

LOS SISTEMAS DE
MONITOREO Y
EVALUACIÓN: HACIA
LA MEJORA CONTINUA
DE LA PLANIFICACIÓN
ESTRATÉGICA Y LA
GESTIÓN PÚBLICA

Memorias de la IX Conferencia
Internacional de la Red
Latinoamericana y del Caribe
de Monitoreo y Evaluación y
del I Seminario Internacional
de Seguimiento y Evaluación

Los sistemas de monitoreo y evaluación: hacia la mejora continua de la planificación estratégica y la gestión pública

Memorias de la IX Conferencia Internacional de la
Red Latinoamericana y del Caribe de Monitoreo y Evaluación
y del I Seminario Internacional de Seguimiento y Evaluación

**Catalogación en la fuente proporcionada por la
Biblioteca Felipe Herrera del
Banco Interamericano de Desarrollo**

Los sistemas de monitoreo y evaluación: hacia la mejora continua de la planificación estratégica y la gestión pública / [editoras, Claudia M. Pasquetti y Carmen Salas].

p. cm.

1. Public administration-Latin America-Evaluation. 2. Political planning-Latin America-Evaluation. 3. Strategic planning-Latin America. I. Pasquetti, C. M. (Claudia María). II. Salas, Carmen. III. Banco Interamericano de Desarrollo. División de Capacidad Institucional del Estado. IV. Banco Mundial. V. Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (Peru).

IDB-CP-47

Copyright © 2016 Banco Interamericano de Desarrollo. Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons IGO 3.0 Reconocimiento-NoComercial-SinObrasDerivadas (CC-IGO 3.0 BY-NC-ND) (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode>) y puede ser reproducida para cualquier uso no-comercial otorgando el reconocimiento respectivo al BID. No se permiten obras derivadas.

Cualquier disputa relacionada con el uso de las obras del BID que no pueda resolverse amistosamente se someterá a arbitraje de conformidad con las reglas de la CNUDMI (UNCITRAL). El uso del nombre del BID para cualquier fin distinto al reconocimiento respectivo y el uso del logotipo del BID, no están autorizados por esta licencia CC-IGO y requieren de un acuerdo de licencia adicional.

Note que el enlace URL incluye términos y condiciones adicionales de esta licencia.

Las opiniones expresadas en esta publicación son de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del Banco Interamericano de Desarrollo, ni de CEPLAN, ni del Banco Mundial, de sus Directorios Ejecutivos ni de los países que representan.

Agradecimientos

La preparación de este libro se basa en las ponencias presentadas y el debate que tuvo lugar durante la IX Conferencia Internacional de la Red Latinoamericana y del Caribe de Monitoreo y Evaluación y del I Seminario Internacional de Seguimiento y Evaluación realizados en la ciudad de Lima, Perú, entre los días 2 y 4 de diciembre de 2013, auspiciados de manera conjunta por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Mundial y el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico del Perú (CEPLAN). El tema central fue “Los sistemas de monitoreo y evaluación: hacia la mejora continua de la planificación estratégica y la gestión pública”.

Roberto García López, Secretario Ejecutivo de la Comunidad de Profesionales y Expertos en Latinoamérica y el Caribe en Gestión para Resultados en el Desarrollo (CoPLAC-GpRD), y Jorge Kaufmann, Especialista en Modernización del Estado, fueron los responsables de la coordinación general del proyecto, con el apoyo de Katia Rivera, del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

La producción editorial de este libro estuvo a cargo de Claudia M. Pasquetti y de Carmen Salas; y la revisión técnica fue efectuada por Martín Alessandro, en estrecha colaboración con el equipo del BID.

Asimismo, se desea agradecer de manera muy especial a todas las organizaciones auspiciadoras: el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social del Perú (MIDIS), la Iniciativa del Centro Regional para el Aprendizaje en Evaluación y Resultados para América Latina (CLEAR), la Cooperación Alemana (GIZ), Ministerio de Estrategia y Finanzas de Corea y la CoPLAC-GpRD.

Esta publicación no hubiese sido posible sin la colaboración de nuestros colegas del Banco Mundial y del BID en la organización y el desarrollo del evento, así como también de todos los conferencistas y participantes, quienes permitieron un fructífero intercambio de conocimientos y experiencias, y consecuentemente dieron lugar a una conferencia muy exitosa.

Consideramos que esta publicación será una importante contribución al fortalecimiento de los sistemas de monitoreo y evaluación en la región, en especial a CEPLAN, uno de los socios activos en la organización de esta conferencia.



Índice

Listado de siglas y acrónimos	5
Prólogo	7
Sesión I: Los sistemas de monitoreo, instrumento de armonización plan-presupuesto	11
• El Gobierno del Distrito Federal, Ciudad de México: innovación subnacional en Gestión y Presupuesto por Resultados, <i>Gabriel Farfán Mares</i>	12
• Los sistemas de monitoreo, instrumento de armonización del plan-presupuesto: el caso de Uruguay, <i>Gabriel Frugoni</i>	17
• Monitoreo y evaluación en Corea con miras a mejorar la planificación y el presupuesto, <i>Seongbak Wi</i>	25
• Los sistemas de monitoreo, instrumentos de armonización plan-presupuesto: la perspectiva de República Dominicana, <i>Juan Tomás Monegro</i>	29
Sesión II: Las herramientas de monitoreo como instrumento de la planificación: el monitoreo de los planes de mediano y largo plazo	35
• El seguimiento de metas de gobierno: el caso colombiano, <i>Hernán Orozco</i>	36
• La planificación estratégica como instrumento de cambio para las entidades públicas de Perú, <i>Víctor Vargas</i>	42
Sesión III: Experiencias recientes de fortalecimiento de los sistemas de monitoreo y evaluación en América Latina y el Caribe	51
• Experiencias recientes de fortalecimiento de los sistemas de monitoreo y evaluación en América Latina y el Caribe, <i>Jorge Kaufmann</i>	52
• Perspectivas del sistema de evaluación en México, <i>Agustín Caso Raphael</i>	60
• Experiencias recientes de fortalecimiento de los sistemas de monitoreo y evaluación en Argentina: los casos de Buenos Aires y Córdoba en perspectiva comparada, <i>Gonzalo Diéguez</i>	67
Sesión IV: La evaluación de los planes nacionales de mediano plazo	73
• Diálogo de actores, <i>Laura Fernández, Frederic Martin y Marcos Holanda, con la moderación de Roberto García López</i>	74
Sesión V: Gestión de la evidencia: marco conceptual y presentación de la experiencia de Perú	79
• Gestión de la evidencia en el marco del sector social, <i>Miguel Székely</i>	80
• ¿Cómo usar la evidencia para mejorar programas y políticas?, <i>Aníbal Velásquez</i>	84

• Políticas públicas basadas en la evidencia: la experiencia del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, <i>Úrsula Martínez</i>	88
Sesión VI: Panel sobre el uso de la evidencia: lecciones aprendidas y experiencias para mejorar el uso de la información.....	91
• Uso y producción de evidencia para la mejora de las políticas, <i>Ryan Cooper</i>..... • El uso de la evaluación, <i>Michael Bamberger</i>.....	92 96
Sesión VII: Herramientas recientes y áreas de frontera para el monitoreo y la evaluación	101
• <i>Open Data</i> para mejorar los sistemas de monitoreo y evaluación, <i>Amparo Ballivian</i>..... • El ODRA de Perú, <i>Arturo Munte</i> • Técnicas de evaluación de la calidad de indicadores y registros administrativos, <i>Alejandro Medina Giopp</i>	102 106 108

Gráficos

Gráfico 1: Evolución institucional del Gobierno del DF.....	12
Gráfico 2: Transición de la estructura presupuestal: de programas a resultados	14
Gráfico 3: Ejemplo de clasificación por resultados (política social).....	15
Gráfico 4: Presupuesto y rendición de cuentas 2010 y 2011	19
Gráfico 5: Seguridad pública: programas del área programática y distribución del crédito 2011 por programa e inciso	21
Gráfico 6: Esquema de planificación, presupuesto, y monitoreo y evaluación	25
Gráfico 7: Gestión del costo total del proyecto (GCTP)	26
Gráfico 8: Reevaluación de factibilidad	27
Gráfico 9: Índice SEP/PRODEV	29
Gráfico 10: Componentes de la planificación orientada a resultados	39
Gráfico 11: El sector público y sus procesos (1)	31
Gráfico 12: El sector público y sus procesos (2)	32
Gráfico 13: La articulación plan-presupuesto	32
Gráfico 14: Evolución del esquema de seguimiento	37
Gráfico 15: Cadena de valor como eje articulador	38
Gráfico 16: Esquema organizacional del seguimiento de las metas de gobierno.....	38
Gráfico 17: Formulación estratégica en el Plan Nacional de Desarrollo	39
Gráfico 18: Definición de aportes sectoriales en el Plan Estratégico Sectorial.....	39
Gráfico 19: Cadena de planes para sectores.....	43
Gráfico 20: Cadena de planes para territorios	44

Gráfico 21: Fases de la planificación estratégica.....	45
Gráfico 22: Fase de análisis prospectivo	46
Gráfico 23: Fase estratégica	47
Gráfico 24: Fase institucional	47
Gráfico 25: Fase de seguimiento y evaluación	48
Gráfico 26: Sistema de evaluación del PRODEV.....	52
Gráfico 27: Evolución de los tres componentes de monitoreo y evaluación	54
Gráfico 28: Evolución de los ocho indicadores de monitoreo y evaluación	55
Gráfico 29: Resultados por países, pilar de monitoreo y evaluación, 2007 y 2013	56
Gráfico 30: Marco jurídico en México.....	61
Gráfico 31: Proceso de reformas legislativas.....	61
Gráfico 32: Fortalecimiento del Sistema de Evaluación del Desempeño.....	62
Gráfico 33: Análisis comparativo de desempeño, 2011-2012	64
Gráfico 34: El Plan Nacional de Desarrollo en México, 2013-2018	65
Gráfico 35: Alineación y seguimiento de programas.....	65
Gráfico 36: Esquema de implantación del Presupuesto basado en Resultados–SED en entidades federativas	66
Gráfico 37: Sistema de planificación y seguimiento del Gobierno de la CABA.....	68
Gráfico 38: Producción de buenas decisiones de ejecución.....	69
Gráfico 39: Proceso de planificación estratégica	70
Gráfico 40: Sistema de seguimiento y evaluación en el ciclo de políticas y programas	85
Gráfico 41: Producción de evidencia y seguimiento del desempeño.....	86
Gráfico 42: Procedimiento para el análisis de la evidencia.....	87
Gráfico 43: Marco Lógico de la Dirección de Seguimiento de Políticas Sociales (DGSE) del MIDIS.....	89

Cuadros

Cuadro 1: Plan y presupuesto en Uruguay	18
Cuadro 2: Programas y objetivos del área prioritaria de seguridad pública	22
Cuadro 3: Indicadores del programa de gestión de la privación de libertad	23
Cuadro 4: Proyectos y casos de mala utilización del presupuesto informados en línea.....	27
Cuadro 5: Calificación porcentual de los requisitos de los indicadores.....	53
Cuadro 6: Indicadores del pilar de monitoreo y evaluación.....	53
Cuadro 7: Cambio de puntaje, 2007-2013	56
Cuadro 8: Cooperaciones técnicas concluidas	57

Cuadro 9: Cooperaciones técnicas en ejecución	58
Cuadro 10: Préstamos para mejorar la inversión pública en Colombia mediante el Mapa Regalías	58
Cuadro 11: Problemas en los registros administrativos asociados a indicadores de gestión	110
Cuadro 12: Ejemplo de documentación de variable usando la DDI	111
Cuadro 13: Ejemplos de preguntas para cada sección de la HECI	112
Cuadro 14: Dimensiones de la HECRA.....	113

Listado de siglas y acrónimos

ALC	América Latina y el Caribe
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CAD	Ciudadanos al Día
CEPLAN	Centro Nacional de Planeamiento Estratégico
Coneval	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (México)
CoPLAC-GpRD	Comunidad de Profesionales y Expertos en Latinoamérica y el Caribe en Gestión para Resultados en el Desarrollo
DGSE	Dirección General de Seguimiento y Evaluación (Perú)
DNP	Departamento Nacional de Planeación (Colombia)
ENDIS	Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social “Incluir para crecer” (Perú)
FDA	<i>Food and Drug Administration</i>
FMI	Fondo Monetario Internacional
GpR	Gestión para resultados
GpRD	Gestión para resultados en el desarrollo
HECI	Herramienta de evaluación de la calidad de los indicadores (Banco Mundial)
HECRA	Herramienta de evaluación de la calidad de registros administrativos (Banco Mundial)
INEGI	Instituto Nacional de Geografía y Estadística (México)
IPA	<i>Lab Innovations for Poverty Action</i>
J-PAL	<i>Abdul Latif Jameel Poverty Action</i>
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas (Uruguay)
MEPyD	Ministerio de Economía y Planificación para el Desarrollo (República Dominicana)
Mideplan	Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Costa Rica)
MIDIS	Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (Perú)
MIR	Matrices de Indicadores para Resultados
M&E	Monitoreo y evaluación
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos

ODRA	<i>Open Data Readiness Assessment</i>
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OPP	Oficina de Planeamiento y Presupuesto de Uruguay
PCM	Presidencia del Consejo de Ministros (Perú)
PEDN	Plan Estratégico de Desarrollo Nacional (Perú)
Pesem	Planes estratégicos sectoriales (Perú)
PEI	Plan Estratégico Institucional (Perú)
POI	Plan Operativo Institucional (Perú)
Pp	Programa presupuestario
PRODEV	Programa para la Implementación del Pilar Externo del Plan de Acción a Mediano Plazo para la Efectividad en el Desarrollo
SED	Sistema de Evaluación del Desempeño
SEP	Sistema de Evaluación PRODEV
SEP	Soluciones Empresariales contra la Pobreza
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público (México)
Sigob	Sistema de Gestión y Seguimiento a las Metas del Gobierno (Colombia)

Prólogo

Los sistemas de monitoreo y evaluación constituyen el resultado de la aplicación de principios, procesos, procedimientos y prácticas operativas y administrativas para el desarrollo de un conjunto de herramientas integradas, con las cuales los gobiernos, los parlamentos, la sociedad civil, las organizaciones relacionadas con el quehacer público, los organismos multilaterales y las agencias nacionales de desarrollo, entre otros, cuentan para efectuar un seguimiento de los resultados que se dan en la implementación de las políticas públicas e iniciativas gubernamentales a través del tiempo. En particular, estos sistemas permiten obtener información respecto de los avances y logros que se desprenden de las acciones, los procesos, y los programas y proyectos gubernamentales. Dichos sistemas posibilitan medir el logro de sus objetivos y conocer cuáles han sido las dificultades en el camino para alcanzarlos.

Además, esta información contribuye a la toma de decisiones basada en evidencia y bien fundamentada, y resulta esencial en el proceso de modernización del Estado y la gestión y función pública, ya que permite invertir los siempre escasos recursos fiscales de manera eficiente, eficaz y transparente, con una adecuada rendición de cuentas a la ciudadanía.

Los gobiernos de la región y sus funcionarios públicos han realizado un trabajo silencioso pero constante en el fortalecimiento de los sistemas de monitoreo y evaluación. Parte significativa de este esfuerzo fue recogida y presentada en la IX Conferencia de la Red Latinoamericana y del Caribe de Monitoreo y Evaluación (REDLACME), que se llevó a cabo en Lima, Perú, entre los días 2 y 4 de diciembre de 2013. En esta conferencia participaron más de 300 personas de 21 países, incluidos autoridades y funcionarios de gobiernos nacionales, regionales y locales, académicos, profesionales interesados en las temáticas tratadas, consultores y representantes de los organismos internacionales organizadores, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial. Además, más de 300 personas siguieron el desarrollo del evento gracias a su transmisión en vivo.

Las entidades anfitrionas del Gobierno del Perú fueron el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico del Perú (CEPLAN) y el Ministerio de Desarrollo Social del Perú (MIDIS). Este evento constituyó una magnífica oportunidad para que los diferentes actores de la región pudiesen mostrar el avance que han realizado los distintos países en esta materia. A la vez, también fue posible intercambiar experiencias y aprender de los logros y errores de sus vecinos de la región y fuera de esta.

En el primer día de la conferencia, los participantes tuvieron la opción de asistir a alguno de los cuatro talleres que se impartieron en forma simultánea y que trataban los temas de gestión de evaluaciones; evaluaciones con enfoque de igualdad de género, derechos humanos e interculturalidad; evaluaciones ejecutivas y evaluación de impactos en el “mundo real”. Asimismo, durante los tres días de la conferencia estuvo permanentemente abierta una “feria del conocimiento”, donde diversos actores del área de monitoreo y evaluación, como la academia, empresas de consultoría y centros de investigación, entre otros, presentaron sus publicaciones y ofertas de capacitación.

