, y en vista de que opera a través de todos los otros sistemas que ya hemos mencionado, el Ministerio de Economía y Finanzas debía ser la organización que estableciera el sistema de M&E.

Esta decisión tiene puntos a favor y en contra. Nuestra decisión se basó en las capacidades técnicas y los sistemas que nosotros ya teníamos dentro del Ministerio. Contábamos con otros mecanismos, pero no satisfacían las necesidades que habíamos identificado. No obstante, pienso que en el futuro nuestro sistema de monitoreo debe ser administrado por otra institución del sector público.

En el nuevo sistema de M&E, el Sistema de Seguimiento y Evaluación del Gasto Público (SSEGP), necesitamos considerar los resultados y relacionarlos con las asignaciones presupuestarias. El punto débil de nuestros sistemas de monitoreo anteriores era que no tenían ninguna relación con el presupuesto. Por lo tanto, las unidades de ejecución no tenían ningún incentivo para lograr resultados. Además, tampoco teníamos suficiente información y herramientas para reformular los programas (y todavía no las tenemos). Pero tenemos varias evaluaciones independientes que han identificado graves problemas en el área social.

Resumiendo, necesitábamos tener un sistema nacional para el monitoreo y la evaluación, para apoyar la progra-

mación multianual, y que estuviese vinculado con el proceso presupuestario. Además, queremos que los sistemas de M&E sean útiles para que la sociedad civil supervise el desempeño del gobierno.

Este es el marco analítico. El Banco Mundial y Chile, Brasil, México y Colombia nos han ayudado y estamos aprendiendo de esas experiencias. Nosotros no usamos la expresión “reforma del gobierno”, porque a menudo esto se percibe como relacionado con reducciones presupuestarias. Más bien hablamos acerca de la gestión orientada a la consecución de resultados o basada en resultados. Hablamos acerca de la estructura orgánica, de la planificación estratégica, de incentivos, de M&E y de control y fiscalización. El objetivo, desde luego, es mejorar el bienestar de la población.

Uno de nuestros problemas al establecer indicadores en el pasado era que todos los indicadores estaban basados en impactos. Esto significaba que los resultados eran muy amplios, sin ningún sentido real de propiedad. Ninguno de los sectores sentía que estaba directamente involucrado con el impacto, o que era responsable por el mismo.

Anteriormente mencioné el ejemplo de la educación. Tenemos problemas con nuestro sistema educativo y nuestros estudiantes no alcanzan los niveles de rendimiento que deseamos, específicamente cuando se les prueba usando puntos de referencia internacionales. Quizás el estudiante no tiene acceso a los materiales didácticos al comienzo del año escolar. Así, un indicador muy claro y operativo en el marco de la gestión orientada a la consecución de resultados identificará el momento en que el estudiante necesita tener los materiales.

El sistema de monitoreo y evaluación

Los objetivos del sistema de seguimiento y evaluación del gasto público (SSEGP) son mejorar la calidad, la disponibilidad, la demanda y el uso de la información, para mejorar la gestión pública y los procesos de toma de decisiones. Deseamos que la información se use para diseñar políticas, pero también deseamos que la sociedad civil participe en el uso de esa información. Hay varias asociaciones de la sociedad civil que participan y trabajan con el sistema de monitoreo.

Además, tenemos información de los sectores. Si bien colaboramos con los sectores desde el principio, nos equivocamos al dejar que los indicadores los definiera sólo el Ministerio de Economía. Ahora tenemos indicadores definidos por todos los sectores, y esto ayuda a desarrollar el

sentido de propiedad. También se usa la información de la oficina nacional de estadísticas.

En el Perú, específicamente en el sector salud, y en menor grado en los programas sociales y de distribución de alimentos, había programas que suministraban información sólo dentro de su propio sector. No había ninguna evaluación independiente o externa de ellos. Ahora estamos usando la información que tenemos para crear un sistema nacional que integrará toda la información sectorial y proporcionará un sistema más comprensivo.

Queremos echar una mirada al impacto estratégico y lo que llamamos la “responsabilidad social”. En nuestro sistema, el SSEGP, los participantes desempeñan dos papeles. Primero, como productores o participantes contribuyen a la selección, generación y difusión de la información, y segundo, como usuarios exigen y usan la información creada por el sistema en su trabajo.

En nuestro sistema SSEGP hay una variedad de participantes. Los formuladores de políticas definen las prioridades, suministran la información y usan los informes del sistema. Los municipios y otras unidades de ejecución también suministran y reciben información, así como la sociedad civil. Las instituciones de supervisión o control —la Oficina Nacional de Auditoría, la Oficina del Mediador y el Congreso—, que han estado participando desde el principio, usan los informes para cumplir con sus funciones de supervisión y control. Pero las organizaciones de control sólo reciben información. En el Perú, tenemos un sistema de control muy bueno a través de la Oficina Nacional de Auditoría, que revisa la ejecución del presupuesto y los procedimientos financieros, pero su trabajo no se extiende a la gestión basada en resultados. Estamos tratando de alentar a las instituciones de control a que participen en la implementación del sistema. Con el transcurso del tiempo y a medida que vayamos ajustando el sistema, también se pueden convertir en proveedores de información.

Hay diferentes tipos de evaluación de los programas públicos. Al desarrollar el M&E, podríamos haber comenzado con evaluaciones de impacto o revisiones de los programas, o con varios enfoques al mismo tiempo. En el Perú comenzamos con la revisión de los programas.

Componente de monitoreo

Los indicadores de desempeño deben vincularse a los productos estratégicos y producir información a nivel sectorial e institucional. ¿Cuántos indicadores de desempeño debemos

tener? La lección que hemos aprendido es que es mejor tener menos. Con 26 sectores y 2.400 instituciones, incluyendo 1.800 municipios, ¿cómo vamos a implantar el sistema? Tenemos niveles de gobierno nacional, regional y local, pero necesitamos centrarnos en el nivel nacional, que es el más grande. En unos cuantos años vamos a poder descentralizar del nivel nacional y asignar más funciones a los municipios, cada uno de los cuales tendrá su propio sistema de M&E.

RECUADRO 7:

Perú-Componente de evaluación

Antecedentes	Impactos
<ul style="list-style-type: none"> • El Perú cuenta con una cultura de evaluación que se remonta a los años setenta (<i>Evaluaciones ex post: Cualitativas y de resultados</i>). • Las primeras metodologías serias de evaluación comenzaron en los años noventa: <i>Foncodes (1994)</i> y <i>PROJoven (1997)</i>. • Las Evaluaciones de Impacto fueron consecuencia de requerimientos de los organismos internacionales que financiaban los programas. • Programas como PROJoven y Fondoempleo han logrado institucionalizar las prácticas de evaluación: <i>Evaluaciones de Impacto</i> (Yamada 2005). • Para mejorar la eficacia de los proyectos, se implementó el Sistema Nacional de Inversión Pública-SNIP en 2000. Instrumento utilizado: <i>Evaluaciones Ex Ante</i>. 	<p>Las evaluaciones han tenido resultados pobres en materia de diseño de programas y y establecimiento de prioridades, entre otros, debido a que:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Las evaluaciones han constituido iniciativas aisladas, sin relación con el proceso presupuestario. 2. No se cuenta con una estrategia eficaz de difusión de los resultados entre las partes interesadas. 3. Insuficiente difusión de los resultados fuera del ámbito del poder ejecutivo. 4. Ausencia de un enfoque orientado a resultados en la gestión pública.

El uso de la información, desde un principio, es importante. Necesitamos tener mejor participación de los ciudadanos, y supervisión de las medidas tomadas por el gobierno, es decir, una cultura de supervisión.

Componente de evaluación

Al comienzo de los años setenta, se implementaron diferentes metodologías de evaluación. Estas comenzaron con proyectos particulares relacionados con préstamos del Banco Mundial y del BID. Comenzamos un proceso para evaluar el impacto de estos proyectos. También incluimos otros proyectos que no sólo eran de carácter social, sino que estaban relacionados con la inversión, ya que algunos de estos proyectos pueden tener sólo un impacto neutral sobre la economía si no tienen un buen proceso de monitoreo. Teníamos evaluaciones ex ante sólo para los proyectos de inversión pública pero éstos estaban muy aislados del proceso presupuestario y la información no se difundía ampliamente, quizás sólo dentro del poder ejecutivo del gobierno o dentro de un sector específico (Recuadro 7).

Hemos evaluado los gastos de inversión pública, que comprenden el ocho por ciento del gasto público. Pero sólo evaluamos el dos por ciento del presupuesto recurrente; necesitamos evaluar el 98 por ciento. Estamos introduciendo esto paulatinamente, y pienso que vamos a abarcar cerca del diez por ciento de estos gastos, específicamente los programas centrales como salud, educación y alimentos. También

tenemos que definir qué partidas se pueden evaluar y van a ser evaluadas (Recuadro 8).

Componente de participación y supervisión

Necesitamos un programa de participación y supervisión social. En el Ministerio de Economía y Finanzas, estamos considerando temas que seguirán más allá de la administración actual. Por lo tanto, la sociedad civil tiene que abrazar estos sistemas para asegurar su continuación incluso después del término de una administración determinada. El sistema de M&E será sostenible si la sociedad civil y el sector empresarial ayudan a consolidarlo.

De esta forma queremos que el proceso entero apoye al sistema presupuestario, pero también queremos que el proceso funcione al nivel de supervisión social. La estrategia para la participación es usar los sistemas existentes, tanto en la sociedad civil como en el nivel sectorial. Comenzamos con la participación de la sociedad civil en la preparación del presupuesto, al nivel regional y local. Dentro de ciertos parámetros, ellos deciden cuál será el contenido del presupuesto; deciden sobre los proyectos. El sistema de monitoreo ahora tiene que apoyar esta participación, particularmente al nivel municipal.

Conclusión

Ahora mismo necesitamos un sistema que pueda lograr resultados a corto plazo y darnos algunas apreciaciones para el largo plazo. Cuando tratamos de desarrollar un sistema de M&E hace seis años, el modelo no funcionó. Ahora que estamos tratando de implantar el nuevo sistema y dado su alto costo, tenemos que pensar cuidadosamente cómo lo establecemos.

Tenemos que crear una cultura de M&E, es decir un clima en el cual la evaluación de programas se acepte como algo realmente valedero.

Experto: Carlos Ricse

Ministerio de Salud Pública del Perú

Mi primera observación es que cuando nos centramos en el M&E, a veces se lo ve como un fin en sí mismo. Pero el M&E es sólo una herramienta para ayudar a la adopción de decisiones. Es algo que contribuye a la gestión del gobierno pero no es nada más que eso. La evaluación es una herramienta para apoyar a la planificación y el presupuesto,

RECUADRO 8:

Perú-Sistema de evaluación del Estado: Estrategias y metas de implementación

Metas

- Definir qué programas son evaluables y van a ser sometidos a evaluación.
- Desarrollar los instrumentos de evaluación:
 - Evaluación de programas públicos
 - Evaluación de impacto
- Identificar los programas y/o proyectos públicos sujetos a evaluación. Definir criterios de selección.
- Desarrollo de los recursos humanos.

mientras que el monitoreo tiene que ver con la gestión y ejecución institucional, para lograr un uso eficaz de los recursos asignados.

Quisiera hablar un poco acerca de la evaluación así como del monitoreo, la gestión y la planificación.

En el Perú el presupuesto es muy rígido, ya que entre el 80 y el 90 por ciento del gasto se asigna a partidas que son fijas o difíciles de cambiar. Quizás contamos con menos del 15 al 20 por ciento de los recursos para asignar a bienes y servicios o lo que nosotros llamamos partidas discrecionales. La rigidez del presupuesto es bien ilustrada por el caso de la salud. Tenemos bienes y servicios y el pago del personal y las prestaciones sociales. En 2005, sin embargo, la situación se tornó aún más rígida, a raíz del aumento de los sueldos de los médicos, los policías y los maestros.

¿Cómo vamos a tener una buena planificación si nuestro presupuesto es tan rígido? ¿Qué oportunidades tenemos para incluir la evaluación en estas circunstancias? Más bien tendríamos que ver las herramientas que usamos para asignar los recursos y necesitamos tener mejor planificación, sin distorsionar las prioridades políticas, en los diversos niveles —nacional, sectorial y local— para que podamos lograr un desempeño orientado a resultados.

Quisiera centrarme ahora en el monitoreo y la gestión. Una vez que los recursos se han asignado, se deben orientar hacia sus efectos finales deseados. Las actividades o las acciones que forman parte de un plan operativo deben ser bien diseñadas para lograr resultados o impacto. Los indicadores deben poder medir la secuencia lógica entre los recursos o insumos, los efectos y los impactos. El monitoreo y la evaluación deben complementarse entre sí para determinar cómo logramos esos resultados. Una buena evaluación debe combinar diferentes aspectos de monitoreo y evaluación que deben suministrar información para que los usuarios, tanto externos como internos, de este sistema puedan tomar buenas decisiones basadas en esa información.

Por ejemplo, el indicador de la tasa de mortalidad materna en el Perú, que es una de las más altas en América Latina, está fuertemente influenciado por el porcentaje de partos institucionales o en hospitales. En los partos en hospitales, necesitamos personal profesional capacitado, una buena disponibilidad de medicamentos y el uso apropiado de equipo médico por estos profesionales. Pero para lograr esto, necesitamos ciertos insumos y un presupuesto que apoye esta actividad a lo largo de todo el año. Existen dos subsis-

temas relacionados para los datos administrativos, orientados a medir estos insumos de profesionales y procesos y los resultados que producen. Esta información nos da una idea de cómo nos estamos desempeñando a estos diferentes niveles. Dicha información está disponible en el Perú a través de registros nacionales en el Ministerio de Salud Pública.

Hemos elaborado indicadores específicos para cada uno de los niveles. Por ejemplo, cuando medimos las tasas de mortalidad materna, recogemos esa información a través de diferentes encuestas de salud pública, donde tenemos un punto de comparación, digamos, de 85 defunciones por 1.000 nacidos vivos. Y tenemos información que nos muestra cómo hemos estado progresando a nivel de hospital, por ejemplo, la tasa de éxito del uso de la oxitocina, que previene abortos espontáneos y el uso de otros medicamentos usados para la hipertensión o la preeclampsia. Estas son otras medidas de desempeño que estamos usando.

Además, monitoreamos cada una de las tareas específicas de esas actividades, por ejemplo para identificar cómo puede usar la oxitocina u otros medicamentos el personal en los centros de salud pública y si los están usando adecuadamente o no. Tenemos una gama de información adicional sobre el desempeño físico y financiero de esas instituciones, así como información sobre el programa de capacitación del personal.

Ahora, para finalizar, repetiré mis tres puntos principales. El M&E no es un fin en sí mismo. Es un sistema que apoya el proceso de toma de decisiones. Segundo, la evaluación es sólo un insumo en el proceso decisorio político. Y finalmente, el monitoreo es un elemento adicional de los procesos institucionales de buena gestión para asegurar que los recursos asignados se usan adecuadamente.

Experto: Livia Benavides

Especialista Principal del Sector Social, Banco Mundial

El Perú apenas está comenzando su sistema de M&E y en este momento está enfrentando más retos que triunfos. Al respecto, hay algunos aspectos que es muy importante destacar:

En relación a los acuerdos institucionales, el Ministerio de Economía y Finanzas ya ha establecido una red, con el énfasis en los sectores sociales. El Ministerio también tiene un sistema integrado de información para la gestión finan-

ciera muy importante y útil (el SIAF). Este sistema ha sido bien aceptado en toda la región y está facilitando la implementación del sistema más amplio de M&E incluso en los niveles locales y municipales, lo que es muy importante ya que el Perú está en medio de un proceso de descentralización en este momento.

Hay algunas áreas que están muy avanzadas con sus sistemas de información y se han convertido en exportadores netos de información al Ministerio de Economía. Por otro lado, hay algunos sectores que actualmente tienen dificultades en administrar su información. Estos sectores probablemente están causando brechas en la información que no permitirán, en el corto plazo, monitorear el gasto público. Por lo que habrá que brindar capacitación y desarrollo de habilidades en esas áreas. Esto representa un reto para el establecimiento del sistema dentro del Ministerio de Economía y para recibir la información de los otros sectores.

Algo alentador es que el número de indicadores está bajo control. Desde el comienzo, el Ministerio de Economía ha estado muy interesado en que el número de indicadores en el sistema nacional de M&E fuese muy limitado y en dejar que los sectores hagan su propio monitoreo de desempeño más detallado para sus propias finalidades.

Creo que los indicadores que se están usando en los sectores de salud y educación son los más importantes. Sin embargo, nos preocupan los indicadores de protección social, especialmente los de los programas de asistencia alimentaria

y de infraestructura social, porque esos programas actualmente no tienen un marco lógico muy claro que conecte los insumos, a través de los procesos y los productos, a los efectos directos. El monitoreo está realmente en el área de los insumos, y esos indicadores realmente no son de mucha ayuda en la toma de decisiones.

Por último, dado que este sistema de M&E recién ha comenzado, todavía no está teniendo una repercusión importante en la toma de decisiones relacionadas con el presupuesto. Este será uno de los retos mayores en el Perú, donde la mayor parte del presupuesto está relacionado con los gastos recurrentes, y especialmente cuando se trata de sueldos no relacionados con resultados. Hay escasez de fondos, tanto para los educadores como para los trabajadores de la salud. Los indicadores revelan que las aptitudes humanas tienen efectos importantes sobre los resultados o sobre los indicadores de impacto.

En cuanto a las evaluaciones de los programas, el Perú afronta un reto mucho mayor para la creación de una cultura de evaluación. En general, la evaluación de programas se ha realizado principalmente debido a la presión externa, con sólo unas cuantas excepciones. Necesitamos cambiar esto. Hay algunos programas que están por comenzar, donde será muy importante apoyar, monitorear y evaluar desde el principio mediante un diseño claro de la evaluación. Esto se aplica particularmente a los programas de protección social.

Temas clave del primer día de la conferencia

Relator de la conferencia: David Shand

Consultor del Banco Mundial

HOY HEMOS TENIDO CUATRO PRESENTACIONES de países muy buenas. Conozco un poco Brasil y Chile por haber trabajado allí con el Banco Mundial y la OCDE. Las experiencias de Colombia y Perú son nuevas para mí, y pienso que las presentaciones de esos dos países son ilustraciones particularmente útiles del intento de un enfoque integral del M&E. Estas presentaciones plantean cinco temas que podemos transferir a la discusión de mañana.

En primer lugar, este taller es acerca de la institucionalización del sistema de M&E. ¿En qué medida la profesión o la comunidad de evaluación se ha centrado suficientemente en los temas institucionales en contraposición a las cuestiones técnicas o metodológicas? La institucionalización es algo más que el establecer sistemas. Hemos tenido algunas presentaciones excelentes de sistemas muy maduros, particularmente la del sistema chileno de evaluación. Otras presentaciones también hablaron de estructuras orgánicas y comités, comisiones, etc. que se han establecido para institucionalizar el proceso de M&E. Pero el tema institucional es el uso de estas estructuras; si hay algún impacto final de estas evaluaciones. Quizás exista un criterio bastante ingenuo de que el M&E, o componentes como la presupuestación basada en el desempeño, son como “cajas” que uno simplemente enchufa y luego comienzan a funcionar automáticamente y a entregar resultados. Sabemos que ese no es el caso, que hay temas importantes de incentivos, tanto positivos como negativos.

¿Cómo proporcionamos incentivos para el uso de la información de resultados? El trabajo de la OCDE, acerca del cual voy a hablar mañana usa los vocablos “garrote, zanahoria y sermón” como los tres incentivos posibles; el garrote es el incentivo negativo, la zanahoria es el incentivo positivo para alentar y los sermones predicán que la evaluación es buena y, por consiguiente, se debe hacer sencillamente porque es algo bueno.

El segundo punto es el reto del M&E en un entorno descentralizador. ¿Cómo funciona el M&E cuando la mayor prestación de servicios se hace al nivel del gobierno subnacional, donde se tiene toda la información, aunque estemos hablando de programas nacionales y prioridades nacionales? ¿Cómo hacemos funcionar la evaluación en un sistema descentralizado? Este es obviamente un tema principal en el Brasil, y hemos escuchado acerca de los intentos de duplicar los sistemas nacionales de M&E al nivel local en Colombia y Perú.

En tercer lugar, el M&E comprende una variedad de diferentes herramientas, arreglos y sistemas. No hemos hablado de todos ellos hasta ahora y quizás ni siquiera hemos hablado de la mayoría. Hemos hablado de los sistemas de evaluación formal. Hemos hablado un poco sobre el vínculo con el presupuesto. No hemos hablado explícitamente de una de las herramientas, la presupuestación basada en el desempeño. La gestión basada en resultados es otro de los arreglos o herramientas o paquetes, dentro del cual se puede incluir un enfoque del M&E. Un área que no se ha tratado mucho es el área de la auditoría del desempeño. En varios países, la institución nacional de auditoría tiene un papel principal que desempeñar en el marco general de la evaluación.

El cuarto punto es el tema de los indicadores de desempeño, comenzando con la descripción de Chile de los suyos. Obviamente, puede haber problemas con los indicadores de desempeño. Podemos medir la cosa equivocada. ¿Quién convalida los objetivos de desempeño, y quién dice que esta es la manera en que debemos medir el desempeño? ¿Se relacionan los indicadores con los objetivos organizacionales? Tomé una observación de la presentación de Chile, como un posible punto de vista de que quizás algunas de las evaluaciones chilenas son más bien bastante estrechas. Desde luego, toda evaluación es subóptima. No estamos examinando cada componente de un programa desde una base cero. La pregunta es dónde debemos poner los límites y quién convalida dicha decisión.

El punto final es ¿cuánta evaluación es suficiente? ¿Cuánto podemos permitirnos hacer y cómo usamos nuestros escasos recursos de evaluación de la manera más económica? Me quedé muy sorprendido del costo moderado del sistema de evaluación chileno. Chile le ha de pagar a sus consultores honorarios muy bajos. Debe ser un gran honor participar en las evaluaciones chilenas.

Pero examinando al Departamento de Evaluación de Operaciones y otras unidades del Banco Mundial donde se hace el trabajo de evaluación, algunos de los costos de allí me parece que son bastante moderados. Pero queda la pregunta obvia de cuánto es suficiente, qué evaluar y cuándo y cómo hacer un uso más económico de los escasos recursos de evaluación. Keith Mackay ha planteado el tema importante de si se está gastando suficiente en la evaluación.

Pero no se trata sólo de una cuestión de dinero. Hay temas técnicos de calidad. No estamos diciendo que cualquiera puede hacer evaluaciones; estamos diciendo que se necesitan ciertas aptitudes. Quizás exista una profesión llamada evaluación. Quizás necesitamos evaluadores habilitados, con un código de ética, como la profesión contable o algo así (aunque esperamos que sean más éticos que los de esa profesión).

Facilitadora de la conferencia: Sonia Ospina

Profesora Adjunta de Gestión y Política Pública, New York University

Cuando se habla de la meta de institucionalizar estos sistemas, hay dimensiones técnicas y hay dimensiones políticas. Si bien ambas están interrelacionadas, para fines analíticos podemos examinar estos dos elementos separadamente.

En la dimensión técnica, parece que hay algunos temas recurrentes. Uno tiene que ver con el diseño del propio sistema y los diferentes objetivos en los diferentes sistemas. Cada uno tiene objetivos o metas, pero algunos sistemas recalcan algunos más que otros. ¿Es la política pública un gasto macro o micro económico? Porque todo esto va a los detalles de la implementación y el seguimiento.

Segundo, en la dimensión técnica hay cuestiones de diseño institucional, y aquí vemos varios puntos. ¿A qué nivel evaluamos? El tema de la descentralización es importante especialmente en los procesos que se están llevando a cabo en América Latina, con implicaciones muy importantes en cuanto a ir de una evaluación de los programas nacionales a la evaluación de los otros dos niveles de gobierno, el estatal o provincial y el local. Esto es muy importante en lo que hace al diseño institucional, así como para las relaciones gubernamentales de tipo vertical.

Otro tema de diseño es la relación entre la planificación, la presupuestación y la evaluación, y la relación entre las diferentes organizaciones a cargo de estos procesos y su integración, así como los temas jurisdiccionales con respecto al diseño de la evaluación. En la presentación del Perú vimos un cuarto sistema que se debe incluir, que es la evaluación del personal del presupuesto y también la evaluación del personal en la administración pública, como una parte del diseño institucional que se debe considerar. Y muy relacionada con los dos temas anteriores está la cuestión del gasto, el concepto del gasto como un concepto abstracto que se está usando como si fuera el mismo en todos los países, cuando, de hecho, en cada uno de los sistemas parece centrarse alrededor de la pregunta de qué es lo que se puede evaluar y esto crea variaciones muy interesantes que se pueden estudiar después. También está la rigidez de los presupuestos, que es un problema de todos los países latinoamericanos y no exclusivamente de Perú o Colombia.

En relación al diseño institucional y lo que está sujeto a evaluación, está el tema de lo que no se puede evaluar con las metodologías que tenemos disponibles. No debemos abandonar la opción de usar la evaluación para estas actividades; quizás podamos crear nuevas metodologías para evaluar lo que todavía no se puede. Quizás necesitamos un poco más de imaginación y creatividad.

La discusión respecto al tercer elemento técnico, la capacidad, mostró algunas inquietudes interesantes con respecto a la capacidad endógena de los países para afrontar los retos

de sus sistemas y para lograr evaluación a un costo razonable. Los temas que se tocaron incluyen la transferencia de tecnología para poder hacer evaluaciones dentro del país, así como evaluaciones externas entre los diferentes sectores y las organizaciones. La capacidad no está equilibrada ni es uniforme, ya que hay mayor capacidad en algunos ministerios y sectores que en otros. En cuanto a la capacidad, también incluyo ciertos problemas mencionados relacionados con los indicadores de desempeño: la inquietud por la calidad de la información. Este es un problema de capacidad, así como del diseño del sistema. La reducción del número de indicadores parece ser la gran verdad pero también queda la cuestión de la calidad.

Por último, en cuanto a la capacidad, hay un debate implícito respecto a cuánta autoevaluación y cuánta evaluación externa es deseable. La autoevaluación puede ser hecha porque hay capacidad insuficiente para las evaluaciones externas. Esta es causa suficiente, pero si también es importante crear capacidad y aprendizaje organizativo, entonces la autoevaluación es importante.

En la dimensión política, había sólo dos elementos grandes. Uno era la inquietud enorme con respecto a la participación ciudadana y de la sociedad civil, la importancia de incluir el control y el monitoreo social dentro de los procesos. Esta moneda tiene dos caras.

Cuando existe presión, tenemos los temas de cómo ofrecer la clase de información que se necesita, y también cómo generar la demanda de parte de los ciudadanos, porque se hace referencia a una ciudadanía no educada. Por lo tanto, se necesita un proceso de educación. Luego está la cuestión del acceso, cómo difundir la información de una manera fácil de usar; cuando hablamos de la participación de la sociedad civil, esto es más político que técnico.

El segundo elemento político es la relación con el Congreso. Parece que no hay ninguna demanda de estos sistemas por parte del Congreso y ese es un tema de preocupación para la implementación de los mismos. Parece que el Congreso es el partícipe invisible en América Latina y parece que en otros países tiene una función mucho más importante y clara.

M&E de programas sociales en México

Ponente del país: Gonzalo Hernández

Director General de Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales, Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), Gobierno de México

Introducción

QUISIERA ESBOZAR LOS ESFUERZOS QUE hemos realizado en México y, específicamente, en la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) para desarrollar un sistema de monitoreo y evaluación (M&E).

Este es un reto de política pública importante. Cuando llegué a la Secretaría hace unos cuantos años, quería usar muestras y puntuaciones de propensión apareadas, y otras teorías de mis días en el mundo académico. Pero me di cuenta que es importante tener conocimiento de la política pública y no sólo de las cuestiones técnicas.

En primer lugar tenemos que considerar qué sistema de M&E sería el ideal. ¿Cuál es su objetivo? ¿Qué estamos haciendo? ¿Qué tenemos que hacer en el futuro para lograr tal sistema? También trataré la creación del sistema en la SEDESOL, cómo funciona y los retos que enfrenta México.

En la SEDESOL tenemos una estructura muy interesante y necesitamos mirar cómo encaja en la estructura general de M&E en México. Cuando pensamos acerca de la política social en México, nosotros sólo pensamos en los programas de asistencia social, pero eso no es todo lo que implica la política social. Tenemos que identificar y examinar los problemas sociales. Sólo después de eso podremos enfocarnos en los programas y los sistemas operativos.

El monitoreo hace dos cosas muy importantes. Primero, monitorea los procesos. Nos permite saber si un programa

y sus objetivos son funcionales y, si no es así, si se puede corregir. Además, nos permite saber si un objetivo dado, como reducir la malnutrición o el analfabetismo, se está alcanzando como resultado del programa. Eso es lo que queremos decir cuando hablamos de los procesos de monitoreo y la evaluación integrada de los programas. Pero la historia no termina allí. La evaluación y el monitoreo suministran información importante que nos permite rediseñar programas, presupuestos y operaciones y mejorar la política social.

Entonces el M&E sirve como un catalizador para la provisión de información, y esto nos permite saber dónde estamos en relación a los programas, hacia dónde tenemos que ir y también cómo vamos a usar esa información para mejorar la política social.

Demanda de monitoreo y evaluación

Si nadie usa la información de evaluación, el sistema está incompleto. Tenemos que crear un sistema a través de la política pública, un sistema que suministre automáticamente esta información. Un dueño de un negocio tiene un buen sistema de monitoreo pero no creo que tenga mucho sentido hablar de la política de M&E en el mundo empresarial. Un dueño de negocio sabe, o quiere saber, la repercusión de las acciones en las utilidades. Así, lo que es algo automático o inmediato en el mundo empresarial no es automático e inmediato en el mundo de asistencia social. En el mundo social, uno tiene que crearlo.

La primera cuestión es quién desea saber acerca de los beneficios de un programa social. En el mundo empresarial, obviamente los accionistas o los dueños de la empresa

quieren tener un sistema de M&E. Pero en el mundo de asistencia social, no está claro quién desea estudios de M&E.

En México, durante varias décadas, tuvimos muchos programas de asistencia social. Pero cuando preguntamos acerca de la repercusión específica de aquellos programas sobre la población, nadie respondió. No había ninguna solicitud específica de la gente para saber cuál había sido la repercusión. Entonces logramos la democracia en México. Queríamos transparencia, y fue entonces cuando la gente empezó a pedir información.

Un sistema de M&E requiere que alguien desee saber lo que está sucediendo. Así que cuando contamos con un sistema de M&E, necesitamos identificar a esa persona y hacer arreglos para proporcionar la información de una manera sistemática.

La primera pregunta es sencillamente ¿cuál es exactamente el beneficio de un programa social? El mundo empresarial sabe que lo más importante es la utilidad; por eso la monitorean. Pero cuando hablamos acerca de los programas sociales, no sabemos exactamente los beneficios que necesitamos examinar o cuál es el beneficio más importante. Por lo tanto necesitamos sistematizar el proceso para tener mejores flujos de información. Necesitamos reflexionar sobre cómo vamos a usar la información que se genera para adoptar las decisiones relacionadas con el presupuesto. Necesitamos institucionalizar el sistema para responder a esta pregunta.

El desarrollo de la evaluación en México

¿Cómo ocurrieron las primeras evaluaciones y cómo se llevaron a cabo? Durante los años noventa se realizaron las primeras evaluaciones aisladas de programas sociales tales como los de asistencia y alimento y nutrición rurales y se hicieron muchos esfuerzos para incorporar las evaluaciones desde el principio, pero sin mucho éxito. Uno de los programas de México es *Progresá (Oportunidades)*, que fue creado en 1997. Su evaluación de impacto se instituyó de una manera muy específica y clara. Ese programa tenía un objetivo muy definido, y la evaluación tuvo resultados casi inmediatos, teniendo en cuenta dos actores principales. Primero, *Progresá* tenía recursos del BID y éste requirió una evaluación externa del programa. Así tenemos un primer actor que requiere una evaluación, en este caso un donante internacional. En segundo lugar, los actores políticos de ese tiempo acogieron con beneplácito evaluaciones bien realizadas de este tipo de programa social.

A partir de 2000, el Congreso requirió, por ley, una evaluación anual de todos los programas manejados por el Poder Ejecutivo Federal. ¿Cómo ocurrió y de dónde vino esta demanda? En 1999, con un Congreso más pluralista que en años anteriores y enfrentándose a una elección Presidencial muy difícil en 2000, la entonces oposición en el Congreso exigió ciertas cosas para evitar una situación en donde los programas sociales se pudieran usar para obtener o para comprar votos, como quizás se había hecho en el pasado. De esta forma el Congreso comenzó a requerir una evaluación externa de todos los programas sociales, para lograr mayor transparencia y rendición de cuentas. Es importante tener presente que el Congreso exige un proceso de evaluación externo no debido a una inquietud presupuestaria, sino más bien para la rendición de cuentas. Esta distinción es importante.

Luego en 2001, se creó la Subsecretaría de Planificación y Evaluación Social en la SEDESOL. Su objetivo principal es realizar la evaluación de los programas sociales. Este mandato de la SEDESOL, dado por el Congreso, condujo a la creación de la Subsecretaría y Oficina General, que está a cargo de cumplir con este mandato. En 2002, el Ministro de Finanzas y el Contralor General (el último ahora es una oficina pública independiente) convinieron en mejorar las evaluaciones, por lo tanto ahora las evaluaciones presentadas al Congreso deben cumplir ciertas normas mínimas.

Por último, en 2004, el Congreso aprobó una Ley de Desarrollo Social que, entre otras cosas, institucionaliza el proceso de evaluación y crea un Consejo Nacional de Evaluación, que entrará en vigencia a fines de 2005. Entonces, una vez más, fue el Congreso el que inició una ley creando un Consejo Nacional de Evaluación. Esto le dará mayor autonomía a las evaluaciones que se realicen en el futuro.

Debemos observar dos influencias importantes en el lanzamiento de este sistema. Primero, se dio el inicio de la democracia y la transparencia en México, sin las cuales pienso que un sistema de M&E nunca habría tenido mucho éxito o demanda. En segundo lugar, había mejores técnicas e instrumentos de evaluación, que han posibilitado mejores evaluaciones de los programas sociales.

Fortalezas y debilidades

Nuestro primer punto fuerte fue que cambiamos las reglas del juego, y esto inició un cambio cultural en el área de la evaluación. En 2000, de repente, de un día para el otro, se requirió una nueva evaluación de los programas sociales.

Esto causó mucha sorpresa entre muchos actores, pero con el tiempo condujo a la creación de una nueva cultura de evaluación o, al menos, aceleró el cambio hacia esa cultura. Los actores, incluidos los directores de programa, se ven obligados a pensar en términos de evaluación, no siempre favorablemente, pero sin renuencia. Actualmente, al menos en la SEDESOL, los directores de programa saben que se está llevando a cabo una evaluación y que tienen que prestarle atención, ya sea para bien o para mal. Los actores son responsables del programa. Este cambio institucional, iniciado cuando el Congreso requirió mediante una ley una evaluación anual de los programas sociales, aceleró los cambios sociales y culturales.

Ahora hablemos de los puntos débiles o las dificultades. Primero, los actores no estaban capacitados técnicamente para esto. No se explicó a nivel de ministerio la importancia de la evaluación. Carecíamos de capacitación técnica de los evaluadores y de los encargados de adoptar las decisiones y dictar las políticas. Además, no comenzamos con un buen sistema de indicadores de desempeño. Así teníamos evaluaciones año tras año en las que faltaba información muy importante: indicadores de desempeño y otra información importante.

Como se menciona más arriba, el Congreso requirió evaluaciones externas de los programas sociales federales, inicialmente no para la toma de decisiones presupuestarias, sino con miras a la rendición de cuentas. No obstante, era necesario vincular estas evaluaciones con un ciclo presupuestario más claro, abierto. Guillermo Bernal, el Director del Presupuesto, hablará más acerca de este tema. El Ministerio de Finanzas todavía necesita trabajar mucho para incorporar el proceso de evaluación y resultados en las decisiones presupuestarias.

Componentes del sistema de evaluación

Existen cuatro componentes en el sistema de evaluación de México y explicaré la justificación de cada uno de ellos.

En primer lugar, está la evaluación externa requerida por el Congreso de todos los programas sociales. Esto excluye, por razones que explicaré más adelante, al segundo componente: las evaluaciones de impacto. Sin embargo tenemos evaluaciones de impacto de sólo algunos de los programas, como explicaré más adelante. El tercero es un componente principal del sistema de evaluación que estamos estableciendo: un sistema de monitoreo basado en resultados, cuyo

objetivo principal es fortalecer la evaluación interna de los programas, a la vez que también sirve como un insumo y fuente de información para las evaluaciones externas y para mejorar el desempeño de los programas sociales. El cuarto componente es una medición oficial de la pobreza en México, que comenzó en 2001 y tiene por objeto medir el grado del progreso logrado.

Evaluación externa

Las evaluaciones externas hechas para el Congreso son realizadas por un evaluador externo (Recuadro 9). Estas son presentadas anualmente al Congreso, al Ministerio de Finanzas, al ministerio sectorial y al Contralor General, en septiembre u octubre, para que las evaluaciones se tomen en cuenta al preparar el presupuesto del año siguiente. El Ministerio de Finanzas fija ciertas normas mínimas que la evaluación debe cumplir, como la cobertura, el impacto, el análisis de costos-beneficios y las percepciones de los usuarios. Hay una lista completa de los elementos o los factores que se deben considerar, aunque en la práctica no se puede cumplir con todos ellos debido a la falta de recursos o a la falta de tiempo, pero los más importantes son la cobertura y la focalización en objetivos específicos.

Aquí me gustaría recalcar un punto. Hace tres años, cuando evaluábamos los programas sociales, nuestra actitud era la de un juez o un crítico. Esta actitud no nos llevó a ningún lado. En nuestras evaluaciones anuales ha sido mejor

RECUADRO 9:

México-Evaluaciones externas para el Congreso

- Las lleva a cabo un evaluador externo.
- Se presentan al Congreso, al Ministerio de Hacienda y al Contralor General de forma anual (septiembre).
- Requisitos mínimos: cobertura, impacto, análisis de costo-beneficio, percepción de los beneficiarios.
- La Dirección General de Evaluación elabora los términos de referencia para el programa social.
- El evaluador externo presenta informes periódicos durante todo el año, sobre la base de retroalimentación proporcionada por la SEDESOL.

RECUADRO 10:

México-Fortalezas y debilidades de la evaluación externa

Fortalezas

- Se fuerza a los actores a pensar en términos de evaluación y rendición de cuentas.
- Los hallazgos de la evaluación sirven para mejorar el programa.

Debilidades

- Falta de aptitudes para la evaluación.
- Proceso de licitación complicado con repercusión negativa en la calidad.
- Informes anuales ambiciosos para todos los programas.
- El programa no tiene los datos mínimos para que el evaluador haga su tarea.
- En algunos programas se percibe a la evaluación como impuesta y poco útil.
- No se relaciona directamente con las decisiones presupuestarias.

que tomemos el timón del barco, junto con los evaluadores y los gerentes de los programas sociales, incluyéndolos desde el principio del proceso en la redacción de los términos de referencia y reuniéndonos con ellos para revisarlos (Recuadro 10). Sólo de esta forma, creemos, podemos tener evaluaciones que sean objetivas pero al mismo tiempo útiles, para que la información que surja también pueda ser utilizada por los directores de programa.

¿Qué hacemos con las evaluaciones externas? Hace dos años, cuando completábamos las evaluaciones las presentábamos oficialmente a los directores de programa, que las leían, las archivaban o las guardaban. Aún no sabemos exactamente qué hacían con los resultados. Luego presentábamos la evaluación al Congreso, al Ministerio de Finanzas y a todos los otros interesados. Durante los últimos años hemos hecho un pequeño cambio que ha traído grandes beneficios: ahora nosotros presentamos oficialmente una versión muy resumida de la evaluación a cada director del programa, mostrando los puntos débiles y los retos que el evaluador externo ha encontrado y les preguntamos oficialmente que nos

digan cómo piensan que se podrían resolver los problemas identificados en la evaluación.

Gracias a esto hemos cambiado la manera en que usamos la información en la SEDESOL. Actualmente, los directores de programas sociales saben que ellos deben tener un plan de acción para resolver los problemas detectados en la evaluación externa. Este plan de acción es algo que el Ministro y la oficina interna del contralor del ministerio tienen en sus escritorios. Este enfoque ha traído cambios significativos en la evaluación. En primer lugar, sabemos que las evaluaciones se toman en cuenta en la toma de decisiones, al menos más que antes. En segundo lugar, el evaluador mejora su trabajo y le dedica más tiempo a cada recomendación porque está claro que se van a usar en las decisiones relativas al programa. Por lo tanto, tenemos evaluaciones de mejor calidad, porque los evaluadores saben que se están usando sus evaluaciones. Los programas han hecho cambios importantes sobre la base de este nuevo enfoque.

Para las negociaciones de los presupuestos de 2005 de cada programa, el Secretario tenía delante de sí las respuestas oficiales dadas por los directores de programa como prueba de que los programas estaban conduciendo a ciertos beneficios y que estaban cumpliendo con las recomendaciones de los evaluadores. Ese fue un cambio positivo en la SEDESOL.

Por lo tanto, se requiere que los actores hagan evaluaciones. Se hacen hallazgos importantes, unos más importantes que otros, para mejorar los programas, pero también se encuentran puntos débiles importantes.

Sin embargo, se necesita más capacitación para los evaluadores. La evaluación externa se hace para todos los ministerios y cada año estamos evaluando cerca de 150 o 200 programas diferentes. México todavía no tiene la capacidad técnica o los recursos humanos para realizar tantas evaluaciones de buena calidad. Esto también complica la contratación o el proceso de licitación de los evaluadores.

Además el programa y los evaluadores no siempre tienen la información básica disponible para hacer un buen análisis. Esto no ayuda si, como en muchos casos, la evaluación se ve como algo impuesto y que viene de afuera y muchas veces no se hace debido a razones presupuestarias.

Evaluaciones de impacto

Estas son un poco más científicas, parecidas a las de *Progresos y Oportunidades*. Se ha puesto mucho énfasis en que la SEDESOL realice evaluaciones de impacto pero

también complementadas por medidas cualitativas, que son tan importantes como las medidas cuantitativas. También recibimos recursos del Banco Mundial y del BID para realizar evaluaciones de impacto, y del Fondo Mexicano de Ciencia y Tecnología, para aumentar el financiamiento de las evaluaciones de impacto, al menos para la parte técnica de las mismas. Tenemos entre ocho y once programas, como el programa de la leche, el programa nutricional, el programa del hábitat, el programa de la vivienda y programas para la juventud y de oportunidades, en los cuales nos estamos centrando en mejorar la evaluación. Todos estos programas incluyen una gran cantidad de recursos. No queremos tener una evaluación de impacto para todos los programas, sólo para los más importantes. El Ministerio ha tomado la evaluación muy en serio, aunque los directores y gerentes de programa están interesados en que el programa se mantenga a través de diferentes administraciones.

Progesa sobrevivió como un programa de seis años y hasta sobrevivió la transición a un partido político distinto, porque estaba teniendo un gran impacto. Lo que muchos operadores de programa ahora comprenden es que si no tienen una buena evaluación de impacto que identifique buenos resultados, entonces el programa no va a sobrevivir.

Monitoreo basado en resultados

Está bien que el Congreso nos exija que evaluemos los programas, y esto ha conducido a un cambio importante de cultura, pero al mismo tiempo carecemos de insumos básicos. El evaluador externo requiere una cantidad mínima de información que no siempre está disponible. Muchas veces es casi como si contratáramos a un auditor y le dijéramos: “ahora que lo hemos contratado, por qué no hace usted la teneduría de libros, porque no la hemos hecho”. La situación ideal, como ya la he presentado, sería que cada programa tuviera un cierto nivel de evaluación interna para que la evaluación externa sólo compruebe ciertos datos o corrobore cierta información y haga una evaluación general del programa. Para hacer esto —y esto es algo en lo que estamos trabajando— necesitamos fortalecer el sistema de monitoreo orientado a resultados. Esto sigue siendo un reto importante.

Al analizar un programa social podemos usar la estructura sugerida de insumos a procesos y a productos para alcanzar las metas. Tenemos ya muchos indicadores en la primera

parte. Tenemos buenos indicadores presupuestarios y financieros, que también son requeridos por el Ministerio de Finanzas, el Congreso y la Presidencia. Por lo tanto nos exigen que tengamos indicadores para ver cómo va evolucionado la fase inicial. Sin embargo, pienso que tenemos demasiados indicadores que no siempre son útiles, ya sea para el Ministerio de Finanzas o para la Presidencia o para el Congreso, en esta primera etapa. Pero para las etapas posteriores, no tenemos suficientes indicadores orientados a resultados. Por lo tanto, con la ayuda del Banco Mundial y otros estamos tratando de desarrollar un sistema de monitoreo basado en resultados que tenga indicadores significativos en todos los procesos del programa social, no sólo al comienzo. Esto debe conducirnos a un mejor desempeño y también a producir mejor información para las evaluaciones futuras.

Queremos convencer a los directores de programa que es importante tener un buen sistema de evaluación. Aunque el Congreso no nos exigiera que lo hiciéramos por ley, sería útil que nosotros lo hiciéramos de todas formas, para adoptar buenas decisiones. Tal enfoque posibilitaría tener mejores y más eficientes evaluaciones externas y además, más adelante, tener menos indicadores, lo cual sería más útil para la toma de decisiones.

¿Qué pasos se necesitan para fortalecer este sistema de monitoreo? Teníamos una evaluación de preparación muy útil hecha por el Banco Mundial hace más o menos un año y medio. El Banco Mundial vino a la SEDESOL y realizó esta evaluación en una visita de una semana. Realizamos talleres de M&E que fueron un gran éxito. El taller de tres días que tuvimos en febrero de 2005 también fue muy exitoso, con cerca de 150 concurrentes. Muchos de ellos preguntaron: ¿Por qué no tuvimos esos talleres o seminarios hace cuatro años?