En el segundo y tercer día tuvo lugar la conferencia, con una apertura oficial, ocho paneles temáticos que reunieron a más de 25 expositores, y una mesa de cierre.

Estructura de la publicación

Esta publicación es un compendio de las más de 20 presentaciones realizadas los días 3 y 4 de diciembre de 2013, por parte de nueve países que expusieron sus progresos en materia de monitoreo y evaluación. A la vez, varios participantes se refirieron en términos globales a los avances y desafíos en el desarrollo de los sistemas de monitoreo y evaluación de la gestión pública en América Latina y el Caribe.

Las presentaciones abordaron un amplio abanico de temas dentro del espectro del monitoreo y de la evaluación. Se destacó ante todo la experiencia de México acerca del uso efectivo de la armonización del plan nacional con el plan territorial, la coordinación y división de responsabilidades entre los distintos niveles de gobierno para el seguimiento de las metas de los planes, y la elaboración de instrumentos de planificación territoriales en términos de resultados, teniendo como base una estructura programática que utilizará la metodología del marco lógico.

Por otra parte, los representantes de Uruguay, Corea y República Dominicana expusieron sus experiencias recientes de evaluación y monitoreo, y explicaron cómo dichas experiencias les han permitido mejorar la armonización plan-presupuesto y optimizar la coordinación a nivel institucional y sectorial. En este contexto, cabe destacar la importancia que le otorga el Ministerio de Estrategia y Finanzas de Corea al monitoreo y evaluación, para evitar discrepancias en la ejecución de proyectos entre lo planificado y lo presupuestado. Para este fin, este ministerio cuenta con cuatro instrumentos: la gestión del costo total del proyecto, la reevaluación de factibilidad, el sistema de reporte de los gastos del presupuesto y la evaluación de desempeño.

Representantes de los gobiernos de Colombia y Perú hablaron sobre sus experiencias en el monitoreo de planes de mediano y largo plazo, como forma de evaluar el impacto real que tienen las políticas públicas. En el caso de Colombia, por ejemplo, se dieron a conocer los instrumentos de seguimiento más utilizados, entre ellos: informes, tableros de control, encuestas de percepción ciudadana, y diálogos y talleres. Asimismo, el CEPLAN del Perú presentó un enfoque moderno de hacer planeamiento estratégico con una visión de futuro de país, que incorpora características innovadoras como la prospectiva, la anticipación estratégica, la identificación de una ruta estratégica y el ejercicio de la vinculación plan-presupuesto como elementos claves para conocer a cabalidad el contexto en el que se desarrollan las políticas públicas, y por ende, apoyar la mejora continua de los sistemas de monitoreo y evaluación para una mejor toma de decisiones.

En relación con los avances que ha presentado América Latina en la incorporación de sistemas de monitoreo y evaluación, especialistas del BID y del Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC) de Argentina y representantes del Gobierno de México se refirieron al progreso que ha evidenciado la región en materia de monitoreo y evaluación, además de tratar los desafíos que siguen pendientes. Entre los aspectos destacados, se subrayó que contar con evidencia es un requisito mínimo para el diseño de las políticas públicas, por lo cual el desarrollo de los sistemas estadísticos es un aspecto crítico para tal fin. Asimismo, se constató el avance en la implementación del presupuesto basado en resultados en México, lo que se ve reflejado –por ejemplo– en el hecho de que prácticamente el 70% del gasto programable ya cuenta con matrices de indicadores para resultados, lo que permite realizar en forma efectiva el seguimiento del desempeño de los programas por medio del Sistema de Evaluación de Desempeño (SED).

La experiencia del Gobierno de Costa Rica en cuanto a efectuar una evaluación del plan de desarrollo nacional de mediano plazo (2010-2014) externa e independiente –práctica inédita en la región– fue ampliamente discutida por representantes del gobierno costarricense y especialistas internacionales,

incluidos aquellos que tuvieron la responsabilidad de realizar la mencionada evaluación. Esta última, para la cual se utilizó un enfoque metodológico participativo –que incluyó a funcionarios y otros actores importantes del sector público, del sector privado y de la sociedad civil–, concluyó con una serie de más de 30 recomendaciones prácticas. Se trata, pues, de un ejemplo destacado de una buena práctica que permite que todos los involucrados aprendan durante el desarrollo del proceso y en el análisis de los resultados.

La gestión de los sistemas de evaluación constituyó también un tema central de la conferencia, al cual se le dedicó un panel a fin de analizar su uso dentro del marco de la gestión para resultados en el desarrollo, y el rol de la evaluación como parte del ciclo natural de ejecución de las políticas públicas. Las exposiciones al respecto revelaron experiencias regionales de institucionalización de la función de evaluación, así como interesantes perspectivas acerca del rol del uso de la evidencia para mejorar los programas y las políticas públicas. Así, se discutió acerca del papel que desempeña la Dirección General de Seguimiento y Evaluación del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social del Perú, cuyo objetivo final excede la producción de información y evidencia, ya que está dirigido a mejorar el impacto, la eficiencia, la eficacia, la calidad, la equidad y la transparencia de las intervenciones sociales.

En el panel sobre el uso de la evidencia se planteó que, si bien es cierto que la evaluación de impacto ha cobrado más fuerza en los últimos años, en realidad hoy no se produce aún la evidencia necesaria, y la poca que hay, se utiliza escasamente. Para enfrentar estas carencias se requiere crear una cultura de producción y uso de la evidencia, generando incentivos para su producción y fomentando la gestión de la evidencia, de modo que se pueda desplazar la frontera del conocimiento y contar con más herramientas para decisiones de políticas a futuro. Otro tema planteado fue el de la distinción entre tres conceptos: uso de los resultados, influencia de los resultados y consecuencia del uso. En este último aspecto es determinante –por ejemplo– la oportunidad en que se presentan los resultados de la evaluación, para que estos efectivamente se usen en la toma de decisiones.

El último panel estuvo dedicado a las herramientas recientes y áreas de frontera para el monitoreo y la evaluación. En primer lugar, se discutió acerca de la provisión de “datos abiertos” (*Open Data*) y se proporcionaron variados ejemplos de cómo esta permite perfeccionar los sistemas de monitoreo y evaluación, lo que a su vez implica aumentar la transparencia, mejorar los servicios públicos, e impulsar el crecimiento económico y el valor social. Asimismo, se trató la necesidad existente de prestar atención a la cantidad y calidad de los indicadores –incluidos los datos estadísticos y los registros administrativos– para la efectiva consolidación de los sistemas nacionales y subnacionales de monitoreo y evaluación.

Algunas lecciones aprendidas

Considerando las exposiciones y opiniones de los participantes, se puede concluir que los sistemas de monitoreo y evaluación desempeñan un doble rol: por una parte, contribuyen a fortalecer la gestión pública y, por otra, son vitales para la rendición de cuentas y la transparencia. En los últimos años, si bien el desarrollo de estos sistemas ha sido muy dinámico, cada día se ha vuelto más importante la existencia de sistemas confiables, de calidad, que cuenten con recursos humanos calificados. Así, la consolidación de los sistemas de seguimiento y evaluación redundará, precisamente, en una gestión pública eficiente, eficaz y transparente.

Entre los requisitos que deberían cumplir los sistemas de evaluación de programas se destacan: primero, generar evidencia creíble, sólida y de calidad; segundo, tener sostenibilidad en el tiempo; y,

por último, lograr que los organismos que diseñen y ejecuten políticas públicas hagan uso de esa información para optimizar los programas.

Es importante indicar que entre las tareas pendientes en la mayor parte de los países de la región destacan: integrar los sistemas de planificación y de seguimiento y evaluación con los demás sistemas de gestión (en especial, presupuesto e inversión pública), lograr el ordenamiento territorial de la planificación estratégica, y articular los planes y el presupuesto.

Finalmente, en la Conferencia se resaltó que de nada servirá generar evidencia de alta calidad o tener sistemas de seguimiento confiables y creíbles o disponer de las mejores evaluaciones, pues si las decisiones no se toman sobre la base de la información del monitoreo o de las recomendaciones de las evaluaciones, todo esfuerzo realizado será, a la larga, etéreo e irrelevante.

Carlos Santiso
*Jefe, División de
Capacidad Institucional
del Estado
BID*

Louise Cord
*Gerente de Pobreza para
América Latina y el Caribe
Banco Mundial*

Víctor Adrián Vargas Espejo
*Presidente (e) del Consejo
Directivo
CEPLAN*



Sesión I

Los sistemas de monitoreo,
instrumento de armonización
plan-presupuesto

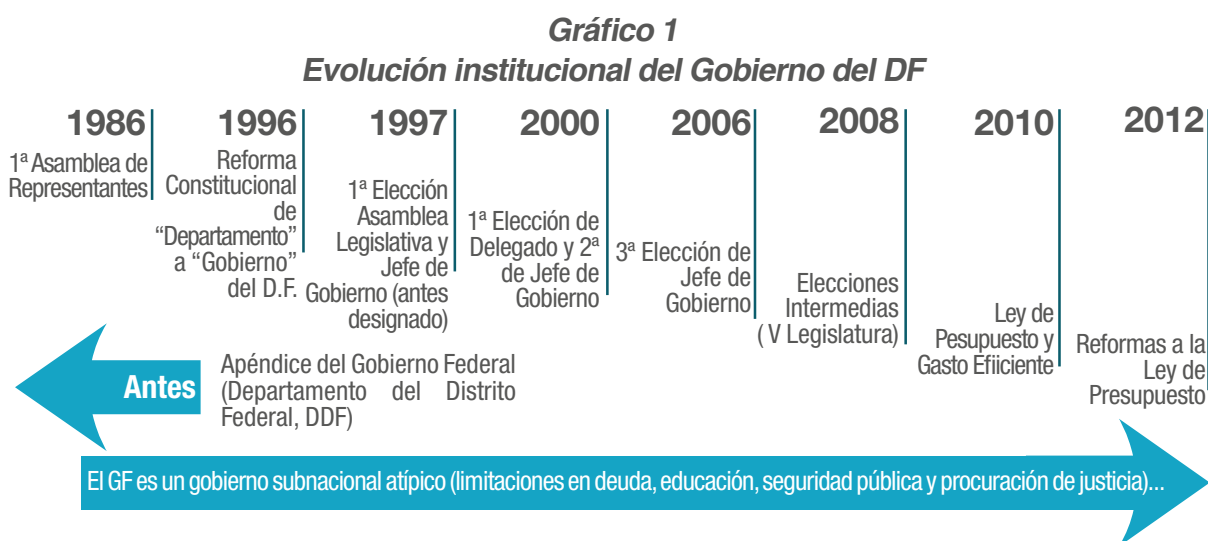
El Gobierno del Distrito Federal, Ciudad de México: innovación subnacional en Gestión y Presupuesto por Resultados

Gabriel Farfán Mares ¹

Es un honor y placer estar en el Perú, para hablar de las experiencias, de los logros y de lo que aún nos falta lograr en México. Yo he tenido experiencias en varios órdenes de gobierno y niveles de gobierno, y esta vez haré unas reflexiones acerca de lo realizado en 2007.

A finales de 2006, la Secretaría de Finanzas del Distrito Federal se propuso hacer una revisión de la gestión a largo plazo en México, encontrándose muchas áreas de oportunidad y otras de desafíos. Para empezar, México es una ciudad enorme: el Distrito Federal (DF) cuenta con aproximadamente 8 millones o 9 millones de habitantes y 16 delegaciones. Estas delegaciones son gobiernos atípicos, pues no son municipios en el más estricto sentido del término, sino órganos político-administrativos, de modo que estas 16 delegaciones equivalen a gobiernos municipales y la Ciudad de México, a un gobierno central muy poderoso que asume o atrae algunas de las funciones típicas de los municipios.

Dicho esto, cabe agregar que a esos 8-9 millones de personas se suman otros 8 millones que se ubican en la zona metropolitana. Entonces, se quiere poner énfasis en el hecho de que la ciudad de México exhibía un subdesarrollo en la planificación y el presupuesto. La ciudad había sido tratada como una dependencia del gobierno federal, porque su estatus de independencia recién llegó en 1997, cuando fue elegida su primera autoridad. De esta forma, recién a partir de la democratización de los años noventa se puede hacer un andamiaje de planificación y presupuestación.



Fuente: Elaboración propia.

¹ Profesor de la Universidad Iberoamericana, México.

El Gobierno del Distrito Federal (GDF) es una ciudad-estado y, al mismo tiempo, un municipio. Presenta un alto nivel de internacionalización y es responsable de servicios públicos como la seguridad pública y la procuración de justicia, pero también recauda el impuesto predial, los derechos de agua, tenencia y nómina, y es responsable de la recolección de la basura, del alumbrado público y de la pavimentación, servicios típicamente asociados a los municipios. Asimismo, tiene bajo su responsabilidad la coordinación de 16 delegaciones, que son una especie de gobiernos municipales porque no tienen las atribuciones antes mencionadas. Por tanto, el gobierno central recauda prácticamente todo, no existe mucha recaudación en las delegaciones ni tampoco tiene muchas de las atribuciones con las que generalmente cuentan los municipios. Estamos ante un gobierno muy centralizado, lo que implica que muchas de las decisiones adoptadas en la Secretaría de Finanzas tengan efectos multiplicadores en la ciudad.

En realidad, las reglas de presupuesto presentaban importantes atrasos, existía un desfase entre las instituciones jurídico-políticas y las financieras-presupuestales. El Presupuesto por Programa (PPP) se empezó a implantar en 1976 en México y nunca se desarrolló en el DF, la Ley de Planeación carecía de un reglamento, el presupuesto se basaba en la codificación de insumos y responsabilidades, y no tenía una clasificación funcional, es decir: este rezago en la programación presupuestaria permitía conocer quién gastaba y que hubiera un control medianamente exacto de quiénes lo gastaban. En realidad, no había instrumentos de planificación en términos territoriales ni mucho menos de resultados; era una matriz, estrictamente financiera, con un enfoque administrativo y económico que no ayudaba a la planificación del Presupuesto por Resultados.

Lo primero que se hizo fue evaluar y analizar la estructura programática del presupuesto de los Programas Generales de Desarrollo de la ciudad. Sin embargo, muchos de los elementos que estaban en el Programa no tenían un adecuado financiamiento, es decir: la planificación de la ciudad iba por un tramo o una carretera completamente distinta o contradictoria, había elementos del Programa General de Desarrollo que no estaban presupuestados, que carecían de financiamiento, o que no guardaban ninguna correspondencia con el Programa General de Desarrollo.

Ante esta situación, se redujo la brecha entre ese Programa General de Desarrollo y el presupuesto, de manera que la planificación tuviera financiamiento y que la elaboración del presupuesto no implicara acciones que, de alguna manera, no estuvieran contempladas en el plan. Al revisar el Programa General de Desarrollo en todas sus áreas, y tratando de reducir la brecha adaptando la estructura programática presupuestal a la planificación, se logró introducir como innovación el Presupuesto (o gestión) basado en Resultados con los elementos que se debería contar a nivel de presupuesto en estado de subdesarrollo. Es decir: no había un presupuesto por programas en la ciudad ni había un desarrollo de programas. Más bien, había una matriz de presupuesto que aseguraba el control de los recursos públicos, pero realmente ninguno de los que se llamaban “programas” era un programa en términos modernos, lo que nosotros conocemos como una matriz de indicadores de resultados, como un programa que deriva o que utiliza la metodología de marco lógico, sino que eran realmente pequeñas agregaciones de recursos públicos que no tenían ninguna profundidad.

Entonces, para contrarrestar esto, hubo que inventar nuevos instrumentos, construir una nueva estructura programática que fuese amigable con la planificación y que también pudiese ser amigable con un enfoque basado en resultados.

La estrategia se centró en retroalimentar el andamiaje institucional financiero-presupuestal y el jurídico-político; así, se usó el andamiaje financiero-presupuestal de la Secretaría de Finanzas para poder visibilizar e implantar todas las estrategias transversales y los resultados dentro de la matriz presupuestal. Es decir: que los mismos tomadores de decisiones en términos de presupuesto cuenten con una matriz para el control del gasto y el control del presupuesto, y las categorías adecuadas para poder construir una estrategia de largo plazo en términos de monitoreo-evaluación, enfocada, basada en resultados.

Lo que se hizo fue alinear la planificación con el presupuesto, y construir una clasificación funcional y una estructura por resultados. La clasificación funcional ha sido desarrollada por el Banco Mundial y otros organismos financieros internacionales, particularmente el Fondo Monetario Internacional (FMI), y agrupa las diferentes funciones del gobierno en grandes tramos: desarrollo social, desarrollo económico y funciones gubernativas o de gobierno, funciones que no existían en el Distrito Federal.