Además, nos hemos acercado al Ministro de Finanzas, al Presidente y a otros, para explicarles el sistema y para procurar sus observaciones y apoyo a este sistema, porque ellos también son usuarios de la información. Oportunamente queremos tener menos indicadores, pero más útiles. Esta es una cuestión importante, no sólo para la SEDESOL, sino también para nuestros socios. Estamos en el proceso de contratar a un consultor para fortalecer este sistema, usando cuatro proyectos piloto. Queremos promover un diálogo entre los programas para intercambiar experiencias para mejorar los sistemas de monitoreo.

Medición de la pobreza

A partir de 2001, se solicitó a un grupo de investigadores que presentara al Congreso y al gobierno una medición oficial de la pobreza en México. Se reunieron cerca de diez investigadores y después de largas discusiones y debates, se formularon tres mediciones oficiales de la pobreza. Sabemos que no son totalmente satisfactorias, porque esto es muy difícil de lograr, pero al menos tenemos tres maneras mediante las cuales el gobierno puede medir la reducción de la pobreza. Sin embargo, enfrentamos el reto de vincular esas mediciones con el impacto de los programas sociales sobre la pobreza. Por lo tanto, este componente no está necesariamente vinculado a los otros indicadores, y éste sigue siendo un reto. La próxima semana, este equipo de expertos presentará la medición oficial de la pobreza para 2004 y vamos a poder apreciar la tendencia desde 2002 y 2003.

Conclusiones

Hemos logrado muchos avances al saber que hay usuarios de la información de evaluación: el Congreso, los ciudadanos, los donantes externos (Recuadro 11). Todos son buenos usuarios y demandantes de esta información, y la presión que ejercen acelerará la disponibilidad de la información.

También hemos logrado grandes avances en identificar los beneficios de cada programa. Hemos hecho grandes

esfuerzos en la medición del impacto, pero todavía necesitamos esforzarnos mucho más para generar la información necesaria. No obstante, necesitamos hacer más para fortalecer, e incluso a veces para crear sistemas de monitoreo basados en resultados.

También hemos logrado avances en la SEDESOL respecto de qué hacer con los resultados de evaluación, sobre la base del sistema que ya expliqué.

Tenemos mucho más trabajo para hacer si es que hemos de vincular mejor las evaluaciones de programas con las decisiones presupuestarias.

En general, creo que los desafíos son muy importantes, pero al mismo tiempo, creo que lo que hemos hecho en México en la SEDESOL durante los últimos tres años ha sido muy significativo.

Experto: Guillermo Bernal Miranda

Jefe de la Oficina del Presupuesto, Gobierno de México

Como comentarista, quisiera apartarme de mi rol de funcionario público de México. He sido muy afortunado de haber tenido la oportunidad de conversar con Gonzalo Hernández. Nunca habíamos podido hablar de forma directa sobre estos asuntos en el pasado, y esto me da una idea de los problemas que tenemos hoy en México.

Oportunidades es un programa único, por la forma en que fue establecido y acreditado y también por los resultados tan importantes del monitoreo y la evaluación que nos ha proporcionado. Se estableció dentro de la Tesorería en el Ministerio de Finanzas, contrariando los deseos de las otras secretarías participantes, los ministerios de desarrollo social, educación y salud. *Oportunidades* se basa en el presupuesto que se había asignado a una gama amplia de programas bajo la Secretaría de Desarrollo Social, SEDESOL. Es precisamente esta evaluación la que nos permitió superar la resistencia de las distintas secretarías, así como del propio Congreso, que era crítico del programa.

En México, el requisito legal de tener metas e indicadores dentro del presupuesto empezó en los años ochenta, cuando se instituyó la legislación de la planificación. Esta ley estableció que habría un plan de desarrollo y planes sectoriales, y que luego éstos se reflejarían en los programas y los presupuestos presentados al Congreso. El presupuesto tenía que incluir indicadores para cada programa. Así que durante muchos años hubo la costumbre burocrática de

RECUADRO 11:

México-Metas

- Lograr un sistema de M&E integrado.
- Fortalecer el sistema de M&E y la evaluación interna.
- Tener un vínculo más fuerte con las evaluaciones presupuestarias.
- Mejorar las aptitudes de los investigadores locales...
- ...y también las de los usuarios potenciales de las evaluaciones (Congreso, etc.).
- Mejorar las evaluaciones cualitativas.
- La transición hacia el nuevo Consejo Nacional de Evaluación no será fácil ni automática.
- La evaluación a nivel estatal o municipal prácticamente no existe.

definir más de 3.000 indicadores en el presupuesto, en términos muy amplios y con metas que generalmente fueron generadas por los gerentes del presupuesto. Básicamente, se trataba de un diálogo acerca de números, pero no acerca de las metas y también se examinaba desde ese punto de vista por el Congreso, con kilogramos y kilogramos de documentos que se producían pero que no se usaban. Más bien, la discusión del presupuesto era sobre las diferentes partidas o insumos para distintas oficinas o unidades organizativas. Así el Congreso controlaba las asignaciones, por decirlo así, de los lápices azules y los lápices verdes, y le permitía cierta flexibilidad al Ejecutivo para decidir si compraba lápices azules o verdes. El Congreso no estaba interesado en los resultados o indicadores de los programas.

Como bien señaló Gonzalo Hernández, ha habido un cambio en el Congreso y ahora existe la obligación de evaluar los programas anualmente, para ver si se deben mantener o extender en el presupuesto. Sin embargo, esta cultura todavía no está bien arraigada en el Congreso, y la mayoría de las evaluaciones son de calidad deficiente, por las razones explicadas por Gonzalo: capital humano limitado y rigideces en la contratación de consultores de evaluación. Por ejemplo, el sistema facilita la contratación de las universidades públicas, pero no así de las universidades privadas o de las ONG para realizar las evaluaciones, que podría ser más aconsejable, especialmente si el costo es inferior. Por lo tanto, las evaluaciones son de mala calidad y la mayoría no satisface los requisitos para la toma de decisiones con respecto a las asignaciones presupuestarias de los programas.

Durante los últimos tres años, hemos avanzado significativamente hacia la presupuestación basada en resultados. A veces, sin la participación del Congreso, hemos buscado la discusión y la aprobación del presupuesto a un nivel global; hemos tratado de dejar a un lado la presentación del presupuesto por oficina o unidad organizativa. Más bien, hemos tratado de organizarlo de tal manera que los programas se vinculen con las agencias, a las que denominamos entidades institucionales. Estas entidades institucionales son las que reciben un indicador. Hasta 2002 no había ningún indicador de resultados para el programa *Oportunidades*.

Esto permite que las diversas oficinas de varios ministerios participen en un único esfuerzo de evaluación que se refleja en un único resultado o un simple indicador, por lo general generado por las instituciones que participan en la implementación del programa. De esta forma, hemos

reducido el número de indicadores de 450 a 350, y pensamos que lo óptimo sería tener 250 indicadores para el presupuesto.

Se han dado ciertos sucesos afortunados. El presidente Fox estableció un sistema de metas presidenciales, en el que las oficinas del gobierno contraen un compromiso con la Presidencia. Así, las metas importantes de las oficinas del gobierno se convierten en las metas del Presidente y luego éstas se traducen al presupuesto.

Todavía hay numerosos problemas para resolver, por ejemplo, el permitir a los gerentes tener una mayor participación en la definición de los indicadores y mejorar la revisión del Congreso del presupuesto según el programa y sus indicadores y no sólo sobre la base de asignaciones específicas por oficina. Desde luego, la legislación estipula que debe haber evaluaciones de mejor calidad y más financiamiento para la evaluación. En general, yo no estoy de acuerdo con un mayor gasto, porque pienso que el dinero no gastado es dinero bien gastado. Sin embargo, sí creo que vamos a encontrar una solución al problema político en México, en cuanto al conflicto entre el Ejecutivo y la Legislatura en la aprobación del presupuesto.

Experto: Mark Hagerstrom

Líder Sectorial de País para el Desarrollo Humano del Banco Mundial, México

Para mí, es extremadamente difícil ser conciso acerca de la SEDESOL en el área de las evaluaciones. Creo que el papel de la SEDESOL en cuanto a la institucionalización y el progreso reciente en la gestión orientada a la consecución de resultados es muy importante. Hemos oído mucho acerca de los programas *Progresá y Oportunidades* de la SEDESOL, pero necesitamos ver si es o no una isla de excelencia, necesitamos evaluar el impacto de la SEDESOL en el monitoreo y la evaluación en general en México, y quizá pudiera proporcionar lecciones para otros países en la promoción del M&E.

Sabemos que la SEDESOL representa sólo alrededor del diez por ciento del gasto social federal, quizás un poco menos. Pero es importante entender que ella ha tenido un impacto enorme sobre el M&E en México. La administración Fox ha demostrado una suerte de empoderamiento en cuanto a *Oportunidades*. La administración siempre habla de la importancia de la rendición de cuentas y del impacto

del gasto. Mostrarle al resto del mundo lo que la SEDESOL está haciendo sienta la pauta para otros programas.

También tenemos el impacto de la SEDESOL en el Gabinete. Hoy en día, el Gabinete siempre está hablando del impacto y parece haber cierta competencia entre los distintos ministros para demostrar que sus programas sí tienen repercusiones.

El gobierno también tiene un programa para medir la pobreza. Eso juega un papel importante en cuanto a la promoción del M&E y también por primera vez tenemos, con relación al Banco, la oportunidad de examinar el gasto público federal y creo que es la primera vez que el gobierno ha emprendido este tipo de análisis.

Sin duda, la SEDESOL trae información a la luz de día. La información no es algo que simplemente recoge polvo en un escritorio de las oficinas del Ministerio de Finanzas.

Ahora, podemos hablar de otros sectores. Tenemos el ejemplo del *Seguro Social*, para el cual se ha hecho una evaluación, y estoy seguro que hay otros ejemplos de la Secretaría del Trabajo.

En educación, empezamos con la evaluación de un programa educativo compensatorio para niños rurales pobres y si bien hubo mucha resistencia al inicio, la evaluación es ahora parte del programa. Otro ejemplo, que tuvo el apoyo del Banco Mundial, fue un programa para brindar préstamos a estudiantes, y también hay un programa para establecer escuelas de calidad. En educación también hay una evaluación de la capacitación de jueces que la está llevando a cabo la Rand Corporation.

Ahora estamos emprendiendo un esfuerzo muy importante en evaluaciones de impacto con el Ministerio de Educación. Debemos destacar la importancia que el Minis-

tro de Educación le da al PISA (Programa para la Evaluación de Estudiantes Internacionales), —a los resultados del examen o las pruebas de los estudiantes—. El PISA es un esquema voluntario y se debe hacer una petición a la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos) para participar en el mismo. Pero los resultados de estas pruebas se están publicando y se está ampliando la cobertura para incluir a los estados. Esto tendrá un impacto enorme, porque aquellos estados que asumen la responsabilidad de la educación básica son los que están adoptando esta evaluación. No ha habido mucha publicidad acerca de los resultados en educación.

Como ocurrió en la SEDESOL, se llevó a cabo una reestructuración en el Ministerio de Educación en la cual se estableció una oficina de planificación, dependiente del Ministro de Educación, a cargo de evaluar los insumos y los productos de los programas, así como del monitoreo de los procesos. Esta es una reestructuración muy reciente que se debe apoyar.

Ya sabemos que los estados juegan un papel importante en la prestación de servicios sociales en México. Quisiera saber qué piensa Gonzalo de la estrategia de promover el M&E a nivel estatal. Pienso que ese será el próximo reto importante en México.

Por último, hemos recibido ciertos comentarios acerca del impacto de la SEDESOL en M&E. El economista principal del Banco Mundial, en mi área de desarrollo humano y servicios sociales, es alguien que se hizo famoso en el área de evaluación y en *Oportunidades*. Ahora él está distribuyendo metodologías y promoviendo el M&E en muchos otros países, por lo que nosotros en el Banco debemos agradecer a *Oportunidades* y a la SEDESOL por esto.

PARTE TRES:

Sesión de síntesis

Institucionalización del monitoreo y la evaluación — consideraciones y la experiencia en los países de la OCDE y en América Latina

Relator de la Conferencia: David Shand

Consultor del Banco Mundial

Sección 1: Temas generales de evaluación

“**L**A EVALUACIÓN PERSUADE EN VEZ de convencer, argumenta en vez de demostrar, es creíble en vez de segura, es aceptada variablemente en vez de ser convincente”.¹

Introducción

La evaluación ha sido descrita por la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) como una valoración sistemática y analítica del desempeño.² Pero esto se considera más bien como monitorear, es decir, evaluar si el desempeño está al nivel que debe estar. La evaluación va más allá del monitoreo al buscar también las explicaciones del desempeño, para que el desempeño se pueda mejorar. Esta distinción entre las funciones del monitoreo y la evaluación parece haber sido, al final, convenientemente resaltado en las discusiones de esta conferencia.

El concepto de evaluación se define de maneras múltiples y hasta conflictivas y tenemos los problemas usuales de terminología, y no digamos los de la traducción del inglés al español. Las expresiones “revisión”, “escrutinio”, “auditoría”, “evaluación”, “análisis de políticas”, etc., a menudo se usan indistintamente con el vocablo evaluación. Se puede decir que cualquier decisión involucra una evaluación de algún tipo. Pero esto puede degradar el concepto de la evaluación.

Por otro lado si bien podemos evitar degradar la expresión evaluación de esta forma, también puede ser necesario desmi-

tificar el concepto, para que no sea percibido necesariamente como un ejercicio sumamente técnico, más allá de la comprensión de los gestores. Esto plantea la interesante pregunta de si la evaluación es una disciplina que requiere su propia capacitación y aptitudes especializadas o si puede ser realizada por cualquier persona con un buen juicio analítico. ¿Cuál es la función de los especialistas del tema en contraposición con los evaluadores profesionales? La idea de equipos mezclados, comprendiendo a ambos, parece aceptarse cada vez más como una buena práctica. Las presentaciones de los países en esta conferencia han mostrado casos de este enfoque.

La evaluación puede tener un historial de promesas incumplidas. Hasta cierto punto esto puede reflejar expectativas poco realistas de lo que puede hacer. La evaluación está sujeta a limitaciones, tanto metodológicas como de gestión o conductuales. En cuanto a la metodología, hay muchas subjetividades y juicios involucrados. Algunos han sugerido que es más un arte que una ciencia. Mucho depende de los objetivos atribuidos a lo que se está evaluando. Aún así, ¿cómo determinamos las relaciones de causa-efecto en los programas complejos? Las dificultades y los costos de las evaluaciones de impacto han sido un tema recurrente en esta conferencia. Y aunque una evaluación sea metodológicamente sólida, o quizás tan sólida como sea posible, ¿cómo nos aseguramos de vincularla con los procesos de toma de decisiones?

Se puede argumentar que muchos de los temas problemáticos relativos a la evaluación son institucionales o conductuales en vez de metodológicos, por lo que es totalmente apropiado que esta conferencia se centre en este tema. La evaluación no es simplemente una “caja negra” que se

puede enchufar y entregará automáticamente los resultados. Su marco institucional debe ser diseñado cuidadosamente. Por ejemplo, ¿cuáles son los incentivos para llevar a cabo una evaluación y luego usar sus resultados?

En relación a esto, la información de evaluación es, hasta cierto punto, siempre imperfecta. Muy aparte de cualquier tema metodológico, hay costos en obtener la información. ¿Cuán lejos vamos para obtener la información pertinente? Algunos han descrito esto como evitar la “parálisis del análisis”; el tema está en cuándo paramos de recopilar información. Esto plantea el importante tema, varias veces expresado en esta conferencia, de *cuántos recursos deberíamos asignar a la evaluación*. La evaluación puede ser costosa. No sólo necesitamos usar eficientemente los escasos recursos de evaluación, también necesitamos decidir cuánto es suficiente. Algunos países de la OCDE han sugerido un punto de referencia de un cierto porcentaje de los costos del programa, digamos el 3 o 4 por ciento. Pero habrá cierta renuencia en asignar tales fondos a menos que haya una demanda de evaluación y que la misma proporcione beneficios claros a los encargados de adoptar las decisiones.

Algunos otros temas o elecciones acerca de la evaluación se presentan por sí mismos y se tratan con mayor detalle más adelante. Sin embargo, no son necesariamente mutuamente excluyentes, por lo que no es un asunto de elegir uno u otro:

- ¿Cuál es el *momento* aconsejable de la evaluación? ¿Se debe centrar en la evaluación *ex ante* —antes del comienzo de un programa o proyecto— o *ex post*? ¿O ambos? Obviamente, no son mutuamente excluyentes y cada una se usa ampliamente, como lo muestran las presentaciones de los países, pero quizás con más énfasis en *ex post*, o la evaluación de programas existentes en muchos casos, quizás reflejando que existen datos para la evaluación *ex post* que pueden no existir para la evaluación *ex ante*.
- ¿Cuál debe ser el *alcance* de la evaluación? En otras palabras, ¿qué es lo que se acepta como dado, o en qué medida se deben cuestionar los objetivos que rigen la evaluación del programa? ¿Y quién legitima estos objetivos, por lo tanto definiendo el alcance? Toda evaluación es subóptima, en el sentido de que no estamos examinando cada aspecto de cada programa. ¿Pero quién decide lo que se aceptará como “dado”?
- ¿Qué es lo que percibimos como la *finalidad de la evaluación*? ¿Es hacer un juicio sobre el desempeño, determinar si algún acuerdo o relación contractual se ha cumplido, algo recalcado en las exposiciones de la OCDE sobre la “nueva gestión pública” que se basa supuestamente en un enfoque contractual? ¿O es para determinar cómo se puede mejorar el desempeño del programa? Varias de las presentaciones de los países (Brasil y Chile) procuran vincular la evaluación a las iniciativas de mejoramiento de la gestión. O para ponerlo de otra manera, ¿la concentración está en cumplir con los requisitos de rendición de cuentas o está en el “aprendizaje” para mejorar el desempeño? Pero quizás esta es una dicotomía falsa y en la práctica ambas finalidades pueden ser pertinentes. Pero los ejemplos de los países de la OCDE tratados en la sección 3 a continuación muestran un énfasis variable entre estas dos finalidades.
- ¿Dónde debería ubicarse la función de evaluación: *interna o externa* al objeto de evaluación? ¿Deben llevar a cabo la evaluación personas externas al programa que es evaluado, y por lo tanto objetivas, o es la autoevaluación, quizás con cierta supervisión externa, el enfoque más aconsejable? Y aún si está ubicada externamente, ¿qué institución administra la evaluación: el ministerio de finanzas, la institución nacional de auditoría externa, una institución especializada en evaluaciones, etc.? Todas las presentaciones de los países ilustran alguna función de evaluación centralizada, independiente, pero quizás dentro de un espectro con Chile en un extremo, reflejando un énfasis fuerte en la evaluación externa, y el Brasil en el otro, reflejando un principio de autoevaluación, pero también teniendo una función significativa de evaluación externa administrada por el Ministerio de Planeamiento. Pero parece haber una aceptación clara respecto al criterio de que no son mutuamente excluyentes y que ambas son necesarias.
- Luego tenemos el tema de *¿qué es lo que estamos evaluando?* ¿Es un proyecto de inversión (el trabajo de análisis de costo-beneficio a partir de los años sesenta refleja esto), un programa (no hay una definición única de un programa, puede basarse en tipo de actividad, grupo meta, etc.), una política (¿qué es una “política”?) y unidad orgánica, o

procesos, actividades y sistemas (el área de los consultores en administración)? Este tema está bien ilustrado por el esquema común de la función de producción del sector público planteada a continuación:

insumos → procesos/sistemas → productos → efectos directos → impactos

Por lo tanto podemos ver varias áreas que pueden ser el centro de cualquier evaluación.

- Luego está el tema clave de qué queremos decir con “desempeño”, un tema que se trata por separado más adelante.
- Por último, existe el reto de *mayor descentralización* en la mayoría de los gobiernos. ¿Cómo administramos la evaluación cuando los gobiernos nacionales han pasado responsabilidades principales de prestación de servicios a los gobiernos subnacionales? ¿Quién es responsable y dónde está la información? ¿Qué información necesita el centro para monitorear (para lo que podemos llamar como “fines de control estratégico”), y qué información necesitan los directores de programas para su toma de decisiones operativas? Algunas presentaciones de los países han subrayado la necesidad de desarrollar sistemas de M&E al nivel del gobierno subnacional, y vincularlos con los sistemas nacionales de M&E. Pero vale la pena señalar que en muchos países de la OCDE, incluidos los Estados Unidos, los gobiernos subnacionales están más avanzados que el gobierno nacional en el desarrollo de sus propios sistemas de M&E. Esto contrasta con la posición general en América Latina.

Ahora consideraremos en más detalle tres temas clave planteados anteriormente.

Indicadores de desempeño y evaluación

Muchos gobiernos han invertido considerable tiempo y esfuerzo en el desarrollo de indicadores de desempeño, generalmente basados en los programas. A menudo esto se ha hecho con más entusiasmo que habilidad. Es mejor que los indicadores se consideren como parte de la función de monitoreo, indicando si el desempeño está en buen camino. Los indicadores no explican por sí mismos por qué el desempeño es como es.

Hay muchos temas o problemas con los indicadores de desempeño, aparte de la cuestión más general de legitimar los objetivos sobre los cuales se basan (en muchos casos los indicadores de desempeño se han desarrollado antes de haber aclarado o legitimado los objetivos). En algunos casos hay demasiados indicadores; si bien existe la necesidad de que haya congruencia, también tiene que haber un equilibrio con la sencillez y la facilidad de comprensión. Existe la necesidad de indicadores intermedios cuando existe la dificultad de desarrollar indicadores de impacto o hay un sentido de propiedad limitado. Y dado que “lo que se mide es lo que cuenta”, debemos tener la seguridad de que estamos midiendo lo correcto. La lista de indicadores que pueden llevar a un comportamiento administrativo perverso para lograrlos es larga. Algunas medidas pueden ser vagas o sujetas a la manipulación e incluir el “juego de las cifras”; un par de ejemplos son las listas de espera en los hospitales y los índices de criminalidad.³

Los indicadores de desempeño se han usado principalmente para comparar internamente el desempeño de una organización con el desempeño esperado o presupuestado. En esto se han centrado las presentaciones de los países, cuando se han mencionado las dificultades de comparar el desempeño entre programas. Sin embargo, los indicadores de desempeño internacionales ahora se asocian cada vez más con el aumento de la evaluación comparativa de desempeño dentro de y entre las organizaciones y los gobiernos, un acontecimiento aceptado por muchos países de la OCDE. Esto plantea problemas adicionales del posible uso indebido (¿o uso excesivo?) de tales indicadores. Pero existe la necesidad de metas o puntos de comparación, ya sean externas o internas.

En esta conferencia también se ha observado la necesidad de que los sistemas recopilen información de desempeño. La mayoría de los sistemas de información del gobierno están centrados en la información financiera, relacionada con la planificación y sistemas de presupuestación, como lo ilustra el sistema SIAFI del Perú, en vez de en información sobre los productos, efectos directos e impactos, que tienden a recopilarse de manera ad hoc con los consiguientes cuestionamientos acerca de su confiabilidad. Pero la región latinoamericana parece relativamente más adelantada en esto en comparación con los países de la OCDE, como lo ilustran los sistemas SIGPLAN del Brasil y SIGOB de Colombia, este último accesible al público. Esto puede reflejar el fuerte

énfasis en el control social en América Latina, que se trata a continuación, y la existencia de sistemas de planificación nacional, algo que, como se tratará más adelante, no es una característica de los países de la OCDE.

¿Qué es desempeño?

Esto tiene varias dimensiones que pueden plantearse en la siguiente jerarquía. Aquí pueden aparecer los problemas de terminología (y la traducción entre idiomas). Lo importante es que mantengamos nuestras mentes claras acerca de los conceptos:

- Impacto— en los indicadores sociales y económicos amplios, como la pobreza y las tasas de alfabetización o los niveles de ingresos. Un tema clave aquí es que estos indicadores pueden ser afectados por muchos otros factores ajenos al programa que se esté evaluando; determinar las relaciones de causa-efecto puede ser problemático. Se ha hecho mucho hincapié en las presentaciones de los países sobre la dificultad y el costo de las evaluaciones de impacto y el problema potencial de que, si son demasiado amplias, ninguna unidad orgánica se hace responsable de ellas.
- Eficacia — el logro de los objetivos definidos del programa, que generalmente son denominados como efectos directos.
- Eficiencia— en cuanto a la producción de las actividades o los servicios (según se refleja en los productos) a un costo mínimo, concordante con un nivel de calidad definido.
- Calidad del servicio— según se refleja en medidas como lo oportuno, la accesibilidad, idoneidad y continuidad del servicio, tales medidas reflejándose a veces en compromisos de calidad de servicio (de lo cual la Carta de los Ciudadanos del Reino Unido fue un ejemplo oportuno). Estas medidas tienen tanto componentes de eficiencia como de eficacia. Podemos señalar que Chile ha definido la calidad del servicio como otro componente en sus indicadores de desempeño.
- Buenos procesos y sistemas— esto puede abarcar lo adecuado de los sistemas de información, procesos de planificación y de gestión, controles internos, estructuras orgánicas y calidad de la

gerencia y el personal. Tales sistemas y procesos se evalúan contra plantillas de buenos procesos y sistemas establecidos por la profesión de “consultoría de gestión”.

- Desempeño financiero— el logro de metas presupuestarias, cubriendo los ingresos o los gastos o ambos. Una cuestión clave que debe señalarse aquí es que la evaluación no sólo es acerca de los impactos, los efectos directos y los productos; también se debe centrar en los insumos. Y se necesita información fidedigna sobre los insumos para la evaluación, un punto aún más recalcado en la discusión sobre las experiencias de Nueva Zelanda y Australia al introducir la contabilidad total por acumulaciones, como se plantea en la Sección 2.

Uso del monitoreo y la evaluación

Hay varias áreas donde la información de monitoreo y evaluación se puede considerar en la toma de decisiones. Pero estos distintos usos no son mutuamente excluyentes. Estos usos se pueden resumir del siguiente modo:

- Para la toma de decisiones presupuestarias —mejorando la asignación de los recursos en cuanto a las prioridades del gobierno y buscando el ahorro. Aquí la presupuestación por desempeño es una herramienta usada a menudo. Si bien este no es el lugar para un examen detallado de tan complejo tema como son las experiencias de presupuestación por desempeño, como herramienta no parece haber logrado el resultado esperado (quizás poco realista) de la misma.
- Para la formulación de planes nacionales o sectoriales. Sin embargo, un tema clave es la implementación, que quizás ha sido una característica más débil comparada con la preparación de estos planes, a través de su vinculación con otros mecanismos como el presupuesto.
- Para la gestión del desempeño de programas, actividades, organizaciones. Esto involucra el monitoreo regular por los directores de programa y el que tomen las medidas correctivas cuando sea necesario para mejorar el desempeño. Las presentaciones de Chile y Brasil han destacado la importancia de la inclusión del M&E en la gestión de programas o en los planes de mejoramiento de programas.

- Para establecer la rendición de cuentas (interna y externa) y el control social. Como se tratara anteriormente, la información de desempeño se puede usar para establecer si los compromisos contractuales se han cumplido, por ejemplo en los contratos de prestación de servicios. A un nivel más amplio, la notificación externa de los indicadores de desempeño y las evaluaciones de programas pueden informar a los ciudadanos acerca de cuán bien se están gastando los fondos públicos. Este elemento de control social parece particularmente fuerte en América Latina, quizás reflejando su democratización más reciente que en los países de la OCDE, donde quizás la consulta con los ciudadanos y usuarios de programas y el acceso público a la información, han sido durante más tiempo partes aceptadas del sistema de gobierno.

Todos estos usos se relacionan con la meta general de la toma de decisiones para mejorar el desempeño del sector público. Pero se puede ver que la vinculación con los procesos de toma de decisiones —con el presupuesto, con los arreglos contractuales de desempeño o con la formulación de planes nacionales y sectoriales— es clave.

Como se verá en la discusión resumida de la sección 2 sobre las experiencias de países de la OCDE, y en el resumen de la sección 3 de las experiencias de los cinco países de LAC ilustrados en esta conferencia, los métodos de vinculación con los procesos de toma de decisiones difieren considerablemente, reflejando sus diferentes enfoques hacia la gestión del sector público y la asignación de recursos. Por ejemplo, ninguno de los países de la OCDE citados tiene un plan nacional. Si bien los enfoques no son mutuamente excluyentes, se suscita la cuestión de cuál tendrá el mayor impacto en la mejora en el desempeño o la rendición de cuentas. Por ejemplo, ¿en qué circunstancias puede ser la presupuestación de desempeño la mejor palanca o mecanismo para lograr esta mejora?

Lamentablemente, hay muchos ejemplos, tanto de los países de la OCDE como de los países latinoamericanos, de lo que son en algunos casos evaluaciones de gran calidad e indicadores de desempeño extensos que no tienen ningún enlace claro con los procesos de toma de decisiones.

Sección 2: Perspectivas de la OCDE

Temas clave en la evaluación de programas (OCDE, 1997)

La OCDE emprendió un examen extenso de las prácticas de evaluación de programas en algunos de sus 29 países miembros en 1997, con el objetivo de formular normas de buenas prácticas.⁴ Si bien algunos de estos puntos se han tratado anteriormente, la lista que aparece a continuación proporciona un esquema integral de temas clave según lo percibe la OCDE para la evaluación exitosa de programas. A pesar del tiempo transcurrido desde que se hizo este estudio, no hay ninguna razón para creer que estos temas no puedan aplicarse hoy día:

- *Conseguir el apoyo de los niveles superiores* —de los funcionarios elegidos, tanto en el poder legislativo como ejecutivo. Esto requiere como mínimo que se promueva la evaluación por los gerentes. Sería conveniente que también incluyese a los funcionarios elegidos que desearan y estuviesen preparados para usar la información de evaluación en las decisiones presupuestarias o de planificación. Sin embargo, la transparencia acerca de los resultados no siempre puede convenir a sus objetivos políticos, pero se puede argumentar que no deberían mantener los resultados ocultos para ellos mismos. El reto de ganar el interés del Congreso en el M&E ha sido un tema constante en esta conferencia.
- *Generar una demanda eficaz del monitoreo y la evaluación en todos los niveles de toma de decisiones.* Si bien puede haber una aceptación general de que a la larga es del interés de todos, puede predominar una visión a corto plazo. Existe la necesidad de considerar incentivos para la evaluación, que pueden clasificarse como “Garrotes, zanahorias y sermones”: los incentivos negativos, los incentivos positivos y la persuasión de que la evaluación es intrínsecamente buena.
- *Sentar expectativas realistas* y en particular dejar claro que la evaluación por sí misma no mejorará automáticamente el desempeño y proporcionará nuevos recursos. Como se mencionara más arriba, la evaluación no es una simple “caja para enchufarse”. Las expectativas poco realistas, seguidas inevitablemente

de la desilusión, han conducido al cinismo acerca del monitoreo y la evaluación en ciertos círculos.

- *Sistematizar las actividades de evaluación* para que se conviertan en una actividad regular, percibida como una parte normal de la vida política y de la gestión, en lugar de un ejercicio especial o ad hoc que, por consiguiente, puede parecer amenazante.
- *Vinculación con el proceso presupuestario tanto como sea posible.* Es importante recalcar que el enlace no es mecanicista sino que el proceso presupuestario ofrece el potencial para mejorar el desempeño del sector público. La información de desempeño, por lo tanto, *informa* al proceso presupuestario, en vez de conducirlo. Sin embargo, la presupuestación por desempeño, tanto en la OCDE como en los países en desarrollo tiene un historial que registra resultados disímiles. Algo que puede hacer problemática a la presupuestación de desempeño —y que fue planteado en varias de las presentaciones de los países— es la falta de flexibilidad en las asignaciones presupuestarias, que limita la posible reasignación de los recursos del presupuesto.
- *Ubicar la función de evaluación para el mayor impacto.* Esto plantea la pregunta acerca de qué institución la hace o la conduce. ¿Debe ser el ministerio de finanzas, el ministerio de planificación, la presidencia, una organización independiente (institutos de investigación, una organización de evaluación nacional, empresas consultoras de gestión), la institución nacional de auditoría o los ministerios sectoriales y los propios directores de programa?
- *Planificar las evaluaciones* de forma tal que los objetivos, el alcance y los requisitos de información sean establecidos al comienzo del ejercicio. La planificación adecuada es un prerrequisito para el éxito, para asegurar que los evaluadores sepan cuál es su tarea y los escasos recursos de evaluación no se desperdicien.
- *Sincronizar apropiadamente las evaluaciones* para que se ajusten con la política y el ciclo de toma de decisiones para tener impacto. De lo contrario, la información de evaluación puede no usarse o tornarse desactualizada.
- *Satisfacer las necesidades del usuario y asegurar la relevancia.* Las evaluaciones deben ser idóneas y tener por objeto su uso. Esto tiene dos dimensiones; los informes de evaluación deben ser comprensibles para los que tienen que actuar sobre ellas y el tema debe ser pertinente. No tiene sentido el evaluar un programa que un gobierno está comprometido a retener independientemente de la evaluación, o poniéndolo de otra manera, donde “no se quiere saber”.
- *Involucrar a las partes interesadas,* para mejorar la calidad de la evaluación y su impacto probable. Siempre hay múltiples partes interesadas, incluidos el propio gobierno, los contribuyentes que están financiando el programa y los consumidores del programa (que puede ser un subconjunto muy distinto de la población de contribuyentes). La participación aconsejable de la sociedad civil ha sido un tema fuerte en esta conferencia.
- *Asegurar la calidad metodológica.* Normalmente se deben hacer arreglos para el control de la calidad como la revisión de pares o externa, particularmente en una evaluación importante. Los estándares éticos en la evaluación también son importantes. Dada la naturaleza intrínsecamente subjetiva de las evaluaciones (como se trató anteriormente en la Sección 1), es aconsejable ser explícito acerca de las limitaciones de cualquier evaluación individual. Es importante evitar situaciones en las que las evaluaciones son mal utilizadas para producir resultados previamente decididos, por ejemplo, fijando objetivos del programa de una manera particular o directamente “defraudando” mediante la manipulación de los datos o pasando por alto cualquier información desfavorable.
- *Comunicar los resultados a las partes interesadas.* Esto se debe hacer de una manera clara y oportuna. La evaluación debe ser comprensible para los usuarios a quienes va dirigida. También se deben proporcionar limitaciones y calificaciones en la evaluación. También es aconsejable proporcionar opciones en lugar de elecciones únicas en el uso de la información.
- *Monitoreo o seguimiento* para asegurar que los resultados se usen. Esto dependerá de la manera en que la evaluación se incluya en los procesos decisorios —presupuestación, planificación y mejoramiento de la gestión—, como se tratara más adelante en la Parte I.
- *Contar con personal adecuado y capacitación en evaluación.* La evaluación requiere ciertas aptitudes especia-

lizadas, por ejemplo una comprensión de las técnicas de estadísticas y de encuesta, y en este sentido la evaluación no es para los “aficionados”. Sin embargo, los especialistas en el tema y otros que tienen buenas aptitudes analíticas pueden contribuir como parte del equipo de evaluación.

Ejemplos de países de la OCDE

Los siguientes ejemplos de los países ilustran una gama de temas y métodos de evaluación. No procuran proporcionar una imagen total con relación a cada país, sino de los temas clave y más notables. El hecho de que sean principalmente de la denominada tradición “anglosajona” de gestión puede reflejar que la evaluación y la medición del desempeño, en general, forman parte de esa tradición.

Nueva Zelanda

Se ha dicho que las ahora bien conocidas reformas radicales del sector público de Nueva Zelanda, que comenzaron a fines de los años ochenta y fueron establecidas en la Ley de Finanzas Pública de 1988, han sido muy estudiadas pero poco copiadas. La reforma más notable a la evaluación se focalizó en la presupuestación por producto y la contratación por desempeño con los funcionarios ejecutivos. Las asignaciones presupuestarias se convirtieron en asignaciones para la compra de productos acordados del ministerio o el organismo correspondiente. Además, el jefe ejecutivo de cada ministerio u organismo tenía otro acuerdo de desempeño con el ministro pertinente en cuanto al suministro de estos productos. Esta concentración estuvo posiblemente más dirigida a la rendición de cuentas a través de arreglos contractuales que a la gestión o mejora del desempeño, si bien la evidencia más reciente indica que el enfoque contractual ha sido más en la forma que en la sustancia y posiblemente más una evaluación *ex post* que *ex ante*.

Los efectos directos no figuraron directamente en el proceso presupuestario o en estos acuerdos contractuales. Esto reflejó el criterio de que los efectos directos, influidos por muchos factores externos, no podían formar parte de un arreglo contractual, que en cambio debería enfocarse en los productos controlables por la organización. Los efectos directos se percibieron como de la incumbencia de los ministros. La formulación de políticas estaba claramente separada de la prestación del servicio. Los ministros solici-

tarían cualquier evaluación que consideraran necesaria para determinar qué productos se podrían requerir para lograr los efectos directos deseados. Quizás no sea sorprendente el que la evaluación, dejada en manos de los ministros, languidciera conduciendo a una pérdida significativa de la capacidad de evaluación e información sobre los efectos directos. Si bien se crearon mecanismos para vincular los productos con los objetivos del gobierno del nivel más alto a través de “Indicadores de Resultados Clave” y “Acuerdos de Resultados Estratégicos”, no parecen haber funcionado satisfactoriamente.

En los últimos dos a tres años parece haberse reconocido la necesidad de revitalizar la evaluación de programas. Aunque la elaboración del presupuesto todavía se hace sobre la base de los productos, los funcionarios ejecutivos también están obligados a administrar con una orientación hacia los efectos directos: “presupuestar para productos pero administrar para obtener efectos” es el principio declarado. Para lograr esto, se exige a los funcionarios ejecutivos que colaboren con los ministros para determinar la vinculación entre los productos y los efectos directos.

Por otro lado, se ha prestado mucha atención a todas las reformas de Nueva Zelanda para desarrollar buena información sobre los insumos, concretamente, mediante el desarrollo de la contabilidad (y presupuestación) por acumulaciones para producir información sobre los costos financieros totales.

Australia

A fines de los años ochenta se estableció un sistema de evaluación formal (*ex post*) vinculado con el presupuesto. A cada cartera (ministerio o grupo de ministerios) se le exigió que elaborara un plan de evaluación de los programas sobre una base cíclica, realizando ellos mismos la evaluación pero bajo la supervisión del ministerio de finanzas. Se estableció un comité de revisión de los gastos del Gabinete para examinar todas las nuevas políticas propuestas (que tenían que proporcionar objetivos y medidas de desempeño) y para considerar los principales informes de evaluación. También se requirió que se publicaran los informes de evaluación.

Con el cambio de gobierno en 1996, este enfoque fue dejado de lado, y se adoptaron los aspectos principales de la perspectiva de Nueva Zelanda sobre elaboración de los presupuestos basada en productos (incluida la adopción

de contabilidad por acumulaciones en el sector público para medir los costos de los insumos). Se abandonaron los requisitos de evaluación formal y la evaluación se delegó aún más a los ministerios/organismos.

Unido a la tendencia del gobierno de buscar mayor asesoramiento político (o actividad relacionada a la evaluación) fuera de la administración pública, esto ha debilitado la capacidad del poder central y sus aptitudes de evaluación, anteriormente concentradas en el ministerio de finanzas.

En 1999 se estableció un marco de efectos directos y de productos, que incluye la recopilación y notificación regular de la información de desempeño. También se puso el énfasis en la comparación de indicadores de desempeño dentro del sector público y en hacer comparaciones con el sector privado para determinar si las actividades podrían contratarse al sector privado, y en usar indicadores de desempeño para el desarrollo de convenios de prestaciones de servicios entre el ministerio y el ministro. Ahora esta información de desempeño es en gran parte interna del ministerio y su ministro, con poca participación del ministerio de finanzas.

Las revisiones de la Oficina Nacional de Auditoría han criticado la calidad de la información de desempeño, incluida la adecuación de la información de contabilidad por acumulaciones al nivel de unidad, destacando la falta de suficientes incentivos para que los ministerios la preparen de forma seria, porque no existe una supervisión central, por ejemplo de parte del ministerio de finanzas.

Australia ahora está cambiando hacia un mayor énfasis en los efectos directos, en comparación con el énfasis anterior sobre los productos, desarrollando la notificación de efectos del desempeño y asignaciones presupuestarias para los efectos directos.

La Oficina Nacional de Auditoría retiene una función de auditoría del desempeño amplia y bien dotada, lo que le permite evaluar la economía, eficiencia y eficacia del gasto del gobierno, aunque su mandato no la habilita para cuestionar los objetivos de política del gobierno.

Reino Unido

El Reino Unido tenía anteriormente una actitud de incredulidad respecto de la evaluación, caracterizada por la inquietud expresada por un funcionario de alto nivel de la Tesorería en el momento del estudio de la OCDE de 1997 de que “podría conducir a demandas de mayor gasto”.

Anteriormente se hacían revisiones regulares, si bien *ad hoc*, del gasto incluyendo revisiones fundamentales del gasto por la Tesorería, las cuales examinaban todos los aspectos de las actividades de un ministerio.

Con el desarrollo de las agencias ejecutivas (autónomas) a partir de principios de los años noventa, se comenzó a poner el énfasis en las metas de desempeño, particularmente en las relacionadas con la eficiencia y la prestación de servicios. Sin embargo, se plantearon inquietudes de que había demasiados indicadores/metras y que no eran necesariamente los correctos, que no reflejaban necesariamente los objetivos reales de la organización y estaban sujetos a “hacerle el juego”, con el énfasis en lograr las metas independientemente de los costos.

Si bien todavía se pone el énfasis en metas cuantificables para cada ministerio/organismo a través de Acuerdos de Administración Pública, principalmente focalizados en insumos y procesos, y a través de la prestación de servicios, ahora hay un número reducido de indicadores y metas, y el foco está más en los efectos y los productos.

Alejándose de una concentración estrecha sobre indicadores de desempeño, ahora se hacen revisiones bienales del gasto dirigidas desde el centro, usando ampliamente la información de evaluación. Estas se enfocan en los efectos y las prioridades y también examinan la eficiencia y los posibles ahorros. Cada ministerio/agencia prepara una presentación de sus operaciones que es revisada por la Tesorería, la Oficina del Gabinete y un Comité del Gabinete pertinente, dando lugar a un acuerdo Ministerial y una asignación indicativa del gasto para los próximos tres años; o sea, se proporciona financiamiento a mediano plazo para lograr metas a mediano plazo.

Por lo tanto, los temas de evaluación/análisis de política están incluidos en los ministerios/organismos y la Tesorería y la Oficina del Gabinete desempeñan una función de revisión. Además, se realizan evaluaciones principales en áreas clave: educación, salud y sobre temas transversales como el “nuevo pacto para los jóvenes”.

Francia

Francia recién ha comenzado a elaborar indicadores de desempeño para los programas del gobierno y a desarrollar de forma más general una concentración en resultados en el sector público. Sin embargo, una característica institu-

cional de muchos años y digna de mención es un órgano del gobierno, el Consejo Científico para la Evaluación, que supervisa las evaluaciones principales en el sector público. Por lo tanto la evaluación se percibe como que requiere profesionales capacitados y se lleva a cabo externa e independientemente.

Canadá

En los años noventa, Canadá desarrolló muchas iniciativas de gestión del desempeño superpuestas —planificación estratégica, gestión por objetivos, revisiones de programa, etc.— con mucha confusión acerca de sus interrelaciones. Ninguna de ellas parecía hacer contribuciones significativas a los procesos decisorios.

Sin embargo, ahora hay una vinculación estrecha de la información de desempeño con el presupuesto, haciendo hincapié en la reasignación a través de un Comité de Revisión del Gasto del Gabinete.

Los ministerios/agencias sectoriales presentan muchos informes de desempeño anualmente. Si bien parece que la información se usa poco fuera de los mismos ministerios/agencias, ellos sí la usan para finalidades de gestión de programas. Si bien hay un informe anual de desempeño de todo el Gobierno que reúne gran parte de esta información, éste no parece tener un vínculo directo con los procesos decisorios.

Una política de evaluación formal emitida recientemente por la Junta de la Tesorería requiere un ciclo de 3 a 5 años de evaluaciones de programas, a ser realizadas por todos los ministerios.

Además, la Oficina del Auditor General, como en Australia, tiene un mandato bien establecido y amplio relativo a la auditoría del desempeño.

Estados Unidos de América

Los EE.UU. tienen una larga historia de evaluación de programas a través del trabajo del Tribunal de Cuentas del Gobierno (GAO, en inglés), que examina muchos aspectos de los programas del gobierno, tanto a petición del Congreso como por su propia iniciativa. Además, dentro del poder Ejecutivo existe una larga tradición de evaluación en algunos departamentos, muy bien ilustrada a través del análisis del desarrollo de sistemas del Departamento de Defensa, iniciado por el Secretario MacNamara a comien-

zos de los años sesenta y continuado incluso después del establecimiento de los requisitos formales del Sistema de Planificación, Programación y Presupuestación (PPBS, en inglés) que concluyó en los años setenta.

Más recientemente, la Ley de Desempeño y Resultados del Gobierno (GPRA, en inglés) de 1993 exige a los organismos que, en el mediano plazo, desarrollen planes estratégicos quinquenales e indicadores de desempeño. Si bien esta legislación fuera de serie es usada por el Poder Ejecutivo para elaborar el presupuesto del Presidente, parece que el Congreso no la usa para asignar el presupuesto.