Algunos de los gabinetes especializados dentro de la ciudad concluyeron que no tenía caso seguir construyendo una estructura programática, que narrara los procesos que se estaban utilizando o los insumos empleados para poder derogar un monto de gasto. Esto tenía sentido para efectos de contraloría, pero no para aquello que se quería evaluar en cuanto a resultados relacionados con el presupuesto. Entonces, lo que se hizo fue incorporar varias categorías para construir el Presupuesto por Resultados y adaptar la estructura programática del presupuesto.

La categoría por presupuesto posee características que han sido usadas al menos por 30 años, las cuales incluyen: años, sector, subsector, programa, programa especial, partida, dígitos identificadores, tipos de pago y actividades. Esta clave presupuestal es común en América Latina; sin embargo, lo que más llamó la atención fue que la Secretaría de Finanzas no sabía definir los conceptos de programas y programas especiales ni tampoco cuál era el tamaño de un programa en sí, es decir: existía un problema de conceptualización muy importante.

En el año 2009 se transformó la estructura programática y se le introdujeron varias categorías, como las de resultado y subresultado, las cuales servían a los gabinetes especializados en planificación y obtención de resultados (véase el gráfico 2).



Fuente: Elaboración propia.

Así, la categoría de resultado reflejará los impactos (política pública); el subresultado, la gestión pública; las actividades institucionales estarán compuestas por programas y servicios; y los proyectos reflejarán los desempeños.

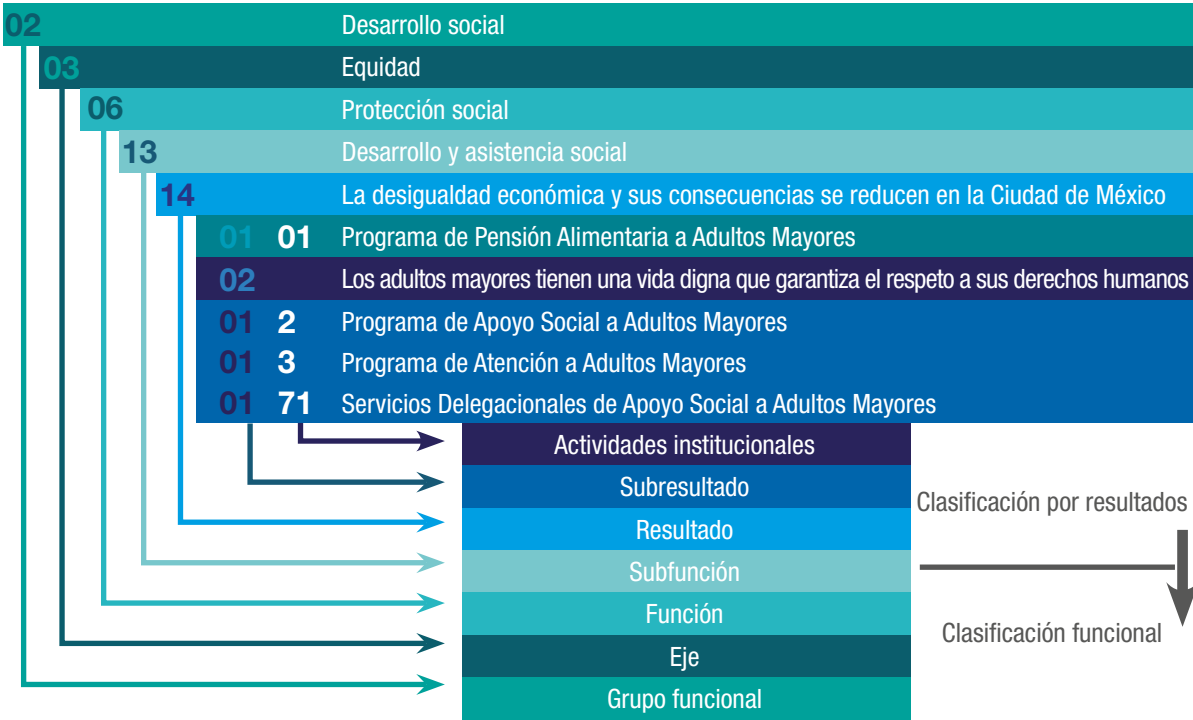
Todas las categorías de la Clasificación por Resultado (RE, SR, AI, PY) se orientarán, conceptual y semánticamente, hacia los resultados que se pretenden obtener, en lugar de presupuestar a partir de los insumos y/o procesos. Con ello, se abandonará la práctica tradicional de presupuestar sobre la base de la inercia y desde el punto de vista del funcionamiento del gobierno, para integrar desde ahora el presupuesto codificado con las necesidades y requerimientos de la ciudadanía.

Luego de revisar todas las estructuras programáticas de las entidades federativas, se habló también con los distintos gabinetes especializados de desarrollo social y desarrollo económico. Para empezar, se trabajó con la estrategia de transversalización de género, para determinar cuánto dinero se gastaba en la política de equidad de género en la ciudad, es decir: para responder a las preguntas de cuánto se gasta en los programas orientados a niños y mujeres.

A partir de la nueva clasificación del presupuesto, se categorizaron las prioridades de los gabinetes de desarrollo social, económico, de educación y de gobierno, para luego construirlas de acuerdo con los resultados ulteriores que debían lograr y no en función de insumos o procesos.

Por ejemplo, en el caso de desarrollo social, observamos a nivel de subresultado que los adultos mayores tienen un ingreso mínimo garantizado y que también tienen una vida digna que garantiza el respeto de los derechos humanos, lo cual en la anterior estructura programática era difícil de encontrar. Desde luego, los demás resultados y las demás categorías de los subresultados ya incluían los programas de apoyo social a los adultos mayores, el programa de atención a dichas personas y los servicios delegacionales de apoyo a las mismas. Entonces, había información de mayor calidad, información relevante y permanente para el enfoque de resultados. Los cambios en la estructura programática sirvieron para visualizar el programa de género y sus resultados asociados, los cuales han sido transversalizados en todas las funciones gubernativas.

Gráfico 3
Ejemplo de clasificación por resultados (política social)



Fuente: Elaboración propia.

Es necesaria la participación de la Secretaría de Finanzas o del Ministerio de Finanzas a fin de garantizar la asignación de los recursos sobre la base de los resultados y la observación, de los indicadores e información relevante para la toma de decisiones; de esta forma, también se lleva adelante una alianza virtuosa entre el Ministerio de Finanzas y los demás ministerios.

¿Cuáles son las lecciones aprendidas de esta experiencia? Primero, nosotros tenemos que hacer que la Secretaría de Finanzas participe. Esa es la gran lección que se ha visto en distintos estados de la República mexicana y en otros gobiernos subnacionales de América Latina.

Es importante hacer énfasis en el hecho de que presupuesto y gestión pública van de la mano y que cada uno tiene su área de influencia. Puede que en algunos casos se desee implementar el Presupuesto basado en Resultados de manera generalizada; sin embargo, este programa está atado a responsabilidades administrativas o a una lógica organizacional y no a una necesidad derivada de un problema previamente identificado. Entonces, la tentación de generalizar los cambios en la administración pública es muy grande, sobre todo en México, por la misma tradición jurídica, legal y administrativa.

Por eso, en lugar de escoger programas piloto o problemas importantes para la ciudadanía, que deben ser evaluados, monitoreados y enfocados en resultados, se debe hacer un esfuerzo para que todos esos programas y todas esas actividades gubernamentales, que se desprenden de una lógica administrativa de responsabilidades, tengan un resultado. Y aunque la acción pública es muy potente, el Estado, con pequeñas acciones, no puede tener incidencia en grandes cambios sociales, como la reducción de la pobreza o el mejoramiento de la educación. Para ello, se necesitan programas que tengan influencia sobre estos aspectos.

Otro de los propósitos o retos es el de contribuir a una mejor planificación gubernamental. Nosotros incorporamos todas las categorías del plan o del Programa General de Desarrollo al presupuesto, es decir: con esa información cualquiera podría decir en qué medida los recursos públicos están apoyando o no a una meta, un objetivo, o a una línea del plan o del programa estatal del desarrollo. Esto implica la generación de una gran cantidad de información, que debe ser sistematizada en plataformas y tecnologías de la información que no deben descartarse.

La idea es que en pocos años se pudo llevar al DF algo más moderno, tanto en términos de administración presupuestaria como de una gestión orientada a resultados. Pero lo más importante es que se logró visibilizar y poner al alcance de los encargados de la toma de decisiones una gran cantidad de información, lo que de otra manera hubiese sido un trabajo artesanal. Antes de esta nueva estructura, encontrar cuál era la incidencia o incluso cuáles eran los recursos orientados al mejoramiento de la calidad de vida de la infancia era prácticamente imposible: se trataba de un trabajo de tres o cuatro días, y ni siquiera exacto. Una vez que se logró ordenar y darle racionalidad a la estructura programática del plan, se pudo obtener el andamiaje presupuestal para poder construir una estrategia de enfoque de resultados mucho más exitosa.

Los sistemas de monitoreo, instrumento de armonización del plan-presupuesto

Gabriel Frugoni²

El plan y el presupuesto en Uruguay

El presupuesto quinquenal es uno de los sellos distintivos que tiene Uruguay. Surgido a partir de la Constitución de 1966, en la práctica ayudó a disminuir la pérdida de importancia de la planificación durante la década de 1980 y 1990. Afortunadamente, en la actualidad ha venido cobrando cada vez más valor el papel de la planificación, como consecuencia de un nuevo rol del Estado y de la inversión pública en su modelo de desarrollo.

En relación con su desempeño, podemos afirmar que el plan que contiene el presupuesto en nuestro país se cumple, dado que las rendiciones de cuentas anuales son realmente marginales, como veremos más adelante. Dicho plan surge del programa de gobierno (insumo político) y de la planificación estratégica de mediano-largo plazo (insumo técnico).

El Poder Ejecutivo, reunido en Consejo de Ministros, determina los lineamientos estratégicos y las prioridades al inicio del período, en función del programa de gobierno de la fuerza política en el poder. Este es el principal insumo político, ya que representa los compromisos asumidos durante la campaña electoral por la fuerza política que accede al gobierno.

A su vez, el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) presenta el escenario macroeconómico, las metas fiscales y de endeudamiento del país. Este insumo permite identificar escenarios y plantear restricciones en función de la definición o identificación de la capacidad de endeudamiento del gobierno en el mediano plazo, de los objetivos y principales partidas.

El presupuesto quinquenal es la principal herramienta para implementar el plan de gobierno. La última innovación del mismo se inició en 2010, con la aparición de las áreas programáticas y –dentro de ellas– de los programas horizontales que buscan una mayor articulación y eficiencia de las políticas. De esta manera, el presupuesto se estructura en áreas programáticas (subdivididas en programas, proyectos), entendidas como las funciones que el Estado desarrolla y a las cuales contribuyen los diferentes incisos (ministerios). La flexibilidad del presupuesto se consigue en las instancias anuales, es decir: en las rendiciones de cuentas.

La impronta de la política de gobierno se refleja en la nueva definición de programas, que ahora se caracteriza por la transversalidad. Antes, un ministerio era un programa; en la actualidad, más de un ministerio participa de un programa, es decir: se busca que un programa incluya a más de un departamento ministerial.

² Economista, Director de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) de Uruguay.

Sin embargo, debemos hacer algunas observaciones. Dado que la transversalidad institucional en general es monopolizada por alguno de los ministerios sectoriales, es indispensable avanzar en la apertura de los programas “bolsas”, los que no deben ser admitidos al interior de cada ministerio. En la actualidad se está buscando desagregar estos programas para que realmente la transversalidad pueda operar, con el objetivo de lograr una mayor definición de esos programas.

Todo esto implica redefinir los programas presupuestales en busca de:

- Sentido programático *versus* lo que era antes el sentido de institucionalidad, es decir: los programas se definen sobre la base del objetivo último que se espera lograr de la aplicación de los recursos que lo componen.
- Transversalidad, es decir: agrupar los recursos con que cuentan distintas instituciones que persiguen un mismo fin, a partir de la vinculación de los programas con las áreas programáticas con las que colaboran.
- La definición de los objetivos de los ministerios y unidades ejecutoras en función de los programas a los que contribuyen.
- Las rendiciones de cuentas del presupuesto quinquenal, realizadas anualmente, solo implican pequeños ajustes, lo que demuestra claramente que el presupuesto refleja un plan y no se cambia de manera significativa.
- A modo de ejemplo, en el cuadro 1 se pueden observar los montos (en millones de pesos uruguayos constantes al 1 de enero de 2012) de la Ley de Presupuesto Núm. 18719. En el cuadro también se encuentran los montos iniciales que se presupuestaron y dos rendiciones de cuentas que se presentaron en 2010 y 2011. Así, se puede apreciar que la planificación se cumple y las rendiciones de cuentas son casi marginales; y que los ajustes en porcentajes no superan el 1,07% de ese presupuesto.

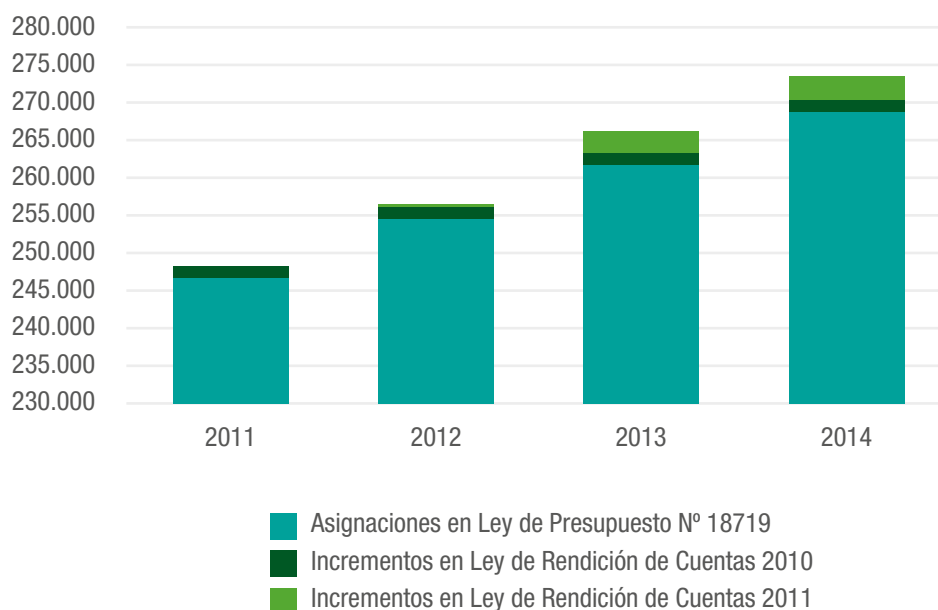
Cuadro 1
Plan y presupuesto en Uruguay

En millones de pesos a valores del 1 de enero 2012								
Concepto	2011		2012		2013		2014	
	MONTO	INCR.	MONTO	INCR.	MONTO	INCR.	MONTO	INCR.
Asignaciones en Ley de Presupuesto Núm. 18719	246.935	---	254.582	---	261.889	---	268.883	---
Incrementos en Ley de Rendición de Cuentas de 2010	1.315	0,53%	1.603	0,63%	1.603	0,61%	1.603	0,60%
Incrementos en Ley de Rendición de Cuentas de 2011	0	0,00%	125	0,05%	2.807	1,07%	3.001	1,12%

Fuente: Elaboración de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), a partir del Tomo I del Presupuesto Nacional 2010-2014 y Exposición de Motivos Rendición de Cuentas 2011.

Nota: El porcentaje de incremento de cada rendición de cuentas se relaciona con la asignación en la Ley de Presupuesto Núm. 18719.

Gráfico 4
Presupuesto y rendición de cuentas 2010 y 2011
(en millones de pesos constantes, enero de 1012)



Fuente: OPP.

Otro aspecto que vale destacar es el importante rol que desempeñan las empresas públicas (EEPP) en la inversión pública y en los resultados del gobierno. Si bien las EEPP cuentan con un presupuesto anual, entran en la lógica del presupuesto quinquenal porque incorporan las transferencias desde (aportes) o hacia (subsidios); por lo tanto, las EEPP deben realizar el ejercicio de planificar el quinquenio, en particular las inversiones. Asimismo, el ejercicio de planificación se intercambia con la OPP, y el MEF toma en cuenta tanto las prioridades definidas en el plan de gobierno como en el contexto macrofiscal.

Otro componente son los gobiernos subnacionales. Estos tienen autonomía para elaborar sus presupuestos, los cuales son aprobados anualmente por los correspondientes legislativos subnacionales. No obstante, entran en la lógica de presupuestación quinquenal, en virtud de los artículos 214 y 298 de la Constitución. En efecto, el primer artículo mencionado señala las transferencias del gobierno central a los gobiernos subnacionales, que alcanzan a representar el 50% de los recursos de algunos de ellos, el más importante de los cuales es el 3,33% de todos los recursos del presupuesto nacional. El segundo artículo indica que el Fondo de Desarrollo del Interior (FDI) se nutre de la alícuota de los tributos nacionales recaudados en los departamentos del país, sin tomar en cuenta la capital (Montevideo). Esto debe ser aprobado por la Comisión Sectorial de Descentralización (CSD), que está constituida por representantes de los gobiernos departamentales y representantes del Poder Ejecutivo, y es coordinada por la OPP.

Por lo expuesto, podemos afirmar que el plan y el presupuesto en Uruguay implican dos desafíos fundamentales. El primer desafío es *evolucionar desde el modelo plan-presupuesto quinquenal hacia el modelo plan de desarrollo-presupuesto quinquenal*, obviamente tratando de establecer la continuidad de los cinco años presupuestales con los siguientes, y lograr políticas públicas y planificación de los bienes públicos. El siguiente desafío clave es *efectuar la revisión de las líneas de base presupuestales*, es decir: revisar los presupuestos anteriores para romper con el incrementalismo, lo cual está en relación con los temas que abordaremos en los siguientes puntos.

El rol del monitoreo en este marco

En este contexto, la función del monitoreo es contribuir a una gestión por resultados que permita una mayor articulación entre lo planificado y lo ejecutado. Asimismo, avanzar en instrumentos que nos permitan ir contrastando la realidad, para de esta manera mejorar los sistemas de información, de modo de poder hacer una evaluación de calidad. En este sentido, podremos lograr un conocimiento más consciente por parte de la población, así como de los efectos que su aplicación tiene sobre las condiciones de vida del país.

Para ello, se cuenta con la definición de programas presupuestales que facilitan el monitoreo por medio de resultados, productos y procesos. Actualmente, se cuenta con 32 programas y 97 indicadores de resultados que están en camino de simplificarse para ser más funcionales a los objetivos estratégicos. Además, se está completando la información correspondiente a los últimos 10 años de cada indicador, condición necesaria para ir completando a su vez los sistemas de información relacionados.

El monitoreo informa y detecta posibles desvíos mediante los indicadores, para luego investigar sus causas y emprender las acciones correctivas. Con el monitoreo es posible observar la implementación, a diferencia de lo que ocurre con la evaluación, que solo permite observar los resultados, es decir: no existe monitoreo de resultados, puesto que el monitoreo solo enciende las luces del proyecto y la evaluación lo explica.

A modo de ejemplo, detallamos la intervención en áreas programáticas prioritarias: vivienda, seguridad, salud, inclusión social y educación.

Durante 2012 se llevaron a cabo las siguientes evaluaciones de diseño, implementación y desempeño de las áreas de vivienda y seguridad: Autoconstrucción, Cooperativas y Vivienda Rural en el área de vivienda, y el programa de Patronato Nacional de Encarcelados y Liberados en materia de seguridad. Durante el primer semestre de 2013, se agregó el Programa del Instituto Nacional de Criminología y Policía Comunitaria en seguridad; mientras que en salud se contó con los programas ADUANAS, Acompañamiento de Madres Adolescentes y Evaluación de Impacto del Programa Uruguay Crece Contigo.

Cabe resaltar la importancia de que, en esta etapa, la evaluación contemple el diseño, la implementación y el desempeño de la política o el programa. Nuestra experiencia nos muestra que es fundamental relacionar estas etapas de la evaluación con las expectativas institucionales, de forma de valorizar los acuerdos de mejora que se logren como producto de contrastar los objetivos buscados y los resultados.

El gráfico 5 presenta los programas del área programática y la distribución del crédito para la seguridad pública en 2011. En la parte izquierda del cuadro complementario al gráfico se pueden apreciar los programas del área, seguidos por los objetivos de cada programa y el crédito vigente.

Por su parte, el cuadro 2 nos muestra cómo participan los diferentes ministerios; por ejemplo, para el programa de prevención y represión del delito intervienen el Ministerio del Interior y el Ministerio de Defensa. De esta forma, se observa la transversalidad de los programas.

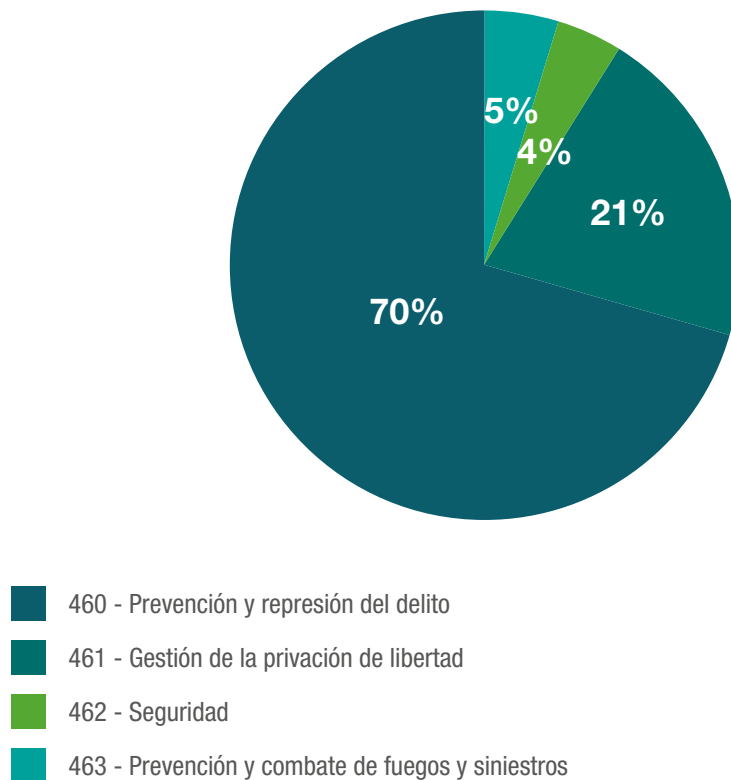
Por último, el cuadro 3 exhibe los indicadores para el programa de gestión de la privación de libertad, por ejemplo: el indicador de tasa de muertes violentas por 1.000 personas privadas de su libertad (PPL).

De esta manera, visualizamos un ejemplo de las áreas programáticas y los indicadores, los cuales constituyen un tomo del presupuesto nacional y de las rendiciones de cuentas que se presentan al Parlamento en cada año correspondiente.

Gráfico 5
Seguridad pública: programas del área programática
y distribución del crédito 2011 por programa e inciso

Programas del AP	Objetivos del programa	Crédito vigente 2011 (en miles de \$)
460 - Prevención y represión del delito	Desarrollar estrategias para la prevención y represión del delito	9.196.659
461 - Gestión de la privación de libertad	Efectuar la custodia y promover la rehabilitación de quienes se encuentran privados de libertad	2.693.185
462 - Seguridad	Desarrollar estrategias que contribuyan a garantizar la segura movilidad de la población	489.345
463 - Prevención y combate de fuegos y siniestros	Desarrollar estrategias preventivas y de acción frente a siniestros	653.953
Total AP Seguridad Pública		13.033.142

Fuente: SIIF y SPE.



Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 2
Programas y objetivos del área prioritaria de seguridad pública

Área programática	Programa	Inciso	Objetivo inciso
SEGURIDAD PÚBLICA: Comprende la administración, gestión y apoyo de actividades vinculadas con la prevención y represión del delito en el territorio, las aguas jurisdiccionales y el espacio aéreo nacional; el control de ingreso y salida de personas al y del país; la reglamentación del tránsito por carretera y la seguridad vial; los servicios de lucha y prevención contra incendios y siniestros; así como la gestión de la privación de la libertad. Incluye las actividades de investigación aplicada y desarrollo experimental relacionados con el orden público y la seguridad, y los subsidios o transferencias para apoyo de estas actividades.	Prevención y represión del delito: Desarrollar estrategias para la prevención y represión del delito.	04-MI	Prevención y represión del delito: Desarrollar estrategias y acciones para prevenir y reprimir el delito.
		03-MDN	Desarrollar estrategias de prevención del delito: Desarrollar estrategias para la prevención y represión del delito en los ámbitos de su jurisdicción.
	Gestión de la privación de libertad: Efectuar la custodia y promover la rehabilitación de quienes se encuentran privados de libertad.	04-MI	Gestión de la privación de la libertad: Efectuar la custodia y promover la rehabilitación de quienes se encuentran privados de libertad incentivando su participación en actividades educativas y laborales, velando por la cobertura de sus necesidades básicas de alimentación, salud, alojamiento, seguridad y educación.
		03-MDN	Custodiar establecimientos carcelarios: Efectuar la custodia perimetral de establecimientos carcelarios asignados.
		27-INAU	Medidas para adolescentes en conflicto con la ley penal: Gestionar el sistema de ejecución de medidas para adolescentes en conflicto con la ley penal, brindando las debidas garantías.
	Seguridad vial: Desarrollar estrategias que contribuyan a garantizar la segura movilidad de la población.	04-MI	Seguridad vial: Promover la circulación segura en las rutas y caminos de jurisdicción nacional y departamental.
		10-MTOP	Ingeniería para la seguridad vial: Desarrollar actuaciones de ingeniería que contribuyan a garantizar la movilidad de personas y mercancías en condiciones de seguridad.
	Prevención y combate de fuegos y siniestros: Desarrollar estrategias preventivas y de acción frente a los siniestros.	04-MI	Prevención y combate de fuegos y siniestros: Desarrollar acciones preventivas, ejecutivas y de investigación contra la producción de siniestros e intervenir en los casos que ocurran.
		03-MDN	Apoyar la prevención y combate de fuegos y siniestros: Mantener los recursos humanos y materiales necesarios para el apoyo al combate de fuegos y siniestros.

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 3
Indicadores del programa de gestión de la privación de libertad

Programa	Objetivo programa	Indicador	Fórmula de cálculo
Gestión de la privación de libertad	Efectuar la custodia y promover la rehabilitación de quienes se encuentran privados de libertad.	Tasa de muertes violentas por mil PPL	$(\text{Cantidad de muertes violentas} / \text{total de PPL}) * 1000$
		Tasa de delitos sexuales y contra la persona por mil PPL	$(\text{Cantidad de delitos sexuales y contra la persona} / \text{total de PPL}) * 1000$
		Tasa de egresos por fuga por mil PPL	$(\text{Cantidad de egresos por fuga} / \text{total de PPL}) * 1000$
		Reincidencia de acuerdos con criterios de MI	$(\text{Cantidad de egresos por fuga} / \text{total de PPL}) * 1000$
		Reincidencia de acuerdos con criterios de MI	$(\text{Cantidad de PPL reincidentes} / \text{cantidad total de PPL}) * 100$
		Porcentaje de PPL que redimen pena por haber participado de programas de trabajo y estudio	$(\text{Cantidad de PPL que redimen pena por trabajo o estudio} / \text{cantidad total de PPL}) * 100$

Fuente: Elaboración propia.

Coordinación plan-presupuesto

Diseño institucional

El artículo 214 de la Constitución de la República del Uruguay establece que “el Poder Ejecutivo proyectará con el asesoramiento de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), el Presupuesto Nacional que regirá para su período de gobierno y lo presentará al Poder Legislativo dentro de los seis primeros meses del ejercicio de su mandato”.

Por su parte, el artículo 230 indica que “la Oficina de Planeamiento y Presupuesto se comunicará directamente con los Ministerios y Organismos Públicos para el cumplimiento de sus funciones. Formará Comisiones Sectoriales en las que deberán ser representados los trabajadores y las empresas públicas y privadas. La OPP asistirá al Poder Ejecutivo en la formulación de los planes y programas de desarrollo, así como en la planificación de las políticas de descentralización”.

El sistema de presupuestación uruguayo carece de dispositivos y reglas formales que determinen con claridad las responsabilidades de los actores participantes, más allá de lo que indica el Art. 214 de la Constitución, anteriormente detallado, en donde se establece que el encargado de la elaboración del presupuesto es el Poder Ejecutivo, con el asesoramiento de la OPP (esta tiene rango ministerial).

Gestión para resultados

El objetivo es orientar la gestión de los gobiernos y las instituciones públicas al logro de los resultados que los gobiernos se han comprometido a alcanzar. En la gestión para resultados en el desarrollo (GpRD), la noción de resultado está asociada al cambio social producido por la acción del Estado y no

solamente abarca las actividades o los productos que contribuyen a ese cambio, con frecuencia tomados como parámetros para evaluar la acción gubernamental.

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

Recursos para financiar el plan

Para los gobiernos que tengan el objetivo de avanzar verdaderamente en un proceso de desarrollo en virtud del cual todos los grupos sociales y sectores económicos participen y se benefician, especialmente los sectores más postergados de la sociedad, la necesidad de contar con más recursos es un factor limitante central.

En ese sentido, es necesario invertir en infraestructura logística, destinar mayores recursos a educación y a investigación e innovación; corregir las rigideces existentes en los presupuestos actuales (salarios, gastos de funcionamiento, mantenimiento de inversiones, pago de servicios de deuda, transferencias a la seguridad social). De esta manera, se torna imperiosa la necesidad de contar con los fondos necesarios, extrayéndolos de los sectores económicos mayormente beneficiados, y que aún no contribuyen al bienestar general en la misma medida en que el país les brinda un entorno adecuado para el buen desempeño de las actividades económicas.

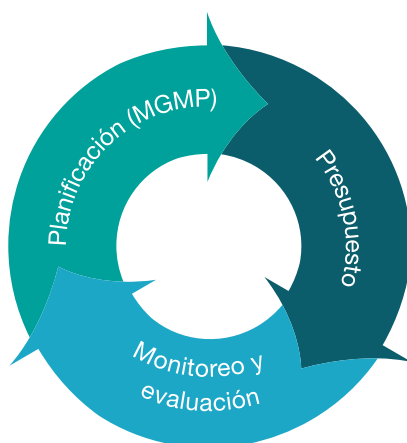
Monitoreo y evaluación en Corea con miras a mejorar la planificación y el presupuesto

Seongbak Wi³

El ciclo de planificación, presupuesto, y monitoreo y evaluación

El primer paso del ciclo de planificación, presupuesto, y monitoreo y evaluación (M&E) es, precisamente, la planificación. Esta consiste en un plan de mediano plazo que incluye las acciones que se llevarán a cabo para un determinado fin, a la cual se incorpora el presupuesto. Posteriormente, se realizan el monitoreo y la evaluación y, a partir de ello, se ofrece una retroalimentación que va en dirección a la planificación, creándose de este modo un círculo virtuoso (véase el gráfico 6).

Gráfico 6
Esquema de planificación, presupuesto, y monitoreo y evaluación



Fuente: Elaboración propia.

La planificación es una herramienta fundamental para coordinar los diversos intereses y las discusiones. El paso siguiente comprende el proceso de financiamiento, en el que muchas veces no se realiza una revisión profunda. Por ello, esta última debe llevarse a cabo en el momento de la planificación.

En el caso del Gobierno coreano, al vincular la planificación nacional con la asignación del presupuesto, se logra aumentar la eficiencia y la transparencia en la asignación de recursos públicos y se evita que los funcionarios de presupuesto tomen decisiones arbitrarias o ad hoc.

³ Director general, Ministerio de Estrategia y Finanzas, Corea del Sur.

En cuanto al M&E, si están ausentes, la ejecución de proyectos puede diferir de lo que se ha planificado y presupuestado. El M&E permite también que los ministerios sectoriales y los organismos ejecutores aspiren a aumentar la envergadura de sus proyectos, y a incrementar la eficiencia de nuevos proyectos a partir de la retroalimentación, es decir: ofrecen experiencia y lecciones aprendidas a los organismos de planificación y presupuesto.

Esto se evidencia en la estructura del Gobierno coreano, conformado por el Presidente, el Primer Ministro, el Ministerio de Estrategia y Finanzas y otros ministerios. El Ministerio de Estrategia y Finanzas está a cargo de la planificación, del presupuesto, del monitoreo, de la evaluación y de la coordinación entre los ministerios y las políticas económicas. Esto le permite tener un plan eficiente, y también realizar una evaluación y un monitoreo eficientes, para liderar los ministerios y contribuir a la economía y al desarrollo de Corea.

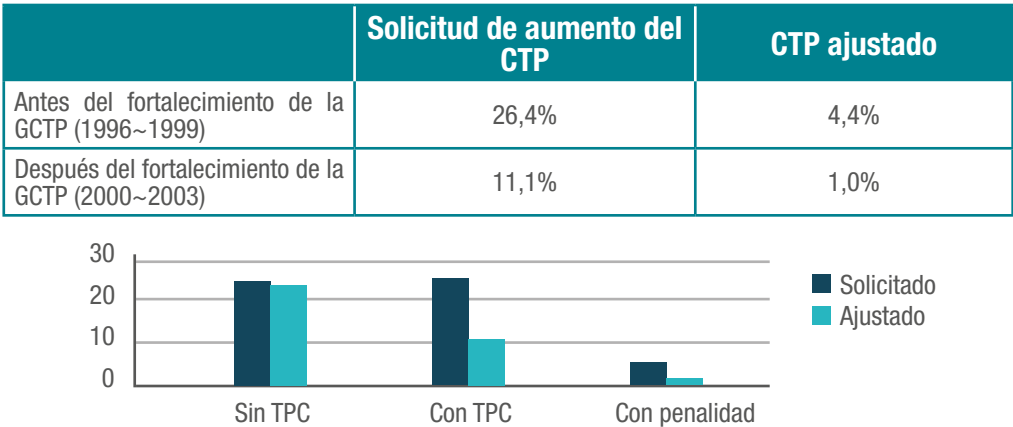
Herramientas para el monitoreo y la evaluación

Hay cuatro instrumentos clave para llevar a cabo el M&E: i) la gestión del costo total del proyecto (GCTP); ii) la reevaluación de factibilidad; iii) el sistema de reporte de los gastos del presupuesto, y iv) la evaluación de desempeño.