El Poder Ejecutivo, a través de la Oficina de Gestión y Presupuesto, también ha creado la Herramienta de Calificación de las Evaluaciones de Programas (PART, en inglés). Esta es una herramienta formal de evaluación de programas que abarca la eficiencia, la eficacia y temas de calidad de servicio y es usada por el Poder Ejecutivo en el proceso presupuestario, reforzando así la GPRA. Las fichas de calificación de las agencias también se usan para comparar el desempeño de las agencias, centrándose en temas de gestión tales como la calidad del servicio, los sistemas y los contratos.

Suecia

Suecia ilustra una cultura de evaluación establecida desde hace mucho tiempo, reflejando la naturaleza consensual de su sociedad y la voluntad de revisar y debatir las políticas y los programas para lograr dicha aquiescencia. Cuenta con muchos órganos evaluativos y consultas extensas sobre las políticas y programas a través de Comisiones, que reúnen a todas las partes interesadas y producen informes públicos para orientar las decisiones políticas. La evaluación es por lo tanto una parte aceptada y comprendida de la toma de decisiones de política y gestión.

También hay un uso generalizado de la información de desempeño en el proceso presupuestario: información anual de resultados complementada por análisis pormenorizados regulares.

Pero recientemente se ha estado debatiendo acerca de si la información es más para la exposición que para la toma de decisiones. La toma de decisiones presupuestarias parece haberse centrado en temas de eficiencia en lugar de eficacia, ya que estos últimos se manejan en gran parte fuera del proceso presupuestario.

Sección 3: Revisión de las cinco presentaciones de país

El siguiente resumen de las cinco presentaciones de país en esta conferencia tiene por objeto destacar las características clave o únicas en cada país, como base para el análisis adicional. Otros temas generales se han planteado en el resumen anterior del debate del primer día y se abordan en el panorama de la sesión de clausura más adelante en estas actas.

Brasil

Un tema principal en Brasil es el vincular el desempeño, tanto con el sistema de planificación nacional (específicamente el plan multianual de cuatro años) como con el presupuesto y también con la gestión de programas. Desde 1999, con la introducción del nuevo sistema de planificación nacional, se han producido cambios importantes.

El gobierno se da cuenta de que tiene que hacer aún más trabajo en su sistema de M&E. Los indicadores de desempeño se perciben como aún no totalmente satisfactorios y, en particular, se necesitan indicadores intermedios debido a las dificultades con los indicadores de impacto. Se debe aumentar la calidad de las evaluaciones y los ministerios sectoriales todavía carecen de capacidad en M&E.

Como en otros países, hay varios niveles de evaluación. El sistema de evaluación se basa en el principio de la autoevaluación anual y basada en resultados (pero supervisada por el Ministerio de Planeamiento). Hay también evaluaciones a través de los programas realizadas por los ministerios sectoriales y un sistema centralizado de evaluación selectiva y externa de los programas grandes a través de una comisión independiente para M&E, supervisado por el Ministerio de Planeamiento.

Un tema clave es la descentralización —cómo monitorear y evaluar adecuadamente a través de un sistema federal, cuando muchos programas nacionales son entregados por los gobiernos subnacionales— por los 27 estados y 3.000 municipios, acerca de los cuales la información actualmente disponible es limitada.

El M&E es apoyado por un sistema central de información de desempeño, el SIGPLAN, mantenido por el Ministerio de Planeamiento.

El sistema es quizás demasiado ambicioso y, en cualquier caso, no parece haber tenido un impacto importante sobre la asignación de recursos hasta ahora.

Chile

El sistema de M&E de Chile es generalmente reconocido como un modelo que funciona bien y que aglutina muchos elementos de los cuales otros países pueden aprender. El sistema está centralizado a través de la oficina central del presupuesto del Ministerio de Finanzas. Cuenta con una variedad de herramientas coherentes que están bien integradas en los procesos de toma de decisiones, para lograr un enfoque en el desempeño general de la gestión del gobierno.

El monitoreo se lleva a cabo a través de indicadores de desempeño que abarcan la eficacia, eficiencia, economía y calidad del servicio. Estos indicadores también informan al proceso presupuestario y se informan al Congreso. También son pertinentes para las iniciativas de mejoramiento de la gestión a través de revisiones integrales de gestión y un programa de mejoramiento de la gestión.

Desde 1997, se ha contado con un sistema formal de evaluación (documental) externa de programas. Se exige que las evaluaciones sean públicas, independientes, confiables, oportunas y eficientes. Los resultados de evaluación se usan manifiestamente para hacer ajustes de presupuestos, rediseñar programas fundamentalmente, cancelar programas o para confirmar la eficacia de los programas.

Chile se ha ido orientando a evaluaciones de impacto más exhaustivas, usando metodologías más complejas. Y el sistema de revisiones integrales de gestión examina el desempeño general de organizaciones particulares.

En general parece haber una demanda de evaluaciones de gran calidad de parte del Gabinete y, aparentemente en mayor medida que en otros países latinoamericanos, de parte del Congreso.

Colombia

Colombia tiene una larga trayectoria de trabajo en un sistema de M&E, que se desarrolló inicialmente entre 1991 y 2002 como parte de un acentuado proceso de modernización del sector público. El sistema SINERGIA ha estado en funcionamiento desde 1994 y los avances en M&E se han profundizado desde 2002, con un decidido apoyo político de alto nivel. Una razón clave de las reformas han sido los problemas fiscales y la necesidad de mejorar la calidad de los gastos públicos, mediante la mejora de la asignación de recursos en el presupuesto y el desarrollo del sistema nacional de planeamiento.

El sistema tiene tres componentes: el monitoreo de resultados, las evaluaciones estratégicas y la emisión de informes, esta última con una fuerte concentración en la rendición de cuentas y el control social mediante la información a los ciudadanos. En efecto, el sistema SIGOB basado en la Web, utilizado para la gestión del gobierno, proporciona a los ciudadanos el acceso en tiempo real a esta información.

Las evaluaciones estratégicas son evaluaciones de impacto exhaustivas, y el Consejo de Ministros decide qué programas se evaluarán. Sin embargo, el costo de estas evaluaciones es elevado.

Ha habido una falta de coordinación entre los actores de planificación, presupuesto y evaluación, y se requiere más trabajo para vincular los resultados de evaluación con el presupuesto.

Dadas las iniciativas de descentralización en Colombia, existe la aspiración de establecer un sistema de M&E que vincule a todos los niveles del gobierno. Actualmente el sistema abarca sólo al gobierno nacional, pero se está planeando reproducirlo en los gobiernos subnacionales.

México

Anteriormente, México tenía un sistema extenso de indicadores de desempeño, preparados por el Ministerio de Finanzas e informados al Congreso. Esto parece haber generado una cantidad extensa de papel, pero la información de desempeño no parece haber sido aprovechada.

El fin del virtual gobierno de partido único ha traído demandas de mayor transparencia y rendición de cuentas, y de prevención de malversación de fondos públicos para fines políticos. En 2000, el Congreso requirió que todos los programas fuesen evaluados externamente cada año. Un Consejo Nacional de Evaluación independiente supervisa estas evaluaciones, que son informadas al Congreso, al ministerio de finanzas y al ministerio sectorial, y se convierten en parte del diálogo del presupuesto del siguiente año. Sin embargo, muchas de las evaluaciones son de calidad deficiente, debido a la falta de capacidad de evaluación.

Aparte de las evaluaciones externas, otros componentes del sistema de M&E mexicano son las evaluaciones de impacto exhaustivas seleccionadas, un sistema de gestión basada en resultados y un sistema nuevo de medición de la pobreza. El sistema de metas presidenciales determinadas por el Presidente Fox puede influir en la elección de evaluaciones de impacto. Existe todavía la necesidad de convencer a los

directores de programas acerca del valor de la gestión basada en resultados.

La evaluación de los programas sociales está bajo el sistema SEDESOL del Ministerio de Desarrollo social. Esto abarca cerca del 10 por ciento del presupuesto y la evaluación ha abarcado al programa general *Oportunidades*, sobre la base del presupuesto asignado a una gama de programas sociales. La evaluación de este “mega programa” se considera útil y ha proporcionado un efecto de demostración para otras áreas del gasto.

Perú

Después de una serie de “salidas en falso”, el Perú ha iniciado un sistema nacional de M&E (el SSEGP) como parte de grandes esfuerzos para promover la gestión basada en resultados y esto está centrado en los sectores sociales y en los gastos de inversión. A partir de los años setenta, el Perú tenía un sistema de indicadores y monitoreo que no funcionaba, debido a la falta de vinculación de los planes con el presupuesto. Además, los indicadores de impacto que se desarrollaron eran demasiado amplios, nadie los hizo propios y por consiguiente nadie actuó sobre ellos.

Existe cierta inquietud porque los gastos han aumentado sin la correspondiente mejoría en los resultados, y se considera necesario al M&E para aumentar la calidad del gasto público. También se contempla al M&E como un elemento importante para la supervisión del presupuesto nacional por la sociedad civil, cuya participación debe ayudar a asegurar que el sistema sobreviva a cualquier cambio de gobierno.

Los indicadores de desempeño se han elaborado en diferentes niveles del gobierno nacional: por sector, unidad orgánica, actividad, etc. En base a la experiencia anterior, su enfoque se puede describir como “cuantos menos indicadores, mejor”.

El Perú está experimentando un proceso de descentralización, pero el sistema todavía no se extiende al gobierno subnacional, donde se realiza una gran parte de la prestación gubernamental de servicios.

Panelista: Harry Hatry

Director del Programa de Gestión Pública, The Urban Institute, Washington, D.C.

El trabajo que se ha hecho, así como el que se está planificando, en los cinco países es muy notable. No obstan-

te, permítanme hacer algunas observaciones y sugerencias. Entiendo que están planificando una red regional informal para el M&E, y tengo algunas proposiciones al respecto.

Mi primer punto es un tema de definición: la distinción entre los términos evaluación y monitoreo. Parece que los cinco países los están usando de distinta manera. Pienso que hay cierta confusión y se necesita una aclaración. Hay varios tipos de evaluación, como se ha mostrado. Hay evaluaciones de impacto, que generalmente tienen grupos de comparación. También hay evaluaciones ex post. Hay además estudios de gestión. Pienso que algunos de los ejemplos chilenos de estudios pequeños y cortos son probablemente estudios de gestión. Hay evaluaciones de procesos y estudios de casos. ¿De qué tipo de evaluación estamos hablando?

Generalmente, se piensa que las evaluaciones son estudios exhaustivos. De éstos sólo se pueden hacer unos pocos y a menudo son mucho más costosos, como es el caso de las evaluaciones de impacto. De forma tal que un programa sólo se puede evaluar cada tantos años. Generalmente las evaluaciones requieren aptitudes especiales y con frecuencia se hacen externamente, como hemos escuchado.

El monitoreo —y para el término monitoreo, uno también podría usar la expresión medición del desempeño— está mucho más estrechamente relacionado con los términos gestión para la consecución de resultados o gestión por resultados. Generalmente, aquí estamos hablando del monitoreo regular de los indicadores de desempeño. Esta regularidad es muy importante para que sea útil para los gerentes y para administrar. Se tiene que hacer con frecuencia (sin duda al menos de manera trimestral, si no mensual) dependiendo de los indicadores, y con información oportuna. La mayor parte de esto lo hace el personal interno, aunque a menudo deberían aprovechar en gran medida a los consultores externos para que les ayudasen a diseñar el proceso.

El segundo punto es que el problema radica en los detalles. Es fácil hablar acerca de estos conceptos y principios. Donde uno realmente encuentra problemas es en la implementación. Los indicadores de desempeño son el primer ejemplo de eso. En todas las discusiones hemos oído muy poco acerca de indicadores específicos y de los procedimientos que se usan para la recopilación de datos. Es muy difícil determinar la calidad de estas actividades y es extremadamente importante que se hagan de forma adecuada.

Respecto a los indicadores, quiero señalar que en este momento, en el año 2005, casi todos los programas que se puedan imaginar han estado sujetos a algún tipo de evaluación o medición y los sitios en la Web están llenos de esta información. Así es que mi primera sugerencia para la red informal es que consideren juntar una serie de indicadores comunes, característicos, indicadores de efectos directos de buena calidad, en particular de aquellos que ya están disponibles, para que no todos tengan que partir de cero.

La distinción entre productos y efectos ha sido un gran problema en cada país: en todos los países extranjeros, en mi propio país, en cada ciudad, condado, estado. El hacer esta distinción representa un problema; no siempre está claro cuál es cuál, por lo que sería bueno tener definiciones claras de insumos, de efectos e impactos. Nuevamente, pienso que la red informal puede ayudar en esta tarea. Esto no significa que todos tengan que seguir el mismo enfoque, pero al menos se tendría cierta orientación general.

Mi tercer punto es destacar algo que se ha mencionado con frecuencia en esta conferencia, pero que no se ha recalcado suficientemente: la capacitación. Cómo se capacita, a quién se capacita, y cuánta capacitación se provee. Esto es extremadamente importante para la evaluación. Todos ustedes reconocen esto, lo cual es obvio. Y no quiero decir capacitación sólo para el personal del presupuesto, sino también recalcar la capacitación del personal sectorial. Pienso que en gran medida esto ha sido descuidado por los donantes. No se ha hecho suficiente trabajo con los ministerios sectoriales. Pienso que sus países están mucho más expuestos a este tema, y se dan cuenta de que hay que hacerlo. También es extremadamente importante involucrar a los miembros del Congreso y a su personal. No creo que el Congreso no esté interesado en los efectos esperados y en los resultados. Y si miro a los Estados Unidos y a Ucrania y el trabajo que nosotros en el Instituto Urbano estamos realizando allí, la razón por la cual no lo están haciendo es porque no consiguen buena información que puedan entender. No los culpo por no usar dicha información, pero son un cliente importante y también se les puede ayudar, estimular y capacitar.

¿Cómo se debe realizar la capacitación? Se pueden usar instructores externos, incluso consultores internacionales, pero se deben usar más que nada para capacitar a los instructores. Al nivel interno, esto debe ser una responsabili-

dad del gobierno. Mi sugerencia es que para la capacitación de los instructores en cada ministerio, se debe tener quizás al menos dos personas que reciban esa capacitación y luego al volver a sus propios ministerios, departamentos y programas se les responsabilice de capacitar a las personas de esas unidades. He visto que esto funciona en uno de nuestros estados en los Estados Unidos y pienso que es, a la larga, un enfoque bastante eficaz.

Otra sugerencia para su red informal es que no todos tienen que desarrollar los materiales didácticos y el programa de instrucción. Más bien, quizá conjuntamente se pueda reunir un grupo de materiales didácticos escritos. Actualmente hay mucho material didáctico disponible en todo el mundo sobre medición y evaluación del desempeño, el cual no siempre está disponible en español, pero se puede conseguir. Por lo tanto, sería muy útil vincular tanto la capacitación como los materiales escritos y el programa de capacitación. Obviamente, se tendría que adaptar a cada país, pero no tiene ningún sentido que cada uno lo haga por su lado, particularmente aquellos países que todavía no han avanzado significativamente en el desarrollo de un sistema de M&E.

Mi cuarta sugerencia es que, como parte del proceso de medición y monitoreo del desempeño en curso, el proceso debe contener, por escrito, explicaciones claras en los casos en que las metas no se alcanzan o se exceden en un cierto porcentaje. Quizás se podría requerir que el programa, el organismo o el ministerio explicase las discrepancias con las metas de desempeño, de digamos, más o menos un diez por ciento. Por ejemplo, en dos de nuestros estados, Texas y Louisiana, la legislatura lo exige. El programa o el organismo tienen que someter un informe de la discrepancia si el valor real indicado en los informes trimestrales difiere en más de cinco puntos porcentuales de la meta. Las explicaciones se pueden presentar de muchas maneras diferentes. No tienen que ser necesariamente muy complejas; las explicaciones pueden ser informales y cualitativas. Se pueden usar grupos de ciudadanos, y también se pueden usar estas explicaciones como base para desarrollar posteriormente el programa para las evaluaciones exhaustivas.

La quinta sugerencia es de carácter técnico. Si bien muchos países y sus organismos que están haciendo evaluaciones saben esto, es sorprendente cuán a menudo no se practica. Los datos sobre los resultados o los impactos se deben desglosar de diferentes maneras. Obviamente la

gente está interesada en datos desglosados por zona geográfica: por distrito, por provincia, por estado, por ciudad, por ubicación. Se deben desglosar por características demográficas: por edad, género, ingresos, raza y grupo étnico. No hay duda de que el personal de servicios sociales es consciente de este tema. Ayer hablamos de la mortalidad materna y del desglose de las causas o las razones percibidas de esas muertes. Hemos oído acerca de las razones de los accidentes de tránsito. Si se habla del trabajo de contaminación en el departamento ambiental, es necesario saber la fuente de la contaminación. Debemos desagregar la información de resultados por esos diferentes grupos. La información entonces se vuelve mucho más útil para todos.

Mi sexta observación o sugerencia es acerca de los incentivos. Algunos de ustedes señalan la falta de incentivos para el M&E y este es un tema clave. Por un lado, la investigación que hemos realizado en el Instituto Urbano no me hace muy entusiasta del pago relacionado con el desempeño de los individuos. Si bien es una idea muy sencilla, me parece más problemática que lo que vale y casi contraproducente. Si deben hacer algo así, entonces úsenlo para grupos, pero no soy partidario de pagar por el desempeño.

Pienso que hay otros tipos de incentivos que son más prácticos y más útiles. Uno de ellos son los premios de reconocimiento. No hacemos suficiente uso de esto. Los organismos y los programas que han logrado o excedido sus metas anualmente deben ser explícitamente reconocidos; esto es muy eficaz.

Una de las lecciones de los Estados Unidos y no sé cuán aplicable sea para otros países, es relajar algunas de sus restricciones sobre el uso del dinero. Por ejemplo, la cantidad de contratación que pueden hacer o la política de contratación. Hay que darles flexibilidad a los organismos para que hagan compensaciones de factores, si tienen éxito en lograr los resultados.

Quizás la que más me gusta, sin embargo, es una idea muy sencilla. Un incentivo clave en el gobierno es que los gerentes y líderes de alto nivel, expresen explícitamente su interés en información de efectos directos y resultados.

Una de las maneras emergentes de incentivar o motivar al personal es lo que llamamos sesiones de “cómo nos está yendo”. Poco después de que el informe de desempeño (digamos, trimestral) sale, el gerente de cualquier nivel se reúne con su personal y discute acerca de dónde les ha

ido bien, dónde no les ha ido bien, por qué no les está yendo bien, qué se puede hacer para mejorar y si hay algunas medidas que pudiesen tomar. Luego, en reuniones posteriores, vuelven a revisar si funcionó o no y si se necesita hacer más cambios. En la Ciudad de Baltimore, el Alcalde O'Malley se ha estado reuniendo regularmente con cada uno de los directores de departamento. Revisa todas las estadísticas —los insumos, los productos, los efectos directos y cualquier otra información que esté disponible— y discute con ellos de manera constructiva lo que están haciendo, tratando de mejorar. Esto es muy notable.

Mi séptimo punto es que necesitamos más énfasis en los gobiernos subnacionales. No hay ninguna duda de que la gestión para resultados, la presupuestación basada en el desempeño, etc., son igualmente importantes en esos niveles de gobierno. No hay ningún motivo para que los niveles de gobierno locales no introduzcan la medición del desempeño. En realidad, es algo más fácil a ese nivel. Sin embargo, pienso que ni los donantes ni los propios países han hecho lo suficiente para ayudar a los niveles inferiores de gobierno.

La expresión “asociaciones de desempeño” —entre niveles de gobierno y entre programas— se ha usado ocasionalmente para este tipo de asunto. Algunos de ustedes han observado el problema de las interacciones de las metas. Tenemos ejemplos clásicos de mejora de la economía versus daño al medio ambiente, o viceversa, mejorar el medio ambiente y perjudicar los negocios. Con tal interacción de temas debería haber asociaciones de desempeño, como un mecanismo muy útil para reunir a las personas.

Mi último punto es realmente una sugerencia táctica. Sugiero que se deshagan del término “evaluación”, al menos para sus organismos sectoriales. Manténganlo, si lo desean, para uso central, pero ese término es amenazante para la mayoría de las personas. Pienso que sería más útil hablar con sus gerentes no tanto acerca de esa palabra, evaluación, sino acerca de “mejor desempeño del programa” o “mejor gestión de resultados”.

Panelista: Philip Joyce

*Profesor de Política Pública y Administración Pública,
George Washington University*

Mis observaciones reflejan mis experiencias en los Estados Unidos, que no son sólo al nivel federal, sino también recientemente en un proyecto que abarca a los 50 gobier-

nos estatales. Haría eco a otras observaciones acerca de la importancia de considerar a los gobiernos subnacionales. Además pienso que en este momento se están haciendo cosas mucho más interesantes en M&E en los niveles estatal y local que a nivel federal.

Probablemente sea obvio para todos los aquí presentes, pero es difícil institucionalizar el M&E. Por lo tanto, es importante considerar algunos aspectos de la implementación. En particular, quiero centrarme en hacer la conexión entre los sistemas exitosos de medición del desempeño y la asignación de recursos, porque pienso que eso es quizás lo más difícil de hacer.

Mi primer punto es que es importante no confundir el tener muchas medidas de desempeño con lograr avances. A veces la gente piensa que cuantas más medidas tienen, mejor se están desempeñando. Hay tantos sistemas que han sufrido por tener demasiadas medidas como por no tener suficientes. En particular, en los países que pueden tener demasiadas medidas tiende a haber una proliferación de medidas de producción y no suficientes medidas de efectos directos. Sus productos no necesariamente están vinculados a los efectos directos, aún cuando tienen medidas de efectos directos. O sea, los indicadores no están vinculados con los objetivos de los programas.

Pienso que también es muy importante dedicarle algún tiempo a la conexión lógica entre las medidas de los productos y las de los efectos directos. En mi trabajo el año pasado en México, observé que tanto el Ministerio de Salud como la Secretaría de Desarrollo Social, la SEDESOL, habían hecho un buen trabajo acerca de la relación entre las medidas. Ese no era el caso de todos los demás ministerios.

Habiendo trabajado en ministerios de finanzas, comprendo el punto de vista de Guillermo Bernal de que el dinero no gastado es dinero bien gastado. Si uno está en un ministerio de finanzas examinando los sistemas de medición del desempeño y ve que los indicadores están completamente bajo el control del ministerio sectorial o, aún peor, si el éxito se define por un mayor gasto de dinero, entonces uno debe preocuparse.

En segundo lugar, deseo decir un par de cosas acerca del vínculo entre los resultados y el financiamiento. Una es la falacia, en la práctica si no en la teoría en muchos lugares, de que la planificación y la presupuestación son procesos separados. Esto causa dos problemas: que a veces la planificación se hace fuera de las limitaciones de los recursos y que

las decisiones sobre los recursos se toman sin pensar en las metas planificadas. Tenemos que pensar en los planes y en los recursos al mismo tiempo.