En cuanto a la gestión del costo total del proyecto (GCTP), en Corea, el Ministerio de Estrategia y Finanzas fiscaliza la ejecución de los proyectos con el fin de evitar un incremento excesivo del costo total como resultado de las modificaciones que puedan introducirse. Los ministerios sectoriales deben reportar al Ministerio de Estrategia y Finanzas los cambios que se produzcan en el costo total del proyecto, y obtener la aprobación pertinente; de lo contrario, habría una violación de las reglas y se les aplicarían las sanciones correspondientes: reducción de los gastos imprevistos de los proyectos, disminución de los gastos operacionales del ministerio sectorial pertinente o, bien, el incremento no aprobado no se presupuesta.

El efecto de la GCTP es revelador. El gráfico 7 muestra cómo, antes de fortalecerse esta herramienta, el pedido de incrementar el costo total de un proyecto (CTP) ascendió un 26,4%; pero luego de que la GCTP se fortaleciera, la solicitud de aumento descendió a un 11,1%; finalmente, al agregarse e imponerse las penalidades correspondientes (a partir del año 2000), las cifras disminuyeron aun más, hasta llegar a un 1%. Cabe considerar que, sin control, el pedido de incrementar el CTP se habría elevado hasta un 26%.

Gráfico 7
Gestión del costo total del proyecto (GCTP)



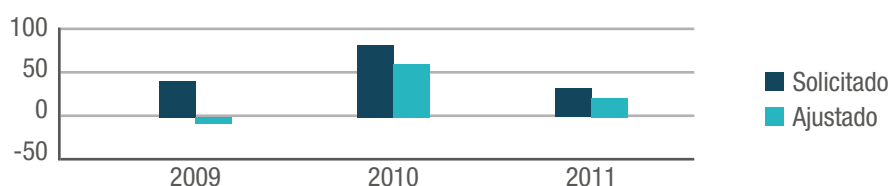
Fuente: Elaboración propia.

La segunda herramienta, como ya se ha adelantado, es la reevaluación de factibilidad. Si bien los proyectos presupuestados han aprobado la evaluación de factibilidad, esta última puede variar si el costo de un proyecto sube o si el entorno registra modificaciones, como en los siguientes casos: i) el CTP se incrementa en más del 20%, ii) la nueva proyección de la demanda es un 30% menor que la cifra inicial, y iii) la situación cambia drásticamente, de manera que los supuestos iniciales de proyección de la demanda se tornan inválidos. En estos casos, mediante la reevaluación, el Ministerio de Estrategia y Finanzas sopesa si se ha de continuar con el proyecto, o bien si se han de reducir los costos mediante una modificación de sus especificaciones.

Otro resultado de la reevaluación es prevenir un incremento excesivo en los costos del proyecto. Cada año hay proyectos cuyos incrementos acumulativos superan el 20%. Por ejemplo, en 2009 los incrementos acumulativos de 30 proyectos ascendieron a un 45,8%, pero después de la reevaluación el costo se ajustó a negativo: 0,01%.

Gráfico 8
Reevaluación de factibilidad

Año	Número de proyectos	CTP inicial (A)	Solicitud (B)	B/A (%)	Reajuste (C)	C/A (%)
2009	(30)	7.333	10.686	45,8	7.250	-0,01
2010	(36)	8.783	15.829	80,2	13.826	57,4
2011	(22)	10.627	14.264	34,2	13.012	22,4



Fuente: Elaboración propia.

La tercera herramienta es el sistema de reporte de los gastos del presupuesto, el cual está abierto al público y cuenta con un portal en línea, que abarca 50 gobiernos centrales, 246 gobiernos locales y 13 empresas públicas. Cualquier órgano puede informar al gobierno sobre un caso de mala utilización del presupuesto. Una vez que se reportan esos casos, algunos son enviados a los ministerios para ser corregidos y otros para ser evaluados o someterse a reevaluación. Los emisores de estos reportes pueden ser compensados con montos de hasta US\$30.000.

Cuadro 4
Proyectos y casos de mala utilización del presupuesto informados en línea

Año	Número de reportes	Racional	Irracional	Irrelevante
2009	1.390	100	758	532
2010	1.618	157	573	888
2011	1.862	122	532	1.208
2012	3.474	257	482	2.735

Fuente: Elaboración propia.

Desde la implementación de este sistema, los reportes han comenzado a crecer activamente y también el número de reportes válidos. Así, en 2012 el público reportó 3.474 casos relacionados con gastos de presupuesto, entre los cuales se encontraron 257 casos relevantes. El más resonante fue el de la reconstrucción de la carretera nacional entre Yoju y Yangpyung, cuya reevaluación de factibilidad permitió reducir los costos totales de US\$117 millones a US\$60 millones, dado que se informó que había otra carretera en ejecución.

Por último, la cuarta herramienta es la evaluación de desempeño. Existen dos tipos de evaluación de desempeño: la autoevaluación y la evaluación exhaustiva.

La autoevaluación tiene lugar a partir de las listas de verificación entregadas por el Ministerio de Estrategia y Finanzas a los ministerios sectoriales para evaluar proyectos. Los ministerios sectoriales estiman el desempeño de los programas, y la información recabada se considera en el proceso de presupuesto del año siguiente.

En el caso de la evaluación exhaustiva, esta es aplicada a algunos proyectos seleccionados por parte del Instituto Coreano para el Desarrollo, en representación del Ministerio de Estrategia y Finanzas. En función de este tipo de instrumento, se analiza la pertinencia, efectividad y sostenibilidad de los proyectos, los cuales en algunos casos son enviados a reevaluación de factibilidad.

El caso del sistema de distribución de productos agrícolas muestra el vínculo entre evaluación exhaustiva, planificación y presupuesto. El problema del sindicato agrícola era la enorme brecha entre el precio de recolección y el precio de venta de los productos, así como la función poco eficaz en términos de almacenamiento y reajuste de precios. En mayo de 2013 se ejecutó una evaluación exhaustiva y se lanzaron las siguientes propuestas: aumentar el tamaño de las instalaciones de cosecha mediante la integración; computarizar y estandarizar los sistemas de subasta y venta, y estabilizar el precio por medio de contratos de cultivo e instalaciones de presupuesto. El resultado de la evaluación se incorporará a la planificación y al presupuesto del año siguiente.

Desafíos y acciones a futuro

Uno de los retos dentro del M&E es superar la falta de interés por evaluar proyectos en curso, pues si bien toda entidad está deseosa de lanzar un proyecto, existen pocos incentivos para monitorear y evaluar. El segundo reto corresponde a la dificultad de encontrar buenos indicadores de desempeño; y el tercero, a la débil vinculación entre la retroalimentación y un nuevo proyecto, pues cuando no hay proyectos que sean iguales a otros es más difícil la retroalimentación.

¿Qué es lo que se puede proyectar a futuro? Lo primero es hacer que el monitoreo y la evaluación sean atractivos, y otorgar compensaciones para la ejecución de presupuestos, como en los casos en los que se ahorra en el presupuesto y cuando se reportan irregularidades. En este último caso, quienes lo hacen reciben una compensación. Asimismo, es fundamental continuar con la mejora de los indicadores de desempeño señalados. La evaluación y el monitoreo no son perfectos, por lo tanto hay que mejorarlos para poder mantener los proyectos existentes y llevar adelante procesos nuevos, mejores y eficientes. En ese sentido, esperamos que el caso coreano sea una referencia para el desarrollo de los sistemas de monitoreo y evaluación de los países de América Latina y el Caribe.

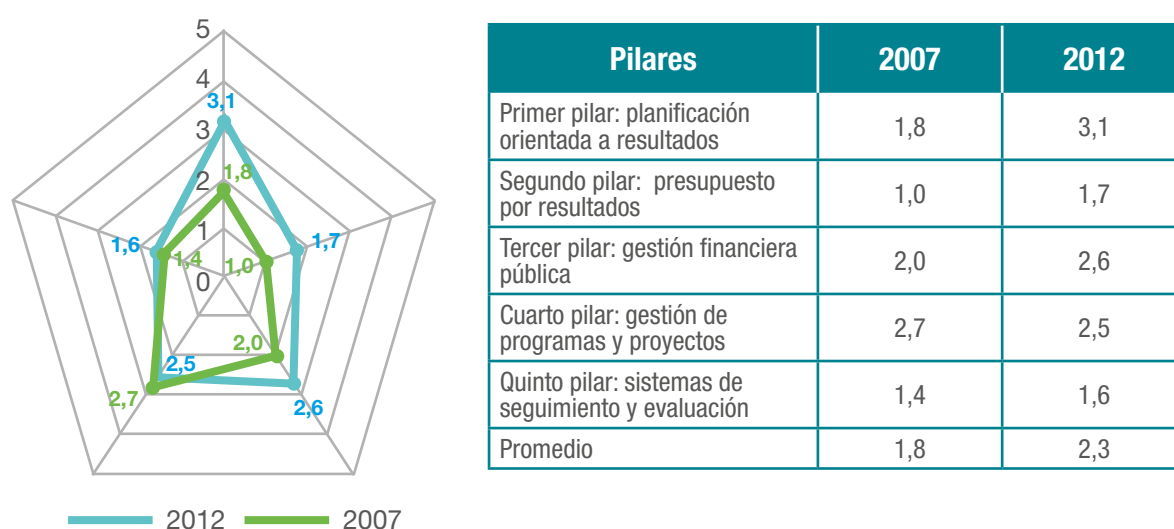
Los sistemas de monitoreo, instrumentos de armonización plan-presupuesto: la perspectiva de República Dominicana

Juan Tomás Monegro⁴

Con un enfoque compartido: tras los resultados

¿Qué ha pasado con la planificación en los últimos años en República Dominicana? De acuerdo con datos preliminares del reporte del Sistema de Evaluación PRODEV (SEP)⁵ del BID, se ha registrado un progreso notable en el tema de gestión orientada a resultados. En el período 2007-2012, el avance del índice ha sido de un 27%, propiciado principalmente por el pilar de planificación estratégica, cuyo progreso ha sido de un 77%; mientras que en el pilar de presupuesto por resultados, el índice avanzó un 70%. En el caso del pilar monitoreo y evaluación, el avance ha sido modesto (14%). El gráfico 9 ilustra estos cambios.

Gráfico 9
Índice SEP/PRODEV



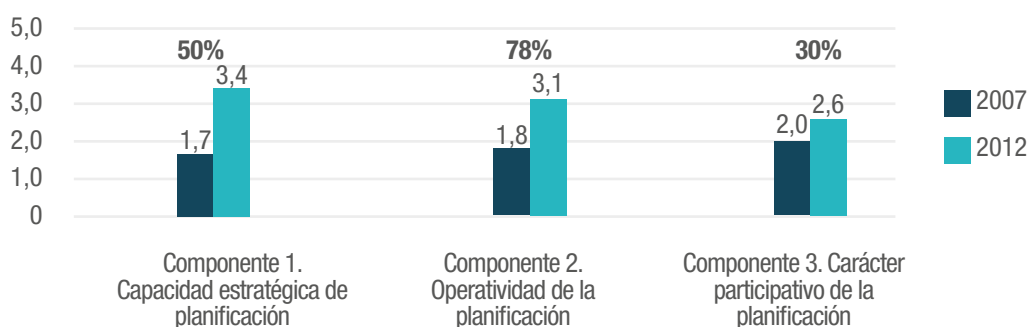
Fuente: BID.

⁴ Viceministro de Planificación, República Dominicana.

⁵ PRODEV: Pilar Externo del Plan de Acción a Mediano Plazo para la Efectividad del Desarrollo.

Si se observa el pilar de la planificación orientada a resultados al interior de sus componentes, se destaca que la capacidad estratégica de planificación registró un avance del 50%, lo cual se explica mayormente por la aprobación (como ley) de la Estrategia Nacional de Desarrollo y por un desarrollo notable de la planificación estratégica institucional. El componente de operatividad de la planificación tuvo un adelanto del 78% y, en menor medida, el avance en planificación (30%), que se explica por los progresos en términos del carácter participativo de la planificación (véase el gráfico 10).

Gráfico 10
Componentes de la planificación orientada a resultados



Para ilustrar la debida armonización que ha de esperarse entre planificación y presupuesto, proponemos como consigna esta expresión: “nada sin ustedes, nada sin nosotros”, porque sin “ustedes” (presupuesto), la planificación es calificable de “poesía”; y sin “nosotros” (planificación), la gestión pública corre mucho riesgo de sentido, de andar “a la gallinita ciega”.

No obstante las mejoras sustanciales en los procesos de planificación y presupuesto reportados por el informe SEP/PRODEV/BID, sostenemos que para que “el verbo se haga carne y habite entre nosotros” —es decir, para mejorar la calidad (efectividad, eficiencia, oportunidad) de la entrega de resultados a la sociedad—, se precisa un ingrediente: articulación.

Se trata de lograr la adecuada vinculación de los objetivos y las metas de mediano plazo —Estrategia Nacional de Desarrollo (END) y Plan Nacional Plurianual del Sector Público— con los programas y proyectos del presupuesto. En este sentido, nuestro desafío es el siguiente: consolidar la alineación de producción institucional-sectorial con la asignación presupuestaria, y hay esfuerzos en camino.

¿Cómo trabajamos la articulación planificación-presupuesto en República Dominicana?

Se debe decir que esta cuestión es relativamente nueva; o, al menos, ha cobrado relevancia mayor en los últimos seis años, a raíz de la formalización del proceso de reforma administrativa del Poder Ejecutivo que se llevó a cabo en 2006.

Se ha ido instalando en la mentalidad de los actores públicos y sociales la necesidad de vincular plan y presupuesto, en la medida en que se difunde la práctica de hacer planificación con enfoque orientado a resultados como componente de una nueva cultura de gestión pública; y como parte de una demanda cada vez más generalizada de mejorar la calidad del gasto público. En ese sentido, también se han creado mecanismos y se han dado pasos de articulación. Sin embargo, se debe reconocer que es un asunto complejo. En el camino afloran, y con intensidad, resistencias asociadas a todo cambio institucional y cultural.

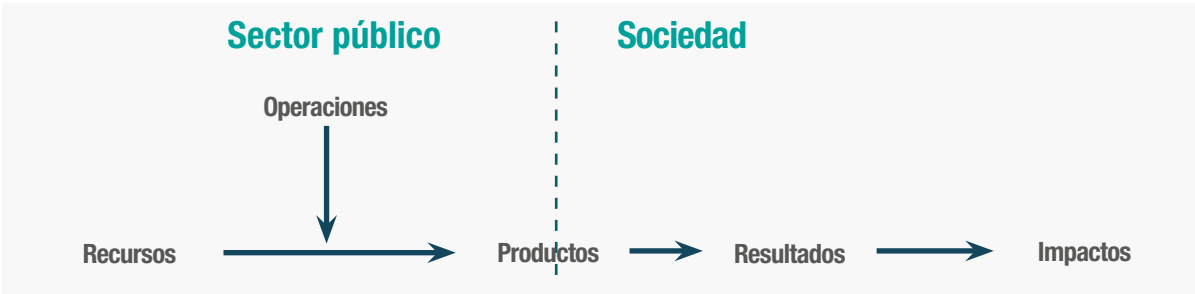
Y si esta apuesta (la de la articulación planificación-presupuesto) es compleja, no se podrá resolver con una estrategia simple: requerirá una estrategia compleja. Esa vinculación hay que trabajarla,

desarrollarla y planificarla; nunca se dará por generación espontánea: debe abordarse de manera integral, vistos los múltiples factores que la dificultan: políticos, institucionales, metodológicos, tecnológicos, culturales y hasta emocionales.

El aporte de un enfoque metodológico compartido

Para desandar el largo trecho de desencuentros entre planificación y presupuesto, ayuda mucho la adopción de esa visión compartida de entender el sector público y sus procesos. Creo que este es el caso de República Dominicana, donde el enfoque hacia los resultados en la planificación estratégica institucional y sectorial, la adopción de la noción de la cadena de valor público como elemento central para una comprensión integral del proceso, y la lección aprendida acerca de la insuficiencia por sí misma de cada uno de los eslabones de la cadena, son elementos que van calando en la mentalidad de los responsables de políticas y tomadores de decisiones (véase el gráfico 11).