Otra, y quizás igualmente importante, es la falacia de pensar que el vínculo entre los resultados y el financiamiento es de cierta forma mecanicista. Me disgusta la expresión “presupuestación basada en el desempeño”, aunque se use ampliamente, porque promueve la idea de que si uno acierta en las medidas de desempeño, uno sabrá cuánto financiamiento debe recibir alguien. Esto, en verdad no es cierto. Una formulación aún peor de esto es cuando la gente dice “Si los ministerios alcanzan o exceden sus metas, les daremos más dinero y si no, les daremos menos dinero”. Mi pregunta sería, ¿cómo se sabe? Si no alcanzaron sus metas, quizás esto indicaría que necesitan más dinero.

Por lo tanto, yo prefiero el término “presupuestación informada por el desempeño”, porque ésa es la realidad. Uno tiene la información de desempeño disponible cuando se toman las decisiones presupuestarias, sin implicar cierta relación mecanicista o vinculación entre los dos.

Mi tercer punto es la importancia de pensar en la presupuestación informada por el desempeño de forma integral. Con demasiada frecuencia se pone el énfasis en la legislatura o el congreso y en el ministerio de finanzas, en el supuesto de que esta es la gente que presupuesta y que asigna los recursos. De hecho, el proceso presupuestario tiene varias etapas diferentes: la preparación del presupuesto, su aprobación, ejecución, auditoría y evaluación. Mucho de lo que se hace en los ministerios sectoriales se podría llamar presupuestación, porque como señaló la presentación de México, la ejecución del presupuesto también trata de la asignación de recursos. Por lo tanto, debemos pensar integralmente acerca de la asignación de recursos y la presupuestación como que involucra no sólo la asignación inicial de recursos, sino también la gestión y en último término la auditoría y evaluación del uso de esos recursos.

Como cuarto punto, quiero reforzar la importancia de los incentivos; que los actores en cualquier etapa del proceso sólo se reformarán si tienen incentivos para hacerlo. Esto significa que si la forma actual de hacer las cosas llena sus necesidades, ellos resistirán la reforma. Si los funcionarios elegidos piensan que lo más importante es ser reelegidos y se están reeligiendo a una tasa alta, no apoyarán un reto al statu quo. Por lo que hay que pensar qué desea la gente, que no

tenga ahora. A los funcionarios elegidos les puede preocupar el no tener una respuesta adecuada para los constituyentes. El ministerio de finanzas puede pensar que se le está pidiendo que adopte decisiones sobre resultados y financiamiento sin contar con suficiente información. Los ministerios sectoriales pueden pensar que hay demasiados controles centrales y pueden desear que se relajen esos controles.

Por último, quiero mencionar algunos aspectos importantes de la implementación, y el primero tiene que ver con el liderazgo. Prácticamente todas las reformas de este tipo que han tenido éxito han requerido un liderazgo sostenido y coherente no sólo en los ministerios sectoriales, sino también en el centro del gobierno. Si los ministerios sectoriales quieren llevar a cabo reformas y nadie los acompaña en el centro, hay límites respecto a cuán lejos pueden avanzar. El segundo aspecto de implementación es que el sistema tiene que estar diseñado para que los participantes consigan la información que necesitan. No me sorprendió en absoluto que inicialmente no hubiera ningún cuestionamiento del Congreso mexicano porque si uno inunda a tal organización con medidas de desempeño, no van a analizarlas a todas. Uno tiene que pensar en dar un número limitado de medidas de muy alto nivel. Eso no significa que esas sean las únicas medidas disponibles en el gobierno; podrían usarse otras medidas a nivel de ministerio, aunque deben estar conectadas lógicamente a las medidas de nivel más alto. O para decirlo de otra manera, todos necesitan tener las medidas de desempeño que necesitan.

Quisiera agregar que la implementación puede ocurrir de arriba abajo o de abajo arriba y hay ventajas y desventajas en los dos casos. Un enfoque de arriba abajo le da más control al ministerio de finanzas, pero uno de abajo arriba tiene mayor probabilidad de conseguir la adhesión de los ministerios sectoriales. Pero independientemente de si se trata de hacerlo de arriba abajo o de abajo arriba, yo alentaría a cualquier país que está tomando este camino que no trate de hacerlo todo de una vez.

El consejo más importante que puedo ofrecer en cuanto a la implementación sería comenzar con “la fruta que está más a la mano”; es decir con las organizaciones que ya están bien encaminadas, porque se pueden usar como ejemplos para otros ministerios. En conclusión, estas reformas toman mucho tiempo y hay que evitar prometer mucho en poco tiempo. De lo contrario, invariablemente, tres o cuatro años

más tarde alguien calificará a la reforma como un fracaso, cuando realmente no es un fracaso sino que sencillamente no ha tenido suficiente tiempo para dar frutos.

Panelista: Inder Ruprah

*Economista Principal, Oficina de Evaluación y Supervisión,
Banco Interamericano de Desarrollo*

Fundamentalmente estamos considerando si la política y el gobierno basados en la prueba están reemplazando a otros factores que influyen en la formulación y la recomendación de políticas: el mundo nebuloso de los grupos de presión y los aspectos prácticos de la toma de decisiones diaria. Así es que la primera interpretación de esta conferencia es que los sistemas de M&E gradualmente están reemplazando al GOBTTT, un término técnico que significa “viejos amigos que se sientan a hablar sin empacho”.

Está muy claro que no hay un sistema institucional único que maneje todas las distintas alternativas —internas, externas, etc.— y cada país está luchando con sus propios sistemas de valores y tiene su propia historia para resolver esas alternativas. La búsqueda del modelo perfecto es engañosa.

Como otros lo han expresado en esta conferencia, el tema principal no es una cuestión de técnicas. La cuestión es mejorar la accesibilidad de la prueba, aumentar el sentido de propiedad de la prueba y conseguir la adherencia apropiada de los actores, que conducirán a acciones posteriores.

La difusión de la evaluación es una de las tareas más grandes. La semana pasada estuve en París, en una reunión de la CAD/OCDE para fijar las normas de evaluación. Hice una presentación en la cual traté de demostrar que las fotografías de “antes y después” o las evaluaciones de resultado ingenuas son terriblemente engañosas. Si el tema es la eficacia del desarrollo de un programa, la evaluación de impacto es la técnica más apropiada, ya sea que esté incluida en la evaluación de procesos o el análisis institucional. Mi presentación fue un fracaso completo. Lo único que la gente pudo recordar fueron las fotografías. Tenía estas fotografías maravillosas de “antes” (un perro de tres patas y un niño pequeño descalzo y un edificio deteriorado) y “después” (el niño con zapatos, el perro con cuatro patas y una casa con cuatro garajes).

Entonces, ¿cuáles son los “tres elefantes en la sala” que necesitamos poner sobre la mesa? Un elefante es que la eva-

luación es intrínsecamente un tema político. Las decisiones sobre qué gastar, cómo gastarlo y en quién gastarlo, son todas difíciles de hacer. Involucran a actores políticos y personales. La evolución de un sistema de M&E y cómo comunicar sus resultados, ya sea interna como externamente, está sujeta a limitaciones políticas. Por lo tanto, la institucionalización del marco de monitoreo y evaluación es esencialmente una cuestión de cómo sentar y hacer cumplir una estructura de incentivos y elementos disuasivos.

Otro elefante es el sistema nacional de estadísticas de cada país. Estoy sorprendido por la desarticulación entre los sistemas de evaluación y los institutos estadísticos de los países. Sabemos por nuestro trabajo de evaluación que es relativamente barato insertar un conjunto de preguntas adicionales en una encuesta que ya está planificada; esta información luego se usaría en las evaluaciones de impacto rigurosas, por ejemplo. No obstante, debido a la desarticulación este potencial generalmente no se explota. Como dije, el problema no son las técnicas; el problema son los datos.

El tercer elefante, o elefantes, son los organismos multilaterales. Nosotros no somos donantes. Fundamentalmente somos prestamistas. Así que este es un problema político real. Un país sacó un préstamo, una institución le concedió el préstamo, el servicio de la deuda es a futuro, un evaluador viene y dice: “Miren, ustedes no lograron nada con este programa”. Ese aspecto es importante. Un segundo aspecto es el de si todos los programas tienen que evaluarse en cada país, dado el grado en que los multilaterales comparten ideas. Miremos el caso de *Oportunidades*. ¿Es necesario ir a cada país, cada año, para evaluar los programas de transferencia condicional de dinero en efectivo? Yo diría que no, pero los políticos dirían que sí. Quieren saber si las transferencias condicionales de dinero en efectivo están funcionando en su municipio.

Concluiré con la tarea que estamos haciendo con nuestras evaluaciones ex post. No podemos participar en la concepción de un proyecto. Incluso no podemos ser médicos. No nos permiten evaluar los proyectos que están vivos. Más bien, somos un tipo de empleado de funeraria. Alguien en mi oficina dijo que es una metáfora incorrecta: somos arqueólogos, porque en realidad tenemos que examinar proyectos que murieron hace cuatro años.

Se está presentando una enorme oportunidad que hay que aprovechar, principalmente de los organismos multilaterales, y creo que hay una iniciativa en los Estados

Unidos para obligar a dichos organismos a evaluar un cierto porcentaje de sus programas. Ese es un monto enorme de dinero que se va a gastar en evaluaciones en América Latina. Aquí, pienso, tenemos el tema de la capacitación y la competencia técnica. Nos estamos dando cuenta de que en la mayoría de los países, en las universidades y las ONG, hay una cantidad enorme de capacidad técnica sumamente capacitada.

En la Oficina de Evaluación y Supervisión del BID, nosotros redactamos los términos de referencias para nuestras evaluaciones y contratamos externamente nuestras evaluaciones. Hemos creado un sistema de registro de evaluadores conocido como EVALNET. Tratamos de evitar depender de muy pocas personas de unas cuantas universidades en los Estados Unidos e Inglaterra, etc., para que hagan las evaluaciones. Como dije, encontramos propuestas de muy buena calidad y elevada capacidad de evaluación dentro de los propios países.

Es muy importante que esta nueva financiación para evaluación en la región se use para mejorar la capacidad local, en el nivel de ministerio y en el subnacional.

Notas

1. Ernest R. House, *Evaluation with Validity*, Sage, Beverley Hills, 1980.
2. OECD, *Promoting the Use of Programme Evaluation*, Servicio de Gestión Pública, OECD, (PUMA/PAC97(3), París, octubre de 1997.
3. Ver Allen Schick, "Getting performance measures to measure up", en Dall Forsythe (Ed.), *Quicker, Better, Cheaper? — Managing Performance in American Government*, Rockefeller Institute Press Books, Ithaca, Nueva York, 2001.
4. OECD, *Promoting the Use of Programme Evaluation*, Servicio de Gestión Pública, OECD (PUMA/PAC(97)3, París, octubre de 1997.

Reflexiones de los cinco ponentes de país y observaciones de otros participantes

Sonia Ospina (Facilitadora de la Conferencia)

A HORA QUEREMOS ENFOCARNOS EN EL FUTURO. En el día y medio transcurrido hemos escuchado información importante y pertinente y unas historias muy interesantes y se han planteado algunos retos reales. Es hora de que comencemos a pensar acerca de qué debemos hacer al respecto. Ahora les pediré a los cinco ponentes de país que nos brinden sus reflexiones sobre los retos que ellos quisieran abordar con mayor prioridad mientras avanzan en su tarea.

Marcela Guzmán (Chile)

En primer lugar, ha habido mucha discusión sobre el complejo tema de los indicadores de desempeño. Es muy importante tener presente que hay diferentes niveles para el uso de esta información y, en consecuencia, la necesidad de indicadores en cada nivel. No creo que haya un número óptimo o ideal de indicadores. El tema tiene que ver más con las circunstancias de cada país y con los diferentes niveles jerárquicos en los cuales se usa diferente información.

Mi segundo punto tiene que ver con la institucionalización de los sistemas de M&E en cada país. Obviamente esto depende de cómo se diseña e implementa el sistema y esto está influido por la capacidad institucional del país. Tenemos que considerar no sólo cómo se pueden desarrollar esos sistemas sino también cómo pueden evolucionar y fortalecerse. Necesitamos determinar los requisitos básicos necesarios para que un país pueda implementar estos sistemas y procesos. Los propios países tienen que considerar los recursos que ellos necesitan para esta tarea.

Mi tercer punto vuelve al tema de los indicadores. A veces hay mediciones que no tienen relación directa con los productos u otros resultados, y nuestra experiencia indica que la determinación de esta relación no es fácil. No es que no tengamos que preocuparnos del impacto de un programa, sino que no siempre podemos, en circunstancias normales, tener una evaluación de impacto, aunque sea aconsejable. Un gerente de programa debe tener información sobre qué bienes y servicios se están suministrando y sobre el impacto de esos bienes y servicios.

Otro punto es el problema de la inercia en los programas del gobierno. En nuestra experiencia, el desarrollo de sistemas de M&E con frecuencia contribuye a eliminar esa inercia. De manera análoga, los recursos humanos son uno de los activos más importantes de un gobierno, pero la asignación de los recursos humanos puede ser muy inflexible y resultar en su empleo en programas estancados. Así es que la evaluación se debe centrar en este tema también.

Ariel Pares (Brasil)

El tema del número de indicadores de desempeño se ha tratado mucho. Este es un tema central. Pienso que necesitamos focalizarnos más en la calidad de los indicadores y los datos, en lugar del número de indicadores.

Un segundo punto es que aquí se han presentado dos tipos de evaluación, no como opuestos sino como dos tipos. Uno es la autoevaluación de los gerentes o el personal operativo y el otro es la evaluación externa. Ambos podrían ser importantes y es importante que ambos estén vinculados. Me quedé un poco sorprendido acerca de la cantidad de tiempo que se dedicó a tratar la autoevaluación. En el Brasil mucha

gente dijo que la autoevaluación no funcionaría. Pero pienso que es prometedora, a la vez que reconozco que se puede mejorar. Tanto la autoevaluación como la evaluación interna son necesarias, porque ambas tienen objetivos diferentes. Hay necesidad de evaluaciones integrales, que podrían originarse en un requerimiento de, por ejemplo, el Presidente. Esto crearía una creciente conciencia y comprensión de la necesidad de la evaluación. Pero no veo a las evaluaciones externas necesariamente como la solución.

Un tercer punto es que ciertas iniciativas de evaluación tienen sus orígenes en problemas de carácter fiscal, lo que sería de la incumbencia del Ministro de Finanzas. El Ministro de Planeamiento está a cargo de nuestro sistema de M&E. En nuestro caso, fue la preocupación por la calidad y los costos de los programas y su impacto lo que condujo al desarrollo de la evaluación.

Otro punto, que fue destacado en la presentación de México, es quién está requiriendo la evaluación; probablemente alguien que necesita mejor información para tomar mejores decisiones. Sin embargo, en nuestro caso y veo que también es el caso en otros países, el Congreso está muy ausente de este tipo de decisión.

Por último, no hemos explorado mucho el tema de la participación ciudadana, aunque todos piensan que es importante. El problema es cómo hacerlo, y este es un tema complejo que depende de las condiciones locales. Creo que la participación ciudadana y la evaluación deben ir de la mano.

Manuel Fernando Castro (Colombia)

Tengo cinco puntos que están en el programa de monitoreo y evaluación en Colombia. También parecen ser importantes para otros países.

En primer lugar, existe gran inquietud acerca del nivel del gasto público, así como el punto de vista de que los sistemas de M&E deben ser una herramienta adicional o complementaria para la disciplina fiscal. Como escuchamos antes, el desarrollo de sistemas de M&E en Europa y los países de la OCDE tuvo lugar, en general, en los años setenta, en respuesta a dos factores: en primer lugar, la necesidad de austeridad fiscal que reflejaba la difícil situación fiscal en esos países; y en segundo lugar, una insatisfacción general con los servicios públicos.

En América Latina en 2003, sólo dos países tuvieron un excedente fiscal, lo que significa que los otros países tenían

problemas fiscales. Por otro lado, hay una insatisfacción casi total con los servicios públicos en general, como todos saben. De forma que estas dos condiciones para impulsar el desarrollo y fortalecimiento de los sistemas de M&E ya existen en América Latina. Esto nos lleva a la necesidad de pensar acerca de la reforma del proceso presupuestario, superar la resistencia a un presupuesto basado en resultados, recalando que la información de desempeño contribuye sencillamente a decisiones presupuestarias mejor informadas. Si la presupuestación basada en resultados se presenta como una herramienta para tomar mejores decisiones presupuestarias, existe una mayor posibilidad de lograr un buen vínculo con el presupuesto.

Como ya se ha señalado durante esta conferencia, el M&E no es sólo un tema técnico. Si bien el lado técnico es importante, pienso que la tarea principal ante nosotros es fortalecer el músculo político de los sistemas de M&E y el apoyo de los niveles políticos más altos: el Presidente y el Congreso. El M&E debe suministrar la información que se necesita y se desea a ese nivel.

La experiencia colombiana ilustra bien este punto. Desde su comienzo, SINERGIA ha sido un sistema técnico bien diseñado que funciona bien dentro de los departamentos de planificación y presupuesto. Pero en el pasado esta información técnica no se tomaba en cuenta en las decisiones políticas. Nos dimos cuenta de que teníamos que encontrar arreglos alternativos para vincular la capacidad técnica de estas instituciones con la influencia política.

Un tercer punto es que los sistemas de M&E no se pueden aislar de la necesidad de mejorar los sistemas de información o de la información pública en general. El M&E es una herramienta para generar información de calidad. En Francia, actualmente el 90 por ciento de la información pública viene de datos administrativos tales como archivos institucionales o registros dentro del gobierno. Sólo el diez por ciento viene de otras fuentes. En América Latina, es totalmente lo opuesto. Desde luego, esto implicaría la necesidad de fortalecer los sistemas de información en los países de LAC.

El cuarto punto es la transparencia y la rendición de cuentas. Los sistemas de M&E no pueden ser sólo para los gobiernos; son un recurso público y deben fortalecer y sostener a los mecanismos de rendición de cuentas. La sociedad civil y el sector privado deben involucrarse como usuarios de la información.

Por último, existe la necesidad de capacitar a más personas como evaluadores, y con mejores aptitudes de evaluación, no sólo en la comunidad académica sino también en otras instituciones. Esto nos ayudará reducir los costos de la evaluación.

Carlos Ricse (Perú)

Quisiera destacar varios temas clave. Uno es que debemos entender que la importancia de los temas del gasto público no está sólo relacionada con el tamaño del déficit presupuestario, sino también con la calidad de los servicios públicos. Podemos tener un déficit cero, pero al mismo tiempo tener todavía un problema de gasto.

Otro tema a considerar cuidadosamente es quién es el usuario de la información de M&E. ¿Es el Congreso, el Presidente o la sociedad civil? Parece como si hubiera un enfoque de “una talla única”. Pero un congresista nunca leerá un informe de 1.000 páginas, por lo que debemos tener presente quién es el usuario. La sostenibilidad política de un sistema de M&E dependerá de que la población en su totalidad sepa si los fondos públicos se han gastado bien o mal.

Quisiera agregar cuatro puntos específicos. Nos preocupa el desarrollo de aptitudes para implementar la gestión orientada al desempeño o a resultados. No estoy hablando sólo del proceso de información —el lado técnico— sino también del resultado de un sistema de M&E: la utilización de la información de M&E. Aquí tenemos una brecha grande para llenar.

En segundo lugar, una preocupación constante del Ministerio de Economía en el Perú es que el sistema es complejo y que en la implementación y el desarrollo tenemos que proceder cuidadosamente, dando pequeños pasos y no apresurando las cosas.

Un tercer punto tiene que ver con el desarrollo de aptitudes y la sostenibilidad de esas aptitudes. Tenemos que encontrar instituciones que permitan sostener este tipo de desarrollo. Las universidades del Perú son muy importantes en esta área.

Por último, está la calidad de la información de los sistemas de M&E. Necesitamos eliminar la repetición de requerimientos de información por parte del gobierno nacional. Los ministerios sectoriales siguen quejándose de que siempre se les está pidiendo la misma información por parte de diferentes actores.

Gonzalo Hernández (México)

Es bueno saber que nosotros en México no estamos solos en este proceso de M&E, aunque esta no es la primera vez que hemos oído acerca de las experiencias de otros países. Siempre es bueno saber que podemos apoyarnos unos a otros, aunque los países estén afrontando diferentes problemas. Sin embargo, hablamos de brindarnos asistencia mutua pero nunca lo hacemos. Por ejemplo, como una proposición concreta quisiéramos saber más acerca de la relación entre la evaluación y el presupuesto en Chile.

Evaluamos para muchas finalidades: para mejorar los programas, para prestar mejor apoyo a las decisiones políticas, para mejorar la rendición de cuentas y, desde luego, para alimentar el proceso político. Pero la evaluación es sólo una de las herramientas disponibles para hacer esto.

Un tema planteado anteriormente fue la inclusión de indicadores de desempeño en el presupuesto. Para hacer esto necesitamos buena recopilación de datos y si desagregamos esta información por grupos se volverá más complicada y costosa. Por ejemplo, nos preguntan nuestros estados y ciudades acerca del impacto del programa de hábitat en su territorio. Sin embargo, el presupuesto nacional no se desglosa por estados o municipios por lo que sería costoso obtener esa información. Aquí nos serviría desarrollar una mejor conexión entre la evaluación y la oficina de estadísticas para reducir este costo.

También tenemos que ampliar la cantidad de evaluación externa que se realiza, quizás usando los servicios de consultores internacionales. Hemos colaborado estrechamente con expertos experimentados y con consultores, pero ahora estamos dependiendo más en los graduados recientes; creo que este nuevo grupo de personas capacitadas será más eficaz en función de los costos.

Por último, recordemos la cuestión planteada por Manuel Fernando Castro: la dimensión política de un sistema de M&E es probablemente la más importante. Esta dimensión es diferente en cada uno de los cinco países destacados en esta conferencia, pero todavía quedan lecciones importantes que cada uno puede aprender de los otros.

Ing. Guarocuya Félix (Director de la Oficina Nacional de Planificación, República Dominicana)

Aunque nuestra población es mucho más pequeña, nuestros problemas son muy similares a los de otros países representados en esta conferencia.

Un tema importante que ha salido de esta conferencia es que el M&E no es un fin en sí mismo. Es sólo un medio para un fin. Es sólo una herramienta para, por ejemplo, mejorar la calidad del gasto público.

Quisiera referirme al elemento territorial —otros niveles de gobierno—, que se ha tocado en el caso del Brasil. Esto ha estado ausente del debate en esta conferencia; ¿cómo podemos entonces mejorar el M&E a otros niveles de gobierno?

María Castro (Subsecretaria de Planificación, Guatemala)

En Guatemala, hemos estado estudiando cómo avanzar hacia un sistema de evaluación, reconociendo que en los dos años y medio que le restan a nuestra administración actual no será posible implementar tal sistema. Pero queremos plantar la semilla. La experiencia de los países latinoamericanos indica que esto es un reto enorme, no sólo técnicamente sino también debido a la falta de capital humano y porque muchos de nuestros gobiernos no están interesados en la transparencia o en mejorar los resultados. De forma tal que estarían aún menos interesados en implementar sistemas de evaluación. Pienso que ahora tenemos una oportunidad en América Latina para avanzar en los países donde la democracia no es sólo un asunto de votar, sino también una cuestión de gobernar. Pero esto requiere un trabajo continuo desde el momento en que un Presidente asume el cargo.