Gráfico 11
El sector público y sus procesos (1)



Fuente: Elaboración propia.

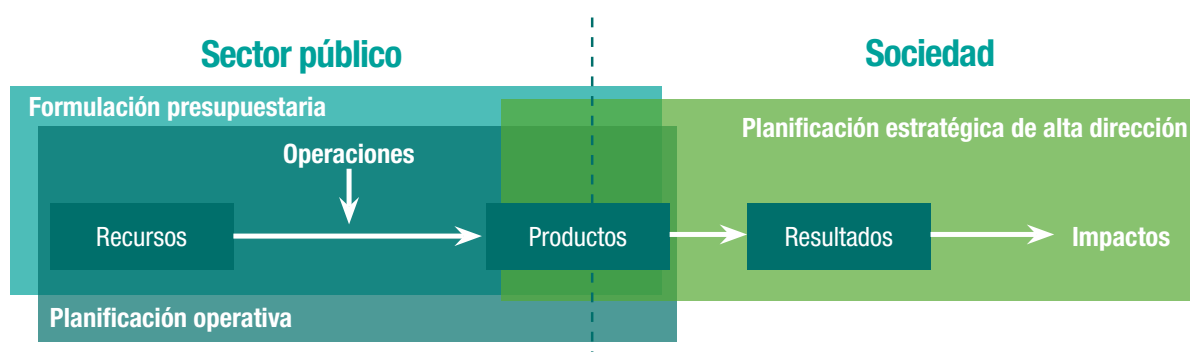
Desde la perspectiva de cadena de valor, el sector público es visto como un espacio donde se desarrolla una serie de operaciones o procesos tendientes a la provisión de una serie de bienes y servicios a la sociedad. Son procesos mediante los cuales se transforman insumos en productos; esos productos surtirán en la sociedad consecuencias que podemos denominar resultados; y esos resultados (*outcomes*) repercutirán (impactos) en la reducción o superación de problemas sociales, económicos, ambientales, productivos, institucionales, etcétera.

Desde nuestra experiencia, podemos contarles que la introducción del enfoque de la cadena de valor público ha ayudado a una mejor comprensión de cómo es la lógica del funcionamiento del sector público, y su sentido. Esto ha facilitado visualizar que dos cosas que tradicionalmente se han considerado disímiles o disgregadas, en realidad son parte del mismo proceso y deben dar “respuesta a” o “dar cuenta de” lo mismo.

Esto ha permitido visualizar los procesos de planificación y de presupuesto como parte del mismo sistema, el de la gestión pública. Así como entender que en ese proceso de agregación de valor público, planificación y presupuesto actúan exactamente en la misma cadena, en distintos eslabones, pero con un eslabón compartido: el de la producción.

Como puede visualizarse en el gráfico 12, la planificación estratégica de alta dirección, con impactos, resultados y productos, aparece a la derecha. Y tenemos la planificación operativa, donde están los recursos, las operaciones y los productos (de derecha a izquierda). El área de la producción es como el eslabón-bisagra entre los procesos de planificación y presupuesto; entre la planificación estratégica y la planificación operativa.

Gráfico 12
El sector público y sus procesos (2)



Fuente: Sotelo (2010: 180).

Vale resaltar la centralidad del concepto “producto”. Es el eslabón enlace de los abordajes metodológicos en el sistema de gestión pública. Esta aclaración sobre la “producción pública” posibilita la articulación; ilustra sobre el rol de la producción en cada uno de los procesos (de planificación y de presupuesto), hacia el “oriente” y hacia el “occidente” de la cadena, respectivamente.

¿Cómo contribuye el marco fiscal de mediano plazo a la articulación?

En el caso dominicano, la nueva institucionalidad de la planificación y de la administración financiera del Estado favorece la articulación entre planificación y presupuestación.

En el gráfico 13 se esquematiza cómo es el flujo del proceso, de acuerdo con la forma en que está diseñado en la normativa vigente (Ley Núm. 498-06), y cómo debe desarrollarse la interacción en el marco de sus respectivas atribuciones entre el Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (planificación plurianual) y el Ministerio de Hacienda (presupuestación plurianual y anual).

Gráfico 13
La articulación plan-presupuesto



Fuente: Elaboración propia.

El Ministerio de Economía lidera el proceso de formulación de la Estrategia Nacional de Desarrollo, y coordina la formulación y actualización del Plan Nacional Plurianual del Sector Público. En este contexto, presenta al Ministerio de Hacienda la programación macroeconómica anual y de mediano plazo; y, sobre esa base, una comisión interinstitucional –integrada por los ministerios de Economía, Planificación y Desarrollo, y Hacienda, y por el Banco Central– formula el marco fiscal y financiero de mediano plazo, asegurando la consistencia de política entre los ámbitos fiscal, monetario y financiero.

A partir del marco fiscal y financiero, el Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo formula la distribución económica y funcional del gasto, y la traslada como insumo al Ministerio de Hacienda para determinar los techos presupuestarios por institución. Al mismo tiempo, el Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo realiza el levantamiento de la producción pública institucional y produce o actualiza el Plan Plurianual, que es proporcionado al Ministerio de Hacienda en lo que corresponde al proceso bajo su rectoría: de formulación del Presupuesto General del Estado.

En el caso de República Dominicana, de acuerdo con la normativa, hay un funcionamiento como sistema en el que ambas instancias rectoras de la planificación y la presupuestación han de guardar una relación de interdependencia funcional, cada cual en lo suyo, para la generación de los respectivos instrumentos de gestión. En este contexto, el marco fiscal de mediano plazo aporta certidumbre y credibilidad al lado occidental de la cadena de valor: a la expresión de los resultados y los impactos (que son la re-expresión de los objetivos estratégicos).

Finalmente, *¿la solución es institucional o se debe mejorar la coordinación horizontal?* Sostenemos que el diseño institucional puede ayudar mucho a la tarea de la articulación. Sin embargo, planteamos lo siguiente: que ambos consortes (planificación y presupuesto) vivan bajo un mismo techo no garantiza la desaparición de los viejos problemas de la articulación; asimismo, que el “viejo matrimonio” viva o duerma en casas (o camas) separadas no quiere decir que no pueda sostener un proceso virtuoso de coordinación institucional.

En República Dominicana estamos intentando lograr que ambos órganos, en interdependencia funcional, hagan el trabajo, cada cual en el marco de sus atribuciones, dada la dependencia mutua para la generación de los respectivos instrumentos. No nos queda otra; la solución es: coordinación, coordinación y más y mejor coordinación.

Un desafío no solucionado es que el presupuesto todavía es muy institucional: “a cada cual lo suyo”, lo que le resta visión, coherencia y consistencia sectorial. Esto es un gran vacío, pues alimenta la incógnita de si se lograrán los objetivos de la planificación. Por ello, es de crucial importancia compatibilizar la producción sectorial con la presupuestación. Esto es más grave, aun cuando se trata de planificación y presupuestación para incidir en temas transversales como género, medio ambiente y otros.

En suma, en República Dominicana la coordinación se ve facilitada por el marco legal y normativo, que lleva a procesos demandantes de coordinación para generar el Plan Plurianual y el presupuesto. Además se cuenta con una plataforma sencilla y potente (RUTA), que se está adecuando para hacer el seguimiento a la planificación, así como el monitoreo de los programas y políticas públicas.

Las instituciones cargan en RUTA la producción pública; presupuesto toma de ahí la producción pública, y se detona la interacción. Se hacen arreglos en los códigos para potenciar la interacción, la coordinación y la articulación. Así, presupuesto gana y planificación también.

Presupuesto gana, pues se aleja de tener un carácter meramente financiero, que es un pecado original de presupuesto; y planificación gana, en la medida en que logra que en presupuesto “no se

despachen” solos, sin tomar en cuenta los criterios de la planificación en la asignación presupuestaria. De esta manera, se asignan recursos a lo que está planificado y los resultados se pueden monitorear mejor. Así, estamos visualizando el desarrollo gradual de los mecanismos de articulación entre planificación y presupuesto.

Referencias

Sotelo, J. 2010. *Sistema Nacional de Planificación de la República Dominicana*. Santo Domingo: SEPyD.



Sesión II

Las herramientas de monitoreo como
instrumento de la planificación:
el monitoreo de los planes
de mediano y largo plazo

El seguimiento de metas de gobierno: el caso colombiano

Hernán Orozco⁶

Introducción

Sinergia es el Sistema Nacional de Evaluación de Gestión de Resultados, cuya Secretaría Técnica es la Dirección de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas del Departamento Nacional de Planeación (DNP) de Colombia. Esta dirección se compone de tres líneas de acción y dos temas transversales.

1. *Sinergia Seguimiento.* A partir de esta línea de acción, se realiza un seguimiento de la política pública nacional plasmada básicamente en el Plan Nacional de Desarrollo (PND). Las funciones principales son: generar información para la toma de decisiones del gobierno nacional (alto gobierno) y generar alertas tempranas en cada una de las políticas públicas a las que se les hace seguimiento.
2. *Sinergia Evaluaciones.* Por medio de este grupo, se coordinan las evaluaciones de los diferentes programas y políticas con el fin de determinar su pertinencia.
3. *Sinergia Territorial.* Esta línea de acción permite que la cultura del seguimiento y de la evaluación llegue a los niveles subnacionales, con el fin de desarrollar, implementar y poner en marcha sistemas de seguimiento de los planes de desarrollo territoriales. Esto se realiza con el objetivo de mejorar la toma de decisiones sobre información cualificada y, por esta vía, mejorar los ejercicios de gobierno.

Además de lo anterior, Sinergia cuenta con dos temas transversales:

1. *Investigación,* cuya función principal es mantener actualizado a Sinergia en temas de vanguardia que lleven a reflexionar, permanentemente, sobre el papel del seguimiento y de la evaluación en el desarrollo del país y en el mejoramiento constante de las intervenciones públicas.
2. *Rendición de cuentas,* entendida como una actitud de permanente transparencia de los funcionarios públicos hacia el ciudadano y las diferentes instancias de control social y político. La rendición de cuentas es importante en todo tema de política pública, pues todo gobierno debe señalar cómo, cuándo y qué se está midiendo en los sistemas de seguimiento, no solamente para tomar decisiones sino también para mantener constantemente informado al ciudadano.

⁶ Coordinador Nacional, Sinergia Territorial, Departamento Nacional de Planeación, Colombia.

Sinergia Seguimiento

Sinergia Seguimiento, instancia que se ve reflejada en lo que hace unos años se conocía como el Sistema de Gestión y Seguimiento a las Metas del Gobierno (Sigob), es una de las líneas de acción de la Dirección de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas del DNP. Este grupo efectúa el seguimiento permanente y sistemático de la política pública nacional, plasmada básicamente en el Plan Nacional de Desarrollo. La actividad del seguimiento cuenta con dos funciones principales: i) generar información para la toma de decisiones del alto gobierno, en la medida en que se muestran los avances y logros de cada uno de los compromisos del gobierno con la ciudadanía; y ii) generar alertas tempranas, a partir de las cuales se pueden determinar los cuellos de botella de las diferentes intervenciones del gobierno nacional.

El esquema de seguimiento llevado a cabo por Sinergia ha tenido una evolución importante a través del tiempo. Hoy en día, Sinergia Seguimiento es un sistema mucho más robusto, eficiente y útil para cumplir las tareas fundamentales del monitoreo. Si bien el Sigob, herramienta con la que se hacía el seguimiento antes de implementar Sinergia Seguimiento, permitía medir el avance de la política pública, se quedaba corto, dado que no contaba con una visión estratégica y no facilitaba el análisis de política pública. Con Sinergia Seguimiento, ya existe una visión estratégica que facilita el análisis de política pública vía indicadores, rutinas, periodicidades, etcétera, que sostienen la retroalimentación permanente del gobierno nacional (véase el gráfico 14).

Gráfico 14
Evolución del esquema de seguimiento

SIGOB	SINERGIA
OBJETIVO: Fortalecer las capacidades de gestión del gobierno central. Permite hacer seguimiento y gestionar los intereses prioritarios de la Presidencia.	OBJETIVO: Verifica de manera continua el cumplimiento de las metas del PND, a partir de alertas tempranas y el uso de información de calidad para la toma de decisiones.
ANÁLISIS ESTRATÉGICO: Enfoque basado en gestión. Ausencia de visión estratégica.	ANÁLISIS ESTRATÉGICO: Enfoque orientado a resultados. Se incluye la percepción de cambio entre partes interesadas.
HERRAMIENTAS: Batería de indicadores sectoriales.	HERRAMIENTAS: Batería de indicadores transversales, sectoriales, de gestión y tableros de control como herramienta gerencial.
PERIODICIDAD: Énfasis en el análisis de mediano plazo (semestral y anual).	PERIODICIDAD: Énfasis en el análisis de corto plazo (mensual y trimestral).
USO: Ofrece información sobre aspectos administrativos, de ejecución y de gestión en contraste con aspectos más amplios de eficacia de las políticas públicas.	USO: Genera informes sistemáticos con información cuantitativa y cualitativa sobre los avances del PND, basándose en los tableros de control.

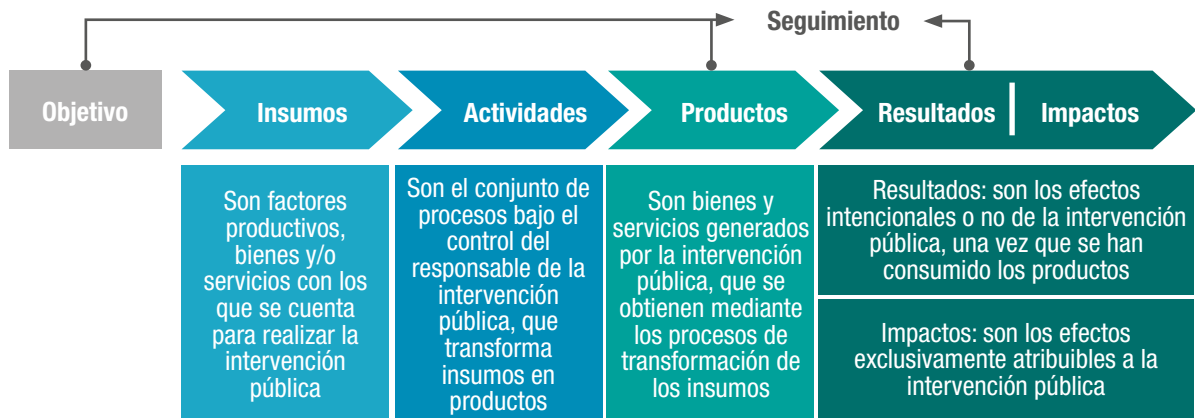
Fuente: DNP.

Cabe considerar tres elementos clave en el marco de Sinergia Seguimiento:

1. Cadena de valor

La cadena de valor es el eje articulador de la política pública, del ejercicio de seguimiento y la evaluación, y de la gestión pública en general. La cadena de valor describe cómo un objetivo de política se puede llevar a cabo y cómo se le puede hacer seguimiento y evaluación.

Gráfico 15
Cadena de valor como eje articulador



Fuente: DNP.

2. Institucionalidad

Todo sistema de seguimiento debe contar con reglas claras, roles, responsables y competencias de cada uno de los actores del sistema. Sinergia Seguimiento se compone de tres niveles: i) sectores del orden nacional, ii) administradores del sistema y iii) usuarios de la información.

Son los sectores o los ministerios los encargados de reportar la información. Los administradores de la información son dos: Presidencia de la República, que tiene una función coordinadora y articuladora; y DNP, como parte técnica del sistema. Finalmente, los usuarios de la información están compuestos por el alto gobierno, la ciudadanía en general y los órganos de control. Estos tres usuarios del sistema interactúan de manera constante para tener buenos flujos de información.

Gráfico 16
Esquema organizacional del seguimiento de las metas de gobierno



Fuente: DNP.

3. Pasos por tener en cuenta en la construcción de un sistema de seguimiento

- 1) La formulación del Plan Nacional de Desarrollo.
- 2) La formulación del Plan Estratégico Sectorial.
- 3) La puesta en marcha del sistema de seguimiento.

En cuanto a la formulación del PND, las direcciones técnicas, con apoyo de los sectores, son las encargadas de generar los respectivos contenidos, teniendo en cuenta las prioridades del gobierno (metas) y el diagnóstico sectorial o intersectorial (véase el gráfico 17). Esta labor es apoyada de manera permanente por el equipo de trabajo de Sinergia Seguimiento. Para la formulación del Plan se tienen en cuenta tres visiones: i) organizacional; ii) intersectorial y iii) estratégica.

Gráfico 17
Formulación estratégica en el Plan Nacional de Desarrollo



Fuente: DNP.

En este sentido, Sinergia Seguimiento, o mejor dicho, el sistema de seguimiento, tiene una presentación piramidal. En la parte de arriba de la pirámide, se pueden observar la visión y misión estratégica del país. En la parte media de la pirámide, se encuentran los objetivos sectoriales, y abajo, los temas organizacionales (véase el gráfico 18).