Mis ideas han cambiado en cuanto a lo que un sistema tal requiere y hemos cometido algunos errores conceptuales. Por lo tanto estoy muy complacida de tener esta oportunidad de aprender de otros países. No hemos por ejemplo, podido contactar a México para aprender de sus experiencias en la SEDESOL. Hemos aprendido más de Chile quizás porque muchos de nosotros quienes trabajamos en esta área hemos estudiado allí. Esperamos que se establezca una red regional de M&E para que podamos aprender de las experiencias de cada país.

De la audiencia (Canadá)

Quisiera hacer una observación breve acerca de nuestra experiencia en el Canadá. Yo sugeriría abordar el tema de monitoreo y evaluación del desempeño usando un enfoque sistemático de gestión del riesgo, donde los resultados deseados y los riesgos aceptables se consideran juntos.

La segunda observación está relacionada con que el problema está en el detalle. Muchos de ustedes recalcaron la

importancia del aumento de la capacidad: el capacitar a la gente para implementar este sistema. Pero uno tiene que tener muy claro desde el comienzo del proceso acerca de lo que uno realmente quiere lograr y adónde se pondrá el énfasis. Aquí es donde entra el detalle. Por ejemplo, ¿se debe poner la concentración en determinar el impacto, o los efectos directos, o los productos? También hay temas de definición a considerar; éstos también se abordan en el glosario de evaluación de la OCDE.

De la audiencia (Honduras)

De las cinco ponencias de los países, veo que muchos de los problemas específicos planteados son también los que tenemos en Honduras, especialmente en el área de capacitación e institucionalización. No está claro quién debe ser responsable del monitoreo y la evaluación, dado que nosotros no contamos con un plan delineando los temas que deseamos evaluar.

Mucho más importante que la capacidad técnica es la voluntad política para lanzar los procesos de M&E. En Honduras ha habido esta voluntad política. La sociedad civil ha estado exigiendo resultados concretos de los programas. Honduras está clasificado como un país pobre altamente endeudado y estamos implementando una estrategia de reducción de la pobreza, por lo que necesitamos un sistema de M&E que evalúe la eficacia de la estrategia.

En el proceso de implementación que comenzó el año pasado hemos encontrado numerosos problemas. Uno es la debilidad de los registros administrativos y la necesidad de mejorar la información proveniente de los mismos. Gran parte de la información que usamos ahora para el monitoreo viene de encuestas muy costosas.

Nosotros esperamos que la red de M&E que se creará, nos permitirá seguir intercambiando experiencias.

De la audiencia (Uruguay)

En Uruguay, desde 1966, la Constitución ha requerido que el presupuesto sea un presupuesto por programas. Logramos avances, pero no siempre hemos sido coherentes y en los últimos años, las crisis fiscales han significado que predominen las restricciones. Ahora tenemos un nuevo presupuesto y un nuevo gobierno de manera que este es un buen momento para volver a nuestra labor anterior. Necesitamos tener capacidad para evaluar así como para formular programas. Necesitamos establecer claramente quién evalúa y si la evaluación

es interna o externa. Y está la cuestión de cuán complejos deben ser nuestros indicadores de desempeño.

De la audiencia (Uruguay)

Una de las observaciones formuladas por mi compatriota tiene que ver con cuál sería el impacto de una crisis fiscal sobre los sistemas de M&E. Uruguay ha experimentado recientemente tal crisis. Un tema que quisiera plantear es que si diseñamos un sistema de M&E, ¿cómo podría ser amenazado por cambios notables en las circunstancias económicas de un país? Esta pregunta debe quedar sin respuesta por el momento, pero es importante para cualquier discusión futura de M&E.

De la audiencia (México)

En el gobierno federal mexicano, el liderazgo del Presidente, con antecedentes empresariales, ha sido importante en la promoción del monitoreo y la evaluación. Pero quedan enormes retos. Si bien tenemos un sistema de metas presidenciales, con informes mensuales y trimestrales, el mayor problema ha sido el desarrollo de indicadores apropiados. Cada nivel de gobierno tiene metas que se relacionan con metas de más alto nivel. Necesitamos integrar los sistemas de medición de los varios ministerios, y diseñar un sistema más sencillo, menos complejo. También necesitamos capacitar a los evaluadores, y también a los evaluados.

Observaciones finales

Letitia Obeng

*Directora de Estrategia y Operaciones en la
Región de América Latina y el Caribe, Banco Mundial*

EMPEZARÉ CON UNA DESCRIPCIÓN MUY RÁPIDA de una situación de hace muchos años, cuando trabajaba con algunas comunidades en el área de abastecimiento de agua y sistema de saneamiento. Estábamos tratando de lograr que las comunidades monitorearan su propio desempeño en la administración de sus sistemas de abastecimiento de agua. Les hablamos acerca de la elección de indicadores útiles que debían usar en el monitoreo de su desempeño de una manera continua, la importancia de evaluar el impacto de los sistemas de abastecimiento de agua, y de aprender las lecciones acerca de cómo mejorar la gestión de sus sistemas.

Lo que hemos estado tratando en esta conferencia es mucho más complejo, pero las mismas lecciones surgen como en el proyecto que he mencionado antes: la importancia de seleccionar el tipo correcto de indicadores; el sentido real de propiedad de los sistemas de M&E que trasciende a los gobiernos y continúa de manera sostenida aunque los

gobiernos cambien; y que debe haber rendición de cuentas para la implementación de estos sistemas de M&E.

Ustedes han estado tratando la institucionalización de los sistemas de M&E en un contexto descentralizado y considerando las vinculaciones con el presupuesto, el aumento de la capacidad, y la mejora en la prestación de servicios, así como los costos y lo oportuno de la evaluación, o sea, cuándo hacerlo y cuántas evaluaciones realizar. Todos ustedes están buscando soluciones correctas para su propia situación —no una solución única— y aprendiendo de las experiencias que todos han tenido. Está claro que este es un tema que es de suma importancia para nosotros en esta región y que hay un aumento muy significativo de la demanda de sistemas de M&E confiables y que funcionen bien.

Deseo asegurarles que nosotros en el Banco Mundial estamos muy interesados en apoyarlos y en trabajar con ustedes, incluso en la red informal de M&E, así como lo están otros socios representados aquí, como el Banco Interamericano de Desarrollo. Esta red informal será una oportunidad excelente de avanzar en algunos de los muchos temas importantes que han surgido en esta conferencia.

PARTE CUATRO:

Lanzamiento de una red de M&E para la región

La relevancia de una red de M&E

Jaime Saavedra

Gerente Sectorial, Reducción de la Pobreza y Gestión Económica en la Región de América Latina y el Caribe del Banco Mundial

DESEAMOS COMPARTIR CON USTEDES UNAS cuantas ideas que el Banco Mundial y el BID han estado discutiendo en cuanto a una red informal de M&E.

El objetivo es establecer un espacio propio que facilite la interacción entre los países y que facilite el aprendizaje mutuo en el área de monitoreo y la evaluación, tanto en temas técnicos como los retos políticos de implementación, que abarquen la cadena entera: desde la producción de los datos, el desarrollo de los indicadores de monitoreo, el uso de distintas herramientas e instrumentos de evaluación hasta el enlace con el presupuesto. Así la temática debería de abarcar la cadena entera del uso de sistemas de M&E, tanto dentro de los ministerios sectoriales, en su propia planificación y gestión, como también el uso de esta información en las decisiones presupuestarias y de política nacional. La idea de una red de este tipo es contribuir a la sostenibilidad, el fortalecimiento y la institucionalización de los sistemas de M&E en los países. Por institucionalización nos referimos a sistemas que se perpetúen como políticas de estado y no de gobierno y, por lo tanto se mantengan aún cuando cambie la administración política de un país. El objetivo final de apoyar la implementación de estos sistemas es contribuir a mejorar el desempeño del sector público, mejorar la calidad del gasto público y en último término, reducir la pobreza y aumentar el bienestar.

En cuanto a objetivos más específicos, necesitamos mejorar la circulación de la información sobre lo que está

sucedendo con sistemas de M&E en los diferentes países. Necesitamos facilitar el aprendizaje acerca de las mejores prácticas; sabemos que hay muchas experiencias diferentes, pero también tenemos que aprender de los fracasos y cómo superar los retos políticos y técnicos en los países y aumentar la capacidad interna en los países. Los países necesitan saber dónde y cómo encontrar ayuda. En esta conferencia, por ejemplo, hemos visto muchas interacciones entre los diferentes equipos de los países, suministrando información por primera vez sobre quién está haciendo qué cosa y dónde se puede encontrar ayuda.

Uno de los principios clave de una red regional es que debe ser abierta y flexible, que atraiga a los encargados de adoptar las decisiones y a los expertos de dentro y fuera del gobierno. Quienes actualmente están en el gobierno diseñando e implementando sistemas de M&E pueden salir del gobierno; fuera de éste se podría aprovechar la experiencia ganada. Quienes ahora son expertos en empresas consultoras, expertos de *think tanks* o investigadores de universidades pueden estar en el futuro como encargados de implementar sistemas en gobierno. Lo importante por tanto es crear un espacio que facilite la interacción entre aquellos que de una u otra manera, y desde distintas capacidades, pueden integrar una comunidad de aprendizaje.

Imaginamos una red que incluya a funcionarios de alto nivel de los ministerios sectoriales, de finanzas y planificación; miembros del Congreso y sus asesores; estudiosos, consultores y expertos que trabajen en estos temas; y, por último, las organizaciones multilaterales. Así sería muy flexible en cuanto a la afiliación.

Es importante que escuchemos las opiniones de ustedes acerca de las actividades que se podrían llevar a cabo como parte de una red de este tipo. Una sería conferencias de seguimiento, semejantes a ésta. Otra posible actividad como la organización de viajes de estudios ya está en curso: por ejemplo, el programa *Oportunidades* de México ha recibido las visitas de equipos de varios países de LAC y de fuera de la región. Además el Banco Mundial y el BID han estado promoviendo esto y nosotros debemos de encontrar la manera de facilitar estos viajes.

Un sitio dedicado en la Web es otra posibilidad. Con la disponibilidad de Google quizá esto no sea fundamental, pero podría ser un buen instrumento para facilitar el acceso a las fuentes de materiales. En particular, es crucial contribuir a facilitar la disponibilidad de materiales en español. La capacitación formal en el país también se ha mencionado como una necesidad. Otra posibilidad es la capacitación a través de técnicas de educación interactiva a distancia, como la Red Global de Aprendizaje sobre el Desarrollo del Banco Mundial y establecimientos similares en el BID, con los cuales personas en varios países se pueden conectar simultáneamente por vídeo. Esta tecnología puede transmitir conferencias virtuales o seminarios a un costo mucho menor que esta conferencia.

Por último, esta red debe complementar y apalancar el trabajo que los equipos del Banco Mundial y el BID están desarrollando en los países. Los dos Bancos pueden facilitar los diagnósticos a nivel de país y la evaluación de necesidades, ser agentes de información, facilitar las conferencias o los viajes de estudios y tomar la iniciativa en actividades específicas.

Sin embargo, es crucial que una iniciativa de este tipo sea parte de una agenda colectiva y propia de los países; la iniciativa tiene que ser conducida por la demanda, no conducida por la oferta. Tiene que estar alineada con las necesidades, demandas y retos que enfrentan los países para mejorar la calidad de sus políticas públicas.

Roberto García López

Asesor Principal en el Departamento de Eficacia del Desarrollo y Planificación Estratégica del Banco Interamericano de Desarrollo

Después de salir de la universidad en los años setenta hablábamos de administrar el desarrollo o gestionar el desarrollo. No hablábamos de la gestión basada en resultados. También

hablábamos de la planificación, y trabajé durante cerca de diez años en el instituto de planificación. Pero los planes nunca se implementaron.

Entonces tuve la idea de que necesitábamos evaluar los proyectos y los programas. Luego pasaron otros diez años durante los cual diseñé programas y proyectos y los evalué. Pero me dijeron que ése no era el problema; que el problema era cómo administramos los presupuestos. Así llegué al área del presupuesto y me convertí en el director del presupuesto en la Argentina.

Cuando estaba en planificación, pensábamos que las personas que trabajaban en el área del presupuesto eran simples contadores y que la única cosa que sabían hacer era cómo sumar y restar. Cuando estuve en el área del presupuesto, decían que las personas que estaban en planificación eran realmente locas y que no podían aplicar sus planes.

Respecto a nuestra idea conjunta de lanzar una red informal de M&E, en el BID tenemos la experiencia de los últimos cinco años en promover el diálogo. Tenemos un programa de diálogos regionales, cubriendo siete áreas que incluyen educación, medio ambiente, bancos centrales, y ahora transparencia y gestión pública. Durante sus primeros años esta red se centró en la administración pública y los servicios sociales. Alrededor de marzo de este año se decidió que estos temas estaban casi agotados, y que debíamos comenzar a trabajar sobre la eficacia del gasto y la gestión basada en resultados. Esta es una red formal, en la cual participan los viceministros de planificación o presupuesto. El director del presupuesto de Chile fue seleccionado como presidente. Los países participantes han definido una agenda para 2005-2006, que se centrará en cuatro temas principales, uno de los cuales es la conexión entre la planificación y el presupuesto. Otro tema es sobre los indicadores de desempeño en el proceso presupuestario, siguiendo los lineamientos de la experiencia de los países de la OCDE. Otros temas que han surgido son la falta de flexibilidad o la rigidez de los presupuestos y las actividades fuera del presupuesto. Tenemos un foro donde pueden tratar sus problemas comunes, intercambiar las experiencias y hacerlo de una manera abierta.

Esta es una red cerrada, porque sólo participan los viceministros. Las organizaciones o la comunidad académica participan sólo mediante invitación si se necesita una presentación o un documento. Después de cuatro o cinco años de esta red hemos llegado a la conclusión de que es aconsejable una red más abierta con una participación más amplia.

Así es que estamos de acuerdo en que esta iniciativa de una nueva red informal puede ser muy útil, pero debe haber sentido de propiedad de parte de los países.

Para finalizar quiero hacer cuatro observaciones breves. En cuanto a la afiliación, también debemos pensar en la inclusión de la sociedad civil y sus organizaciones. En cuanto a un sitio en la Web y materiales didácticos, debemos considerar si este diálogo informal se debe mantener sólo entre aquellos de nosotros que ya estamos en la red o si debemos tener una actividad de difusión para atraer a otros, a fin de ampliar el diálogo. La red debe tratar sobre modos concretos de conducir la gestión basada en resultados y hacerla accesible a los ciudadanos, un tema que realmente no hemos abordado en los debates y las ponencias de esta conferencia. Por último, debemos tomar nota de que los países están buscando un cambio en la financiación proporcionada por los organismos multilaterales, poniendo mayor énfasis en el financiamiento del presupuesto en lugar de proyectos, por lo que necesitamos considerar las formas de fortalecer las instituciones presupuestarias.

Discusión entre los asistentes sobre una red regional de M&E (síntesis de los editores)

Ariel Pares, en representación del Ministerio de Planeamiento brasileño, estuvo de acuerdo en que es muy importante crear una red y mantenerla. Es más difícil mantenerla, y esto requiere contribuciones de todos los miembros de la red. Subrayó la necesidad de integrar las funciones de presupuestación y planificación del gobierno porque cada una tiene una perspectiva diferente, como lo ha demostrado la experiencia brasileña.

Marcela Guzmán, representando al ministerio de finanzas de Chile, planteó varias cuestiones clave a los organizadores de la conferencia y también a los que están proponiendo la creación de la red. En primer lugar está la necesidad de mantener la red. Un tema clave aquí son los miembros de la red: ¿Cuál sería la cobertura de la red? ¿Quién va a participar? ¿Qué ministerios o representantes de los sectores público y privado y quizás el Congreso?

Un segundo punto es el *modus operandi* de la red; esto tiene que ver con mantenerla y asegurar su sostenibilidad y eficacia. Para ser considerada eficaz, la red debería contribuir al trabajo de los países. Y debería haber responsabilidades claras de parte del BID y del Banco Mundial, así como claras definiciones del papel y las funciones de cada uno de los

países que participan en la red, a fin de colaborar con los otros actores.

Manifestó que la agenda de la red iría de la mano con su *modus operandi*. Es necesario priorizar los muchos temas planteados en esta conferencia y establecer un programa para abordarlos.

Otro participante estuvo de acuerdo en que estos puntos y preguntas son muy pertinentes. También propugnó un enfoque informal para la red. Un enfoque más formal sería posible después de unos cuantos años, si la red tiene éxito. La afiliación a la red debe mantenerse abierta, para ver quién está realmente interesado en participar y hacer una contribución significativa.

El participante argumentó que una red no puede manejar más de dos temas por año y que éstos deben basarse en la lista de temas presentada en la conferencia, así como en el interés de los países. Este programa se podría desarrollar por un comité pequeño donde no sólo estén representados los dos Bancos, sino unas cuatro o cinco personas más, no tanto representantes de país sino personas de diferentes países que estuviesen comprometidas a ayudar a la red a definir esos primeros temas iniciales.

La red podría adoptar un enfoque similar al de la OCDE, que realiza encuestas del progreso logrado por los países miembros en áreas particulares, como la institucionalización del M&E. Las respuestas de los países sobre su progreso y necesidades prioritarias se podrían presentar entonces a un comité técnico de la red y, a su vez, este comité podría hacer un análisis del país. Esto permitiría que se trataran temas individuales a fondo, lo cual podría conducir al desarrollo de un programa, que abordase las diferentes necesidades e identificase quiénes podrían ser los diferentes actores que contribuyeran a este programa.

Gonzalo Hernández, representando a la SEDESOL de México, observó que su país ha tenido algunos intercambios técnicos con otros países de la región, en temas como *Oportunidades*. México ha recibido a personas que vienen a ver cómo funciona este programa y para averiguar acerca de sus evaluaciones de impacto, y el año pasado tuvo lugar en la ciudad de México el seminario sumamente útil del Banco Mundial sobre evaluación de impacto y en el que también participaron sus contrapartes colombianas, quienes lo encontraron valioso.

Esto demuestra que hay demandas claras y que las personas se beneficiarán del intercambio en áreas específicas.

Sin embargo, hay muchas áreas y temas a cubrir y dado que los países se están moviendo a diferentes velocidades, algunos necesitarían más del apoyo técnico o asistencia de Chile o Colombia, y quizás otros países no necesiten recalcar los aspectos técnicos. Por eso la red debería ser flexible, porque no todos los países van a estar interesados en el mismo tema al mismo tiempo. Además, cuando un país informe sobre cualquier cosa que esté haciendo, eso creará más interés y demanda de compartir la experiencia. La red podría apoyar, por ejemplo, los boletines de noticias de los países. Cada país podría informar sobre resultados de evaluaciones y otras lecciones, y esto permitiría que otros países juzgaran si estos resultados les son relevantes.

Otro participante argumentó que una herramienta útil para este tipo de red es la Internet, usando un sitio Web, donde se pueden colocar la información y las solicitudes. Por un lado, los miembros de la red podrían colocar cualquier experiencia que sus países quisieran compartir con otros, y también cosas que se relacionarían directamente con los dos Bancos. Y la interacción se facilitaría al poner a la disposición los datos para establecer contacto con la red. Esto podría conducir a otras actividades importantes, como visitas o conferencias o quizás intercambios de documentos entre los países.

Otro participante estuvo de acuerdo, declarando que el beneficio de una red es que proporcionaría economías de escala, así como aquellas experiencias de los que empezaron antes y de las cuales podrían aprender quienes estuviesen rezagados en estos procesos de institucionalización del M&E. Una red también podría compartir información básica sobre lo que se está haciendo y cómo se está haciendo, como el diseño de indicadores de desempeño; para no reinventar la rueda.

También señaló el tema de cómo organizar esta red y quién sería responsable de qué. Argumentó que los Bancos, al menos al principio, tendrán que ayudar mucho a los países, porque muchos tienen recursos muy limitados y grandes necesidades.

Un participante sugirió otro modelo: la creación de un comité formal con dos o tres especialistas técnicos de cada país, con una agenda formal. Este comité podría tratar asuntos técnicos y quizá reunirse dos o tres veces al año, con la responsabilidad de estar capacitado y de capacitar a instructores en los países. Tal comité trabajaría dentro de la red más amplia, que sería de naturaleza más informal.

Manuel Fernando Castro, representando al Departamento Nacional de Planeación de Colombia, argumentó que hay mucho interés en el M&E, y en el desarrollo de políticas basadas en la prueba, y que éstas justifican la existencia de una red. Esto brinda una oportunidad y una red de esta naturaleza es una manera de mantener vivo ese interés. También proporciona un vehículo a los países y sus sectores públicos para ganar mayor conocimiento de la importancia de los instrumentos de M&E.

Una de las tareas de la red sería difundir los resultados de las evaluaciones de impacto que se están emprendiendo en diferentes países. Un segundo tema es el hecho de que el material de vanguardia está todo en inglés. En América Latina el bilingüismo es todavía poco común. Por lo tanto, donde existan textos pertinentes para fortalecer la capacidad de M&E, estos deben estar disponibles en español, y aquí la red también podría jugar un papel importante. También sería interesante ofrecer cursos en español en M&E en los países para que haya un acceso más amplio a este tipo de información.

Finalizó sugiriendo que la red de M&E se vinculara estrechamente con otras redes en la región, como la red que está tratando con la evaluación de las políticas sociales; hay sinergias potencialmente fuertes en esos temas, que ayudarían a mantener un alto nivel de concientización entre los funcionarios públicos.

Una participante de la comunidad académica hizo eco a esta sugerencia. Observó que la conferencia inaugural de la Asociación de Evaluación Latinoamericana (ReLAC — Red de Seguimiento, Evaluación y Sistematización de América Latina y el Caribe) se celebró el año pasado, con el apoyo del Banco Mundial, el BID y organismos de Naciones Unidas. Tales conferencias y redes proporcionan potencial para las sinergias y la armonización. También apoyaron una conferencia regional sobre la sociedad civil celebrada en el Perú; la sociedad civil tiene un papel potencialmente importante que desempeñar en los procesos de evaluación y transparencia.

Pero han habido otras conferencias regionales de M&E en América Latina que no han sido muy exitosas. Tenían ideas similares: una reunión anual, el sitio Web y el boletín informativo. Necesitamos saber por qué algunos de estos esfuerzos no han sido tan exitosos, para asegurar que nuestra propuesta de una red de M&E no cometa los mismos errores. ¿Cuáles son las brechas y las asimetrías de información que nuestra red llenaría? La red podría ayudarnos a todos

nosotros a compartir las lecciones acerca de la eficacia de ciertos tipos de programa; esto nos ayudaría a establecer una sociedad de M&E, un “club de evaluadores”.