Gráfico 18
Definición de aportes sectoriales en el Plan Estratégico Sectorial



El Plan Estratégico Sectorial se formula sobre la base de la estructura y compromisos establecidos en el PDN

Las direcciones técnicas apoyarán el proceso de definición de los aportes sectoriales a cada uno de los programas, estrategias y objetivos del PND

Materialización y aportes sectoriales a los objetivos del PND, alineando el presupuesto

Fuente: DNP.

Una vez formulado el PND con atención a los elementos mencionados con anterioridad, y obviamente sobre la base de la cadena de valor, el paso siguiente, y que está relacionado con la formulación del plan estratégico sectorial, se vincula con la definición de los aportes sectoriales a la visión estratégica de país, que está en la parte de arriba de la pirámide. De esta manera, cada uno de los sectores puede planificar su propia visión para el período de gobierno y generar sus propios planes de acción.

Cumplidos estos dos primeros pasos, el siguiente es definir los indicadores con los cuales se hará el seguimiento de cada uno de los compromisos de gobierno, sean estratégicos o sectoriales. Los indicadores deben ser pertinentes y adecuados con el fin de que puedan hacer mucho más fácil la labor del seguimiento, la generación de información y el análisis de política pública. *Con los indicadores a la mano, el paso siguiente es definir los tipos de acumulación, las líneas base y las metas.*

El tercer proceso tiene que ver con la puesta en marcha del sistema de seguimiento. Para esto, se deben tener en cuenta tres elementos:

- Definir la estructura de seguimiento: para lo cual se debe tener en cuenta la misma estructura del PND, a fin de que sea mucho más fácil su seguimiento.
- Definir roles y funciones: este es un punto muy importante porque en él se determina el papel de cada uno de los integrantes del sistema.
- Definir fichas técnicas de programas e indicadores.

El seguimiento propiamente dicho implica considerar los siguientes pasos:

- Realizar el registro en el sistema de los indicadores, programas, metas, etcétera. Para ello, se cuenta con una batería de indicadores concertados con los diferentes sectores, se cargan las fichas técnicas por parte del equipo de seguimiento y se capacita a los gerentes de metas, programas y jefes de planificación.
- Generar las rutinas de seguimiento, a partir de directivas presidenciales, revisión y análisis de la información y avances mensuales.
- Producir información complementaria.
- Implementar los protocolos de revisión y ajuste.
- Proceder a la articulación con la evaluación.

Finalmente, es importante no dejar de lado los diferentes productos del seguimiento:

- *Informe mensual:* dirigido a la Presidencia de la República y al alto gobierno en general, contiene el avance promedio de los indicadores asociados a cada uno de los pilares del Plan Nacional de Desarrollo y de los diferentes sectores.
- *Balance de resultados:* es un documento que se presenta una vez al año y que contiene los avances de una vigencia fiscal.
- *Informe del Presidente al Congreso:* es un documento que presenta un balance general de los resultados del gobierno nacional, entre agosto y mayo de cada año.
- *Encuesta de percepción ciudadana:* comprende la percepción de los ciudadanos sobre las políticas, los programas y los planes ejecutados por el gobierno nacional y sobre cómo estos han afectado su cotidianidad.

- *Tableros de control*: herramienta gerencial que permite visualizar de forma estandarizada y organizada las prioridades, los avances y los análisis de alertas tempranas sobre el progreso de las metas del Plan Nacional de Desarrollo.

Entre las prácticas de seguimiento se destacan:

- Talleres de buen gobierno: revisión de compromisos consignados en el Plan Nacional de Desarrollo en el alto gobierno.
- Diálogos de gestión: reuniones entre sectores y el Presidente.
- Diálogos bilaterales: revisión detallada de avances y compromisos de alto nivel.
- Mesas transversales: reuniones con actores de estrategias conjuntas.

Sinergia Territorial

La Sinergia Territorial es una estrategia institucional que se basa en procesos diferenciados de asistencia técnica, por medio de los cuales se acompaña en el terreno y se transfieren capacidades y conocimiento a entidades territoriales interesadas en adquirir herramientas conceptuales, metodológicas, operacionales y organizacionales, útiles para la creación y/o el mejoramiento permanente de los procesos y esquemas de seguimiento de la planificación territorial.

Desde la perspectiva de la Sinergia Territorial, la asistencia técnica es un proceso mediante el cual se utilizan las habilidades de personas calificadas a partir de la aplicación de conceptos, metodologías, herramientas, etcétera, para transferir, gestionar y fijar conocimientos, artes, prácticas, etcétera, que redunden en la generación y el fortalecimiento de capacidades.

Principales resultados:

- 86 municipios acompañados en 15 zonas del país.
- Trabajo conjunto y coordinado con 14 gobernaciones.
- Más del 70% de los entes territoriales con sistemas de seguimiento formalizados.
- Más del 60% de los entes territoriales con tableros de control actualizados y en uso.
- Más del 60% de los entes territoriales acompañados generan informes de seguimiento.
- El 20% de las entidades territoriales acompañadas en camino de tener sistemas de seguimiento sostenibles.
- Modelo de asistencia técnica consolidado y en constante retroalimentación.
- Buenas prácticas sistematizadas.
- Cooperación horizontal entre entidades territoriales.

La planificación estratégica como instrumento de cambio para las entidades públicas de Perú

Víctor Vargas⁷

Introducción

La gestión estratégica es central para lograr resultados en la gestión pública. Sus elementos son: identificar un objetivo claro, definir una ruta estratégica óptima y especificar una adecuada gestión para lograr el cambio (Brinkerhoff y Crosby, 2002). Los dos primeros elementos constituyen la planificación estratégica, mientras que el tercero materializa lo planteado en la primera etapa (Bryson, 2011). Ambos procesos demandan retos importantes para los gestores públicos, pero su adecuada incorporación contribuye a lograr resultados tangibles para los ciudadanos (Poister, Pitts y Hamilton [2010], en Bryson, 2010).

Durante los últimos 50 años, en Perú se han realizado labores de planificación. Sin embargo, la calidad, los procedimientos, los instrumentos utilizados y los resultados obtenidos de esta tarea han sido limitados. Esto se debe a una inadecuada aplicación de los principios que guían la planificación. Uno de los factores que dificulta esta labor es, precisamente, la desarticulación entre plan y presupuesto. Los objetivos planteados y las rutas propuestas por las entidades públicas que desarrollaron sus planes estratégicos no están asociados a la asignación de recursos necesarios para su materialización y, en muchos casos, sus planes pasaron a ser una herramienta burocrática que se encuentra desconectada de la gestión pública. En otras palabras, la planificación estratégica considera que la gestión pública ofrece una contribución marginal.

Considerando dichas dificultades, así como el diagnóstico elaborado por la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) –Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública–, el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN) propuso una metodología de planificación estratégica prospectiva, participativa e integrada, con la cual se deberían superar muchos de los problemas que limitan los procesos de planificación estratégica que actualmente afectan a la administración pública peruana. Esto implica dar una mirada sistemática al futuro de la organización, a la vez que, en función de ello, se identifica una ruta para poder conducirla a un objetivo claro. Una segunda etapa de este proceso toma en cuenta una fase estratégica que materializa la visión, la misión, los objetivos y las metas de la organización, integradas al logro de los objetivos nacionales. Posteriormente, los objetivos son implementados a nivel institucional, en las entidades públicas más cercanas a la población. Por último, en forma transversal a todo este proceso, se lleva adelante un análisis estratégico de la información de seguimiento que, precisamente, genera todo el proceso para presentarlo a los encargados de la toma de decisiones.

El presente texto expone la metodología desarrollada por el CEPLAN en la formulación de los planes estratégicos nacionales, así como el seguimiento en el marco de la política nacional de modernización

⁷ Director Nacional de Seguimiento y Evaluación, Centro Nacional de Planeamiento Estratégico, Perú.

de la gestión pública. Además, este documento también menciona los retos que nacen de la implementación de este nuevo sistema basado en el diagnóstico efectuado por la PCM.

El CEPLAN en el marco de la gestión estratégica del Estado

El CEPLAN es el ente rector del Sistema Administrativo de Planeamiento Estratégico en el sector público peruano. Tiene las responsabilidades de orientar, asesorar, dirigir y normar todos los procesos de planificación estratégica que realizan todas las entidades públicas del país.

Dentro de sus funciones, el CEPLAN contempló cuatro objetivos institucionales: i) fortalecer las instituciones, ii) fomentar una cultura prospectiva, iii) poner en marcha los mecanismos de articulación de la planificación de las entidades públicas con el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional y iv) desarrollar la metodología de seguimiento y evaluación, y ponerla en ejecución para el cumplimiento de los objetivos y las prioridades nacionales.

Cabe indicar que una acción estratégica, que toca los cuatro objetivos institucionales mencionados anteriormente, implica el desarrollo de una normativa para la planificación estratégica. Dicha normativa debe indicar los pasos necesarios para el concretar la planificación con un enfoque prospectivo. En virtud de ello, el CEPLAN publicó la Directiva Núm. 001-2014, Directiva General del Proceso de Planeamiento Estratégico-Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico, que tuvo como objetivos contribuir y facilitar el proceso de planificación estratégica articulado con la visión de futuro del país, así como incorporar el pensamiento prospectivo en la elaboración de los planes estratégicos.

Por otra parte, conforme al mandato legal de la institución, la Directiva del CEPLAN incluye una fase de seguimiento transversal de todo el proceso de planificación estratégica, con el fin que este genere un mecanismo de “control de la calidad” para asegurar el logro de resultados identificados.

Para lograr materializar lo expuesto en la Directiva, el CEPLAN ha ejecutado una serie de pasos. El primero de ellos es la asesoría a sectores (ministerios) en la elaboración de sus planes estratégicos sectoriales (Pesem), articulados al Plan Estratégico de Desarrollo Nacional (PEDN); luego, la articulación de dichos Pesem con una cadena de planes que organizan la acción estatal: el Plan Estratégico Institucional (PEI) y el Plan Estratégico Operativo (POI).

Esta articulación apunta a que el trabajo del Estado se focalice en la dirección señalada por el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional. El gráfico 19 contribuye a explicar mejor esta cadena de planes.

Gráfico 19
Cadena de planes para sectores



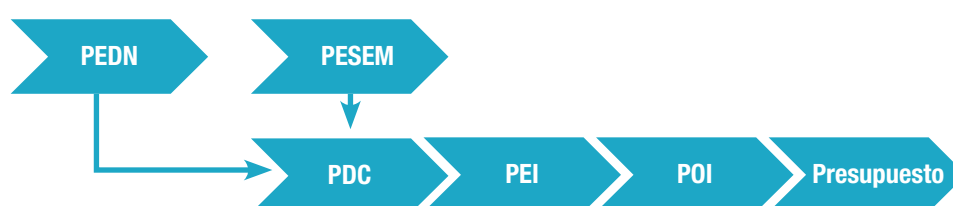
Fuente: Elaboración propia.

Un punto a tomar en consideración es el Plan Estratégico Multisectorial (PEM), que se despliega en la medida en que, en ciertas circunstancias, el tratamiento de una política pública requiera de la participación de dos o más ministerios, tanto en la etapa de formulación como de implementación. Un ejemplo de un problema público que requiere un tratamiento multisectorial es la informalidad. En este caso, la rectoría del tema no le corresponde a una sola entidad; además, la formulación de una alternativa de solución al problema tomaría en cuenta múltiples ministerios y agencias del Estado. La Organización Internacional del Trabajo (OIT) (OIT, 2013) menciona que la informalidad se relaciona con la escasa capacitación terciaria, por lo que es crucial la participación del Ministerio de Educación. También, el mismo organismo internacional señala que la informalidad se relaciona con la ilegalidad en las operaciones de las empresas. Conforme a este enfoque, también sería necesaria la participación del Ministerio de Trabajo y del Ministerio de Economía, ya que el problema implica una parte tributaria que es de su interés.

Tomando el PEM como punto de partida, los objetivos planteados en dicho documento se insertan en los planes estratégicos sectoriales (Pesem) de cada Ministerio; posteriormente, en los Planes Estratégicos Institucionales (PEI) y los Planes Operativos Institucionales (POI) de cada una de las entidades asociadas al sector. Es importante señalar que toda la cadena de planes se encuentra vinculada al Plan Estratégico de Desarrollo Nacional (PEDN).

Este proceso no camina separado de los gobiernos regionales, ya que estos son parte importante de la planificación estratégica, así como también de la gestión misma. Para ellos –y dadas las particularidades del marco legal peruano–, se ha elaborado una cadena de planificación y articulación que contribuye a lograr objetivos nacionales en espacios territoriales específicos, incluyendo la participación ciudadana. Esta última se logra a partir del Plan de Desarrollo Concertado (PDC), el cual contiene la visión, las aspiraciones, las demandas y las prioridades de múltiples actores en un territorio específico. Como en el caso anterior (cadena de planes para sectores), estos deben estar articulados con la instancia superior, es decir, con el PEDN; mientras que, en instancias dependientes del territorio, deben articularse con el PEI y el POI. El gráfico 20 ilustra el camino mencionado.

Gráfico 20
Cadena de planes para territorios



Fuente: Elaboración propia.

Por otro lado, la complejidad e incertidumbre del entorno de aplicación requiere que la planificación estratégica sea flexible e integrada. Integrada porque debe articularse con los demás sistemas administrativos: el de presupuesto, el de modernización de la gestión pública, el de recursos humanos, el de abastecimiento, y el de control, entre otros; y flexible porque Perú es un país en proceso de descentralización y, como tal, tiene gobiernos subnacionales con distintas visiones de desarrollo, las cuales se manifiestan en sus propias políticas.

En particular, estas condiciones necesitan, más allá de las acciones de articulación mismas, de un marco conceptual sólido que ayude a comprender sistemáticamente el proceso de planificación estratégica para poner en marcha la cadena de planes que el CEPLAN presenta.

Marco conceptual de la Directiva General del proceso de planificación estratégica

El marco conceptual del CEPLAN presenta dos grandes innovaciones: la prospectiva, cuya metodología de investigación busca, con una base científica, obtener datos relevantes para construir escenarios futuros que ayuden a la toma de decisiones de manera estratégica; y la inclusión del componente estratégico en las políticas públicas, el cual se inserta en un mundo político con reglas de juego y actores con intereses en conflicto, donde interactúan también burócratas, y se desarrolla en ambientes socioeconómicos particulares.

Al incluir la prospectiva en la planificación estratégica, además de mirar hacia el futuro, las tendencias y los escenarios, se resalta la labor coordinada, articulada y deliberativa de este proceso. No se trata solo de la redacción del plan, sino de un proceso de cambio que moviliza al personal de la entidad, y también a actores interesados en la construcción de un futuro deseado y en cómo lograrlo.

Por ello, la planificación estratégica es un proceso que permite tomar decisiones sobre la base de objetivos que deben ser consensuados y rutas estratégicas que deben ser óptimas. Ambos (tanto objetivo como ruta) deben considerar un pensamiento orientado al futuro.

Bajo esta mirada, la planificación estratégica facilita la articulación orgánica del gobierno y promueve una cultura de anticipación, evaluación y gestión pública. En ese sentido, el equipo técnico del CEPLAN considera cuatro fases: una prospectiva, otra estratégica, una tercera de carácter institucional, y finalmente el seguimiento y la evaluación (gráfico 21).

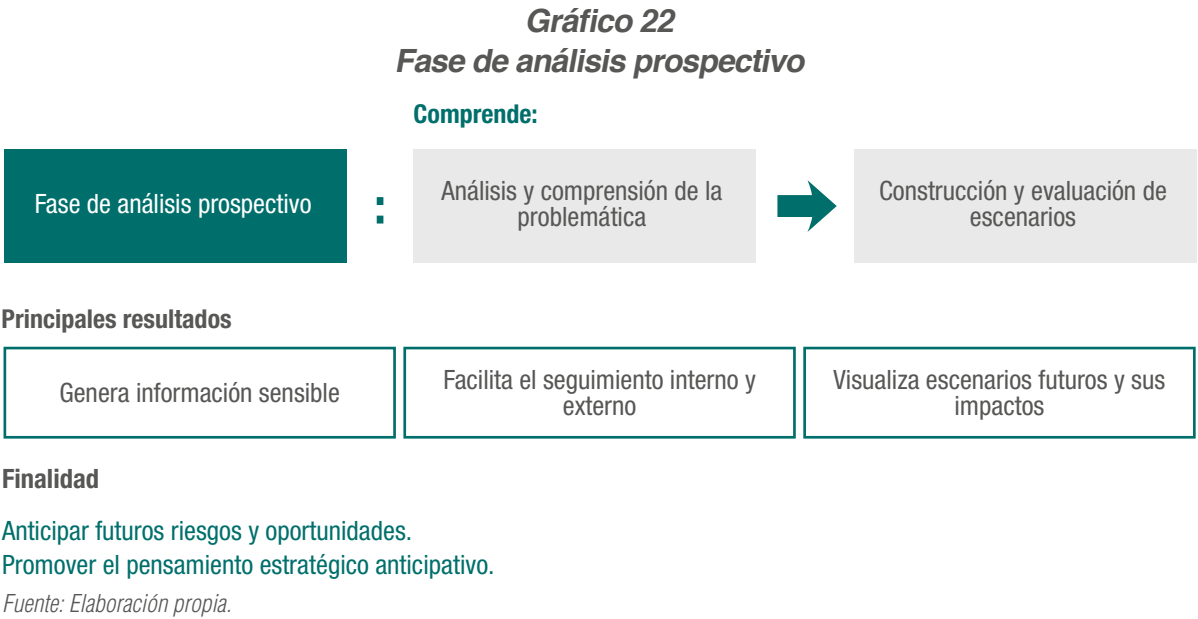
Gráfico 21
Fases de la planificación estratégica



Fuente: Elaboración propia.