Otro participante señaló la experiencia de la Asociación Nacional de Gestión Pública (NASPAA) de los Estados Unidos, que ha promovido redes regionales para la sociedad civil y la gestión pública. En América Latina ha apoyado a la Red Interamericana para la Educación en Administración Pública (INPAE) y uno de sus objetivos es el lograr la sostenibilidad de la red. Ahora está ubicada en la Universidad de Buenos Aires, en la Argentina. Los programas académicos de la INPAE ofrecen capacitación para administradores o gerentes públicos, y proporcionan un espacio para el análisis y la sistematización de la experiencia compartida en el lugar de trabajo. Estos programas académicos trabajan activamente con los actores locales, los gobiernos locales y las ONG. La NASPAA ha llegado a la conclusión de que no importa dónde esté localizada la red, porque puede usar la tecnología de educación a distancia: la Red Global de Educación a Distancia (GDLN, por sus siglas en inglés).

Otro participante estuvo de acuerdo sobre la necesidad de aprender de los esfuerzos anteriores en el establecimiento de redes. Una red con éxito generaría un sistema cooperativo con el cual todos ganamos. Recalcó el valor de su participación en esta conferencia porque su país “ahora está en cero”. Apoyó la propuesta de uno de los oradores de México de que la red debe ser suficientemente flexible como para servir a los diferentes niveles de interés de los países y diferentes niveles de desarrollo de M&E. Por lo tanto, permitiría a los

miembros de la red ver, por ejemplo, cómo han avanzado los países de la OCDE y los países más adelantados en América Latina. Otro tema que también podría abordarse sería cuáles son los enfoques para financiar los sistemas de M&E. ¿Es un porcentaje del ingreso, de los préstamos de los donantes? ¿Cómo se financia esto?

Jaime Saavedra concluyó agradeciendo a los participantes sus valiosas observaciones. Señaló que la conferencia se realizó en un momento interesante y que los gobiernos reconocen que la rendición de cuentas, algo que apoya el M&E, es una prioridad real. La prueba de la demanda para la creación de una red de M&E obviamente se ha pasado; esto justifica la red y ayudará a su sostenibilidad. Señaló que la concientización de que estos temas necesitan seguir tratándose no sólo en un grupo como éste, sino que es necesaria la extensión a otros colectivos para ayudar a persuadir a otros de la prioridad del M&E, como herramienta que facilite el buen gobierno. Los dos Bancos pueden ayudar con la iniciación de la red, mediante pasos concretos como la creación de un comité pequeño con los dos Bancos y un grupo de países —aquellos que han logrado avances significativos con sus sistemas de M&E— y otros como Guatemala, que está en una posición más de aprendizaje. Un comité podría definir acciones específicas para los próximos meses..

Roberto García López apoyó plenamente estas observaciones. Agregó un tema adicional: estamos hablando de evaluación, y debemos practicar lo que predicamos. Por lo que necesitamos evaluar las iniciativas y las redes que han fracasado en el pasado y evitar repetir los mismos errores.

PARTE CINCO:

Conclusiones de la conferencia

Algunas conclusiones finales

Relator de la conferencia: David Shand

Consultor del Banco Mundial

HEMOS TENIDO PRESENTACIONES EXCELENTES DE CINCO PAÍSES, todas ellas reflejando muchos puntos comunes y algunos diferentes.

Nuestra primera presentación fue la de Chile, que en general tiene un sistema bien desarrollado e institucionalizado de monitoreo y evaluación y de gestión del desempeño. Tiene varios componentes mutuamente dependientes. No se contemplan cambios sustanciales en esta etapa. En este sentido, es un sistema bastante maduro. Chile lo considera como un sistema que está funcionando bien y los observadores internacionales de gestión del desempeño y monitoreo y evaluación también lo consideran como un sistema que funciona bastante bien. Esta fue también la conclusión de una evaluación reciente del Banco Mundial del sistema de M&E chileno. Es un sistema centralizado en la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda, aunque esto no excluye que cualquier ministerio u organismo lleve a cabo sus propias evaluaciones para sus propias finalidades de gestión.

Brasil, de nuevo, refleja un sistema razonablemente complejo e institucionalizado, que ha estado en funcionamiento desde hace cuatro o cinco años, pero que ha estado evolucionando durante un período mucho más largo. Este sistema pone el énfasis en la autoevaluación, supervisada por el Ministerio de Planeamiento, y trata de vincular la planificación con la presupuestación nacional. Pero parece reconocer que se necesitan algunos cambios, que no está plenamente maduro y que tiene que funcionar mejor con relación

al nuevo plan nacional 2004-2007. En particular, existe la necesidad de evaluaciones más exhaustivas y de mejorar la calidad de la información de desempeño. Este último punto ha sido un tema recurrente durante esta conferencia.

La presentación de México fue particularmente interesante para mí, dado que yo tuve cierta participación con su Oficina de Presupuesto y Contraloría hace unos años cuando trabajaba en la OCDE. Si recuerdo correctamente, en ese tiempo se presentaban cerca de nueve volúmenes de indicadores de desempeño al Congreso cada año y toda esta información se auditaba. Al parecer, a esta información de desempeño se le daba poco uso y México reconoce que necesita aprender de sus anteriores “salidas en falso”. Otro factor dentro de los acontecimientos recientes ha sido el cambio de un gobierno de partido único y el deseo de mayor transparencia. Sin embargo, el Congreso ha ordenado el difícil requisito de que cada programa se evalúe externamente cada año. Será interesante ver cómo administra las expectativas que dieron lugar a este requisito.

Colombia ha estado trabajando en M&E durante mucho tiempo, comenzando con reformas económicas y políticas importantes a comienzos de los años noventa. Ha enfrentado dificultades institucionales para conseguir la coordinación de los diversos actores en la planificación, el presupuesto y la evaluación. Hasta el presente se ha concentrado más en la evaluación de los gastos de inversión, en lugar del presupuesto recurrente. El sistema colombiano pone un marcado énfasis en la evaluación como un medio de control social, manteniendo a los ciudadanos informados, incluso proporcionando acceso público al sitio Web del gobierno que alberga la información de gestión.

El Perú es un participante más reciente en este terreno y puede aprender de las experiencias de los otros cuatro países, aunque también ha aprendido de sus propios errores de los años setenta. La vinculación de la planificación con el presupuesto ha sido problemática y la evaluación, como en Colombia, se ha centrado en gran parte en los gastos de inversión. Como Colombia, el Perú ha recalcado el importante papel del M&E como una herramienta de control social y para mejorar el nivel del debate público sobre las políticas y programas públicos.

Las presentaciones de los cinco países tienen muchos temas en común.

Parece claro que la mayoría de los países opinan que carecen de información de desempeño de buena calidad para la asignación de recursos o la mejora del mismo. Con relación al sistema presupuestario, no hay suficiente información disponible de manera sistemática sobre lo que el gobierno está comprando con sus recursos, ya sea respecto a productos, efectos directos o impactos. Por lo tanto, un tema común ha sido la necesidad de vincular mejor la información de evaluación con el presupuesto y así mejorar la calidad del gasto público. Si al menos el presupuesto diera alguna indicación de cómo los gastos se relacionan con las prioridades nacionales, eso sería un comienzo, pero este no es el caso en algunos de los países de la región que han formulado planes nacionales. Pero necesitamos tener cuidado de la “parálisis por análisis” y aceptar que nunca tendremos una información perfecta.

Como se señaló, el desarrollo del monitoreo y la evaluación ha sido impulsado, en algunos casos (tal como en Brasil y posteriormente en Colombia, en particular), por las limitaciones fiscales —la necesidad de hacer más con menos y en particular, la necesidad de abordar los temas de la pobreza dentro de serias restricciones presupuestarias—. Esta necesidad de hacer más con menos es también uno de los temas de las reformas de la gestión pública en varios países de la OCDE.

Otro tema en común ha sido las rigideces por el lado del gasto del presupuesto. ¿Cuál es la justificación de hacer una evaluación para mejorar la asignación de recursos si el sistema presupuestario sólo proporciona una flexibilidad limitada para la reasignación de recursos? Chile tiene un fondo de licitación del presupuesto, que aunque no está disponible cada año, está diseñado para proporcionar fondos adicionales para programas nuevos o cambios en los ya existentes.

Pero esta falta de flexibilidad en el gasto no está confinada a los países latinoamericanos y, en realidad, es común en muchos de los países de la OCDE. Pero quizás en la Región de LAC existe aún menos flexibilidad para transferir o para reasignar al personal de la administración pública que la que existe en los países de la OCDE.

Muchas de las iniciativas de M&E de las que hemos hablado en esta conferencia han sido conducidas por los ministerios centrales (o, como decimos, “de arriba abajo” en lugar de “de abajo arriba”). Esto plantea el tema de si hay suficiente énfasis en los ministerios y los organismos para que hagan sus propias evaluaciones, aunque a un nivel inferior que la evaluación de impacto; quizás la sola evaluación de los productos podría ser un paso útil en el caso de algunos ministerios. En el Brasil, la responsabilidad por la evaluación es principalmente de quienes están ejecutando los programas, pero ese no fue el mensaje que nos llegó de la mayoría de las otras presentaciones de los países. Sin embargo, la colaboración —o la participación de los gerentes de programa— en las evaluaciones conducidas desde el centro es posible, como lo ejemplifica el sistema chileno.

Otro tema en común ha sido la sobrecarga de indicadores, los volúmenes de indicadores de desempeño sin usar. Muchas personas han hablado de la necesidad de tener menos indicadores, a cambio de indicadores de desempeño de mejor calidad, pero pienso que debemos tener cuidado aquí. Chile tiene unos 1.500 indicadores y Perú dice que su experiencia sugiere que es mejor tener menos indicadores. Colombia redujo el número de indicadores de 940 en 2002 a unos 300 hoy en día. México solía informar sobre unos 3.000 indicadores en los documentos del presupuesto y ha reducido el número a alrededor de 350, pero piensa que el número óptimo es alrededor de 250. Podemos jugar un juego de números, pero necesitamos reconocer que hay indicadores a diferentes niveles. Los indicadores pertinentes al nivel más alto de la asignación de recursos a través del presupuesto son diferentes de los indicadores pertinentes para la gestión del desempeño de un ministerio u organismo particular. Si bien podríamos argumentar inconclusamente acerca del número apropiado de indicadores para presentar al Congreso en los documentos del presupuesto, estamos de acuerdo con la necesidad de mediciones del desempeño que sean suficientemente sencillas para que las entiendan los funcionarios elegidos, pero suficientemente complejas para que sean pertinentes.

Esto está relacionado con otro tema en común de esta conferencia: una supuesta falta de interés de parte de las legislaturas en la información de desempeño. Desde luego, la mayoría de nosotros somos burócratas o lo hemos sido y algunos de nosotros podemos tener un criterio inherentemente negativo de la actividad legislativa. Pero como se trató en esta conferencia, al menos le debemos a la legislatura el presentar información de desempeño de forma utilizable e inteligible. Esto refleja sin duda un elemento de buena práctica de M&E: que los resultados de evaluación y los indicadores de desempeño deben transmitirse a todos los usuarios potenciales en una forma pertinente y utilizable. Será interesante ver la respuesta al nuevo anexo basado en resultados de los documentos del presupuesto que Colombia va a presentar a su legislatura.

Otro tema general en el cual hemos estado de acuerdo y que refleja las experiencias de la OCDE, es la necesidad de medir lo correcto y de evitar indicadores que tienen consecuencias disfuncionales porque, como se dice a menudo, lo que se mide es lo que cuenta y por lo tanto, influye en el comportamiento de la gestión.

Tengo cuatro puntos finales que hacer. En primer lugar, en algunos países latinoamericanos el monitoreo y la evaluación se basan en el sistema de planificación nacional y su objetivo es retroalimentar los resultados en ese sistema. Cuando se comparan las experiencias regionales con los países de la OCDE, debemos señalar que ningún país de la OCDE tiene un sistema de planificación nacional. Estos sistemas de planificación nacional probablemente promueven el énfasis en la evaluación de impacto que hemos observado en esta conferencia. Reconocimos que la evaluación de impacto es muy importante, pero como muchas cosas importantes, en realidad es más difícil. En particular, necesitamos comprender las relaciones de causa-efecto dentro del programa si es que queremos hacer cambios para mejorar el desempeño del programa. ¿Cuál actividad es responsable de estos impactos? Si todas son responsables, entonces nadie es responsable del desempeño del programa —una cuestión planteada en la observación peruana—.

En segundo lugar, existe el reto de la evaluación al nivel del gobierno subnacional, en particular en un sistema

federal, donde un número considerable de programas nacionales se pueden entregar a nivel provincial o estatal. Aún en un sistema gubernamental más unitario, el tema se plantea con respecto a los municipios. ¿Cómo recopilamos la información de desempeño, qué nivel de supervisión central se necesita y por lo tanto qué tipo de información se necesita a nivel nacional versus al nivel local? ¿Cómo reproducimos los sistemas de M&E a nivel subnacional? Esta es una cuestión resaltada en particular en las presentaciones de Colombia y Perú.

En tercer lugar, parece que tenemos un acuerdo generalizado acerca de la estrategia global que debe regir la manera en que proseguimos con el M&E. Debemos evitar ser demasiado ambiciosos, tomar las cosas paso a paso y no crear expectativas poco realistas y exagerar lo que el M&E puede generar. De otra forma, las buenas iniciativas serán juzgadas por normas poco razonables y se considerará que han fracasado. Necesitamos tomarnos el tiempo para hacer estas cosas adecuadamente. Pienso que la presentación de Ceará del Brasil captó el tema muy bien. Si deseamos que el M&E y la gestión basada en resultados se arraiguen, debemos ser muy claros acerca del por qué lo estamos haciendo, cómo lo haremos, para quién lo estamos haciendo y cómo lo vamos a implementar.

Por último, esta conferencia ha identificado claramente la falta de recursos capacitados de evaluación y el elevado costo de usar consultores internacionales. Esto plantea la necesidad de la capacitación dentro de la región. Y si bien la evaluación puede ser para los expertos, en un sentido técnico, la implementación del monitoreo y la evaluación es para todos los gerentes. Eso quiere decir que todos tienen que capacitarse acerca de la función del monitoreo y la evaluación, como parte de la gestión del desempeño. Así es que no se trata sólo de la capacitación de los evaluadores profesionales; se trata también de la capacitación del personal del ministerio sectorial y del personal del ministerio central, ya sea Finanzas, Planificación o la Presidencia o Contraloría —y desde luego, no hay que olvidarse del Poder Legislativo. Todo esto requiere tiempo y recursos.

Se han logrado muchos avances, pero aún queda mucho por hacer.

Sesión de cierre

Vinod Thomas

Director de País para el Brasil, Banco Mundial

ESTA CONFERENCIA HA PRESENTADO BASTANTES apreciaciones de gran alcance en el monitoreo y la evaluación de programas. Dichas apreciaciones han de tenerse presentes cuando pongamos el M&E en práctica.

Un conjunto de apreciaciones se relaciona con el entorno de las políticas: cómo evaluamos el poder de las ideas, cómo evaluamos los esfuerzos que están “fuera del recuadro” al ampliar la gama de opciones de programas. Hay varios ejemplos del Brasil así como de otros países y ellos pueden ilustrar cómo los países pueden hacer las cosas de otro modo o de mejor manera según van avanzando. Eso es más una cuestión de la evaluación de las políticas o reformas en que se basan los programas, complementariamente con la evaluación de esos programas.

En la conferencia de Shangai, al ver la magnitud de las operaciones en China surgió naturalmente la cuestión del aumento de la escala. Usando medidas comparables de pobreza, Brasil y China tienen, digamos, un 15 por ciento de su población viviendo en la pobreza. Para China o la India esto se traduce en un número absoluto muy diferente —más que toda la población del Brasil—. La transferencia de enseñanzas de un país a otro dio rienda suelta a la imaginación de muchas personas en esa conferencia. Por ejemplo los concurrentes brasileños se quedaron atónitos por el hecho de que la urbanización, que a menudo es percibida en el Brasil y en América Latina como contribuyendo a la pobreza, sea vista en China como un instrumento

para encarar la pobreza. Entonces, ¿cómo es que la urbanización, en el contexto de encarar la pobreza, es percibida de forma tan distinta en dos países grandes? Otro ejemplo es la función de los programas que subsidian precios de alimentos o el empleo como una manera de encarar la pobreza, comparada con las transferencias directas y enfocadas que el Brasil y algunos otros países están probando. Hay un contraste definido entre las políticas de la China, la India o Egipto por un lado, y el Brasil y algunos otros países por el otro.

Permítanme ahora hacer referencia a los programas del Instituto del Banco Mundial (WBI), que han desempeñado una función destacada en el nordeste de Brasil, que incluye sostener una red de profesionales y beneficiarios y también en la Amazonia, donde la pobreza es también un tema importante, junto con otros de sostenibilidad ambiental y social. De forma tal que los programas del WBI que encarar la situación brasileña tienen entornos muy diferentes al de China. Estas experiencias entre países nos ayudan a conocer más a fondo el papel de facilitación que juegan instituciones como el WBI y el intercambio de conocimiento que se facilita por una conferencia como ésta.

Hay otras comparaciones interesantes que se pueden hacer. En China, una vez que se toma una decisión sobre los programas, es extraordinario ver cómo todos se unen y entregan buenos resultados en el terreno. En este sentido, la participación es muy alta. Pero al nivel de la participación en el diseño o en la elección de los programas, el Brasil y algunos otros países tienen posiblemente un grado mucho mayor de participación.

Esta conferencia está teniendo lugar en un momento muy oportuno. Los países quieren hacer más evaluación,

para determinar el impacto de las mismas, en la medida de lo posible y luego revisar tanto los programas como las políticas.

Manuel Rapoport

Gerente del Departamento de Eficacia del Desarrollo y Planificación Estratégica del Banco Interamericano de Desarrollo

Como institución, el BID, junto con el Banco Mundial, está comprometido al cien por cien con el logro de la eficacia en el desarrollo. Por lo tanto, quiero hablar de la eficacia o el impacto del desarrollo. Este concepto se une con el de la gestión basada en resultados. Para lograr la eficacia del desarrollo tenemos que comprender adónde estamos yendo, de otro modo nunca sabremos cuándo hemos llegado. La manera en la que alcanzamos nuestros objetivos es muy importante, y necesitamos saber con qué recursos contamos (humanos, financieros, etc.). La idea es alcanzar nuestros objetivos administrando eficientemente esos recursos.

Nosotros en el BID, y el Banco Mundial y otros organismos multilaterales y bilaterales, nos hemos comprometido, a través de la Declaración de París, a la armonización. Estamos hablando y trabajando para alinear nuestra labor con los sistemas de los países. Pero eso es más fácil decirlo que hacerlo. Los países tienen problemas distintos. Los sectores tienen temas diferentes. Por lo que tenemos que trabajar país por país y sector por sector para alcanzar nuestras metas.

Entendemos que los costos de transacción de hacer negocios con instituciones como las nuestras son muy elevados. Tenemos que reducir ese costo y estamos yendo en esa dirección. Para poder alinear nuestros procedimientos con los procedimientos de los países tenemos que trabajar para ayudar al fortalecimiento institucional en los países en los niveles centrales, ministeriales y subnacionales. Vamos a hacer esto junto con los países, usando varias herramientas, como los programas de asistencia técnica y de préstamo del Banco Mundial y del BID.

Hemos creado un plan de desarrollo con tres pilares: interno, externo e institucional. El pilar interno tiene que ver con los esfuerzos y las aptitudes de nuestra propia gente, para que sepan cómo trabajar con los países. Pero nuestro mayor esfuerzo está orientado hacia el pilar externo, que tiene que ver con ayudar a los países a fortalecer sus instituciones. Comenzamos a nivel nacional, pero seguiremos hacia abajo al nivel subnacional. Para este pilar externo

tenemos un fondo de US\$ 30 millones, a ser dividido entre 26 países. Es un capital inicial que nos permitirá construir o desarrollar los sistemas de medición basados en resultados de los países.

De esta manera, el BID, el Banco Mundial y ustedes como funcionarios nacionales vamos a trabajar juntos. Tenemos un marco nuevo y estamos cambiando la manera en que trabajamos. También estamos cambiando nuestra base de proyectos y la clase de programas que apoyamos.

Los sistemas de medición basados en resultados son importantes: para la rendición de cuentas a nuestras instituciones; necesitamos saber cómo se gasta este dinero. Ustedes, como funcionarios nacionales, también tienen que rendir cuentas de los recursos del gobierno asignados a diferentes programas. En esta conferencia, hemos estado tratando los puntos de referencia del desempeño, que son importantes pero complejos. Debemos poder identificar objetivos claros y el nivel de recursos públicos que estamos asignando para alcanzar nuestros objetivos. ¿Cuáles son los puntos de referencia del desempeño para medir si los objetivos se alcanzaron? Necesitamos su ayuda para definirlos. Habrá diferentes puntos de referencia según el país y el sector. Y necesitamos asegurarnos de que haya suficiente flexibilidad de gestión para poder alcanzar esos objetivos. Si vemos que los objetivos no se están alcanzando, tenemos que ser capaces de cambiar nuestro camino y estar preparados para ello. De modo que debemos ser flexibles en nuestros nuevos enfoques.

Ernesto May

Director de Reducción de la Pobreza y Gestión Económica en la Región de América Latina y el Caribe del Banco Mundial

En esta conferencia hemos podido intercambiar las experiencias de nuestros países en los últimos años en un área de gran interés para la comunidad del desarrollo: el monitoreo y la evaluación.

Un mensaje clave ha sido que el M&E es básicamente una herramienta o instrumento. Es sólo un medio hacia un fin, no un fin en sí mismo. Pero el M&E puede desempeñar un papel catalizador para mejorar la gestión pública. En esta conferencia hemos oído acerca de áreas clave como la calidad del gasto público, la rendición de cuentas y la transparencia y las capacidades institucionales. En estas áreas, el M&E puede generar la demanda de mejorar la calidad del gasto

público, para tener mejor rendición de cuentas y transparencia del gasto público para los ciudadanos, y esto también conduciría a la necesidad de mejorar el uso de los recursos humanos y presupuestarios y de mejorar la capacidad institucional del sector público para prestar los servicios.

De esta forma el trabajo en el área del monitoreo y la evaluación puede ser vista como un catalizador para mejorar la gestión pública en todos nuestros países. Obviamente no estamos solos en este esfuerzo; todos estamos tratando de mejorar nuestros sistemas de M&E, involucrando a un grupo muy grande de personas dentro de la región. Obviamente, la experiencia anglosajona es algo que vamos a tener presente, junto con las experiencias de los países de la

OCDE. Pero también tenemos mucho que aprender desde el interior de América Latina.

En este contexto, un resultado importante de esta conferencia, además de intercambiar experiencias, es el establecimiento de la red informal sobre M&E en la región. Parece que hay una demanda clara del tipo de apoyo que se puede derivar de esta red —para fortalecer el trabajo que cada país está realizando y para usar esta red como un insumo en este trabajo que estamos desarrollando— con el objetivo de una mejor gestión pública, y conduciendo, como un resultado final, a la reducción de la pobreza y a un mejor nivel de vida para los ciudadanos de nuestros países. Espero que este sea sólo el comienzo de un camino hacia adelante.