La primera fase, de análisis prospectivo, comprende el estudio y la comprensión de la problemática del sector o territorio en una perspectiva global. Es una fase en la cual se identifican los problemas y las variables que afectan a determinada problemática. Una vez encontrados estos últimos, se construyen los escenarios a partir de la información recolectada, tratando de conceptualizarla y proyectando las variables hacia el futuro. El análisis prospectivo permite crear escenarios en los cuales el comportamiento de una variable cambie de manera notable.

Los principales resultados de esta fase, que se consignan en el gráfico 22, son: generar información y facilitar el seguimiento interno y externo. Por ello, es fundamental que en todos estos procesos se trabajen variables medibles que permitan tener indicadores claramente señalados para realizar el seguimiento y las evaluaciones posteriores. La finalidad es anticipar futuros riesgos y oportunidades, y promover el pensamiento estratégico y participativo.



La segunda fase es la estratégica, y comprende seleccionar el escenario de apuesta, consolidar la visión, definir la estrategia, elaborar la ruta estratégica, redactar el plan estratégico y difundir este último.

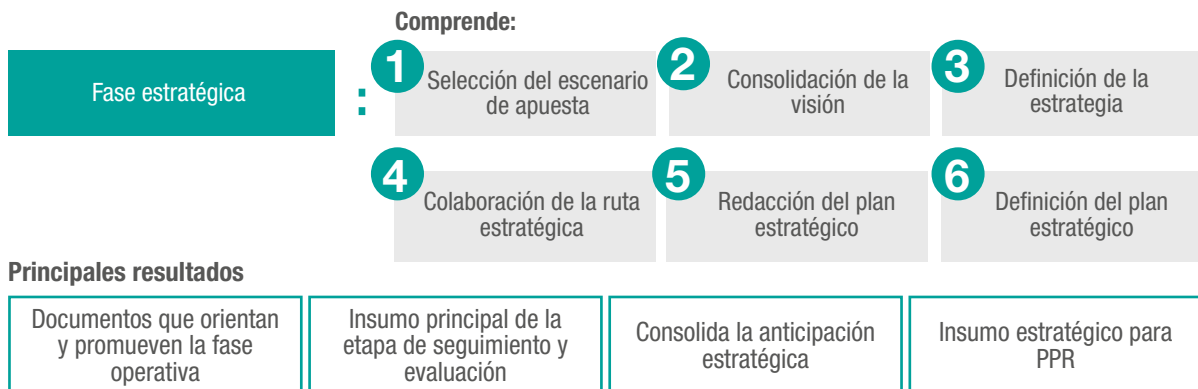
El escenario de apuesta representa la aspiración a ser lograda en un tiempo determinado por un sector o territorio. Su selección es crucial, pues de este depende la dirección que se tomará. A su vez, este escenario está vinculado a la visión de la entidad.

De acuerdo con la Directiva del CEPLAN, la visión se formula tomando en cuenta el escenario de apuesta y el escenario óptimo para la institución. Cabe resaltar que esta se construye de forma participativa.

Por su parte, la estrategia implica la definición de objetivos estratégicos, indicadores y metas por cumplir. Posteriormente, se diseña una ruta estratégica que contiene la secuencia de acciones estratégicas que permitirán lograr los objetivos estratégicos, acercándonos al escenario de apuesta del sector o territorio.

En cuanto a la redacción del plan y a su difusión, cabe destacar que el documento es un insumo y no un fin. Por ello, la etapa de difusión del plan estratégico muchas veces queda relegada, no obstante sea este un aspecto fundamental para la publicidad y transparencia con la que deben operar los funcionarios a cargo del proceso de planificación. Con ello, se espera obtener un documento que ayude a la etapa operativa y que sea un insumo de la etapa estratégica para los programas presupuestales. La finalidad es producir la visión del lineamiento nacional y vincularlo con el plan estratégico y los planes territoriales y sectoriales.

Gráfico 23
Fase estratégica



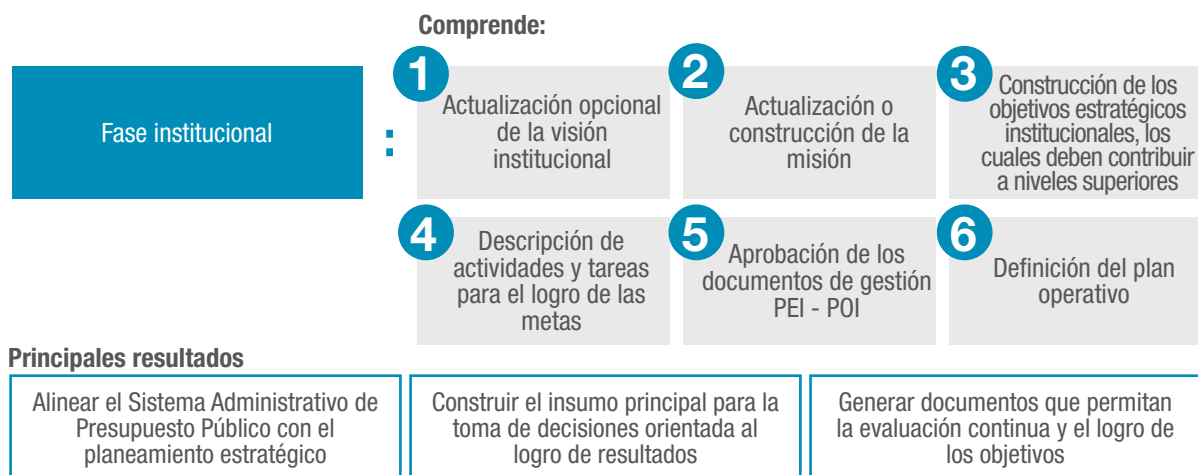
Finalidad

Reproducir el alineamiento entre la visión del futuro nacional y el PEDN con los planes estratégicos sectoriales, territoriales o especiales.

Fuente: Elaboración propia.

Por su parte, la fase institucional comprende la construcción de la misión y visión, la definición de los objetivos nacionales, la descripción de las actividades y tareas para el logro de las metas, y la difusión del plan operativo institucional. El principal resultado es vincular el Sistema Administrativo de Presupuesto Público a la planificación estratégica; asimismo, se debe contribuir en la toma de decisiones orientadas al logro de resultados y generar documentos que permitan la evaluación continua.

Gráfico 24
Fase institucional



Finalidad

Permitir la gestión operativa orientada al logro de resultados articulados a los objetivos estratégicos.

Fuente: Elaboración propia.

Finalmente, la fase de seguimiento y evaluación asegura la vigencia de los planes de gestión a partir del seguimiento continuo del entorno y del ámbito de aplicación. Esta etapa evalúa el resultado, introduciendo los ajustes pertinentes, y está bajo la responsabilidad de los órganos resolutores.

El CEPLAN considera que esta fase está compuesta por tres procesos: seguimiento, evaluación y anticipación estratégica. Todos ellos son retroalimentados por la introducción de la prospectiva. Cabe mencionar que el proceso de seguimiento y evaluación se ejecuta sobre la base de los resultados; sin embargo, la contribución que se realiza en esta propuesta para mejorarlos, y por lo tanto mejorar la gestión pública, reside en la anticipación.



Fuente: Elaboración propia.

Es importante señalar los instrumentos que se utilizan en el proceso de seguimiento. Uno de ellos es el tablero de comando. Este genera información periódica sobre el estado de los resultados y el desempeño de una institución, lo cual favorece la elaboración de los informes y la implementación de recomendaciones.

Este proceso (la generación de información) cuenta con tres subprocesos: coordinación con órganos de la entidad pública, recopilación y análisis de la información, y la elaboración del informe de análisis estratégico. El primer subproceso implica la socialización y concientización en el seguimiento de la implementación de las acciones estratégicas de la entidad. Por su parte, el segundo subproceso genera información relevante sobre el estado actual de la implementación en una entidad pública. Finalmente, el último subproceso sistematiza la información y la presenta en un informe que incluye recomendaciones para la anticipación estratégica. Este se constituye como uno de los objetivos del sistema de seguimiento y evaluación, ya que se articula con la gestión de riesgos y permite realizar la fase de prospectiva y estratégica de forma constante, de modo que los encargados de la toma de decisiones puedan confeccionar los mapas de riesgos y seguimiento de las oportunidades que se presentan.

Finalmente, con el proceso de planificación estratégica se espera que las entidades públicas empiecen a implementar sus iniciativas –alineadas con la cadena de planes correspondiente–, utilizando los planes como un instrumento para la gestión.

Conclusiones

La Directiva Núm. 001-2014 del CEPLAN busca articular la gestión desarrollada en todos los niveles de gobierno con el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional (PEDN), mediante una metodología innovadora que comprende la prospectiva como un elemento que facilita la identificación de objetivos a futuro.

En este sentido, la cadena de planes propuesta para la planificación –tanto en el nivel sectorial como territorial– contribuye a facilitar la articulación política y fiscal de las políticas públicas. Esto implica que las acciones estratégicas desplegadas desde los sectores, territorios y sus respectivas instituciones ahora sí estarán vinculadas con el presupuesto público, de tal forma que el gasto corriente no será la regla de ejecución, pero sí la inversión en los resultados sociales esperados.

Finalmente, y en función de las experiencias vividas, queda claro que existen otros temas pendientes, como la integración con los demás sistemas administrativos (modernización, presupuesto, inversión pública, etcétera), el enfoque de ordenamiento territorial de la planificación estratégica y la puesta en marcha de guías que faciliten la articulación del plan de presupuesto para la fase institucional.

Referencias

- Brinkerhoff, D. y B. Crosby. 2002. *Managing Policy Reform: Concepts and Tools for Decision Makers, Developing and Transforming Countries*. West Hartford, CT: Kumarian.
- Bryson, J. 2010. "The Future of Public and Nonprofit Strategic Planning in the United States." *Public Administration Review*, vol. 70 (1). Disponible en <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1540-6210.2010.02285.x/abstract>.
- , 2011. *Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations. A Guide to Strengthening and Sustaining Organizational Achievement*. San Francisco: Wiley.
- CEPLAN (Centro Nacional de Planeamiento Estratégico). 2014. *Directiva General del Proceso de Planeamiento Estratégico-Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico*. Lima: CEPLAN.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo). 2013. *Measuring Informality: A Statistical Manual on the Informal Sector and Informal Employment*. Ginebra: OIT. Disponible en http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_222979.pdf.
- PCM (Presidencia del Consejo de Ministros). 2013. *Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública*. Lima: PCM. Disponible en <http://www.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2013/05/PNMGP.pdf>.



Sesión III

Experiencias recientes de
fortalecimiento de los sistemas de
monitoreo y evaluación en América
Latina y el Caribe

Experiencias recientes de fortalecimiento de los sistemas de monitoreo y evaluación en América Latina y el Caribe*

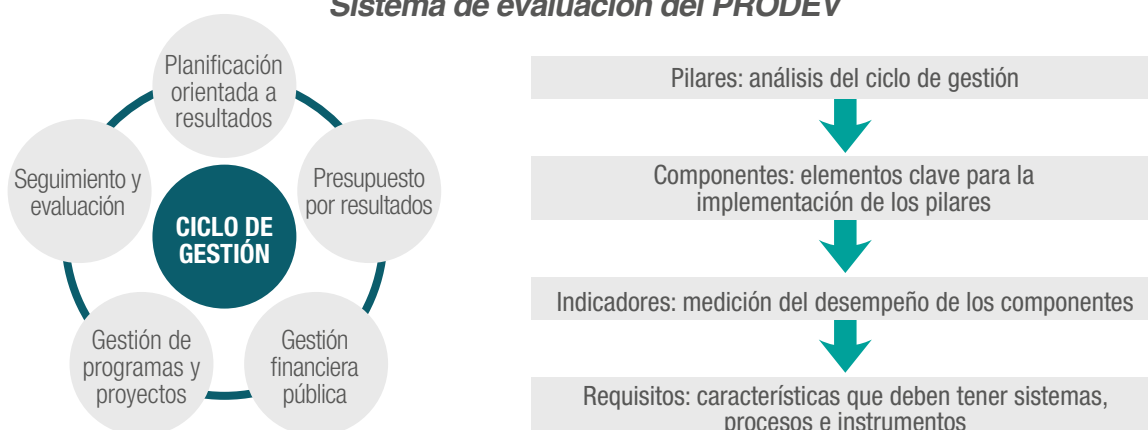
Jorge Kaufmann⁸

A continuación, se presentará el avance de un estudio que está realizando el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para un grupo relevante de países de América Latina y el Caribe (ALC) en lo que respecta a los sistemas nacionales de monitoreo y evaluación (M&E) de la gestión gubernamental durante los últimos años.

El instrumento (o la base metodológica) usado para medir la evolución de estos sistemas de M&E es el Sistema de Evaluación (SEP) del Programa para la Implementación del Pilar Externo del Plan de Acción a Mediano Plazo para la Efectividad en el Desarrollo (PRODEV), el cual permite diagnosticar el nivel de institucionalización y el grado de mejora de la gestión para resultados en el desarrollo (GpRD) en los países de la región. A tal efecto, se utilizan un conjunto de indicadores que brindan una visión integral y comparativa de la GpRD en el sector público. La base consiste en entender a los sistemas de M&E como una parte del ciclo de gestión y, dentro de él, enfocarse en los elementos o requisitos que se incluyen en el SEP, en lo que respecta al pilar dedicado a los sistemas de seguimiento o monitoreo y de evaluación.

La estructura de este instrumento parte de identificar como pilares a cada uno de los elementos fundamentales del ciclo de gestión (sistemas o conjunto de sistemas de gestión). Los pilares se subdividen en componentes y luego los componentes se subdividen en indicadores, que se construyen sobre la base de una serie de requisitos.

Gráfico 26
Sistema de evaluación del PRODEV



Fuente: Elaboración propia.

*Si bien los resultados preliminares de estos países no variaron significativamente en relación con aquellos obtenidos una vez que el estudio concluyó, los valores absolutos del promedio de esta muestra de 12 países difieren significativamente del promedio de los más de 20 países que fueron analizados. Sin embargo, la tendencia de fortalecimiento de los sistemas de seguimiento y evaluación (incremento de los valores promedio entre 2007 y 2013) coincide sustancialmente entre los países de la muestra presentada en este documento y la del conjunto de 20 países que formaron parte del estudio.

⁸ Especialista Senior en Modernización del Estado, BID.

Cada uno de los requisitos tiene criterios de calificación, los cuales son básicamente una forma de análisis del tema particular. Se trata del nivel 0 cuando el requisito no se cumple o es inexistente; nivel 1 para los requisitos que hayan sido propuestos, de manera formal, mediante una norma legal, decreto, ley, resolución o proyecto aprobado; nivel 2 para los requisitos que se encuentran en su fase inicial de implementación; nivel 3 para los requisitos que se hallen en su fase de desarrollo, es decir: cuando aún no operan todos sus elementos, no operan en toda su capacidad, o adolecen de problemas o debilidades que impiden su buen desempeño; nivel 4 para los requisitos que estén operando con todos sus elementos en plena capacidad, pero cuyo desempeño aún pueda mejorar; y, por último, nivel 5 para los requisitos que se encuentren operando de manera óptima, cuyo desempeño es satisfactorio y cuya sostenibilidad se prevé. Estos requisitos pueden clasificarse porcentualmente de acuerdo con el cuadro 5.

Cuadro 5
Calificación porcentual de los requisitos de los indicadores

0%	0
De 1% a 20%	1
De 21% a 40%	2
De 41% a 60%	3
De 61% a 80%	4
De 81% a 100%	5

Fuente: Elaboración propia.

El pilar de monitoreo y evaluación se divide en tres componentes. El primer componente registra el monitoreo de la gestión gubernamental; el segundo considera a los sistemas de información estadística y el último comprende la evaluación de la gestión gubernamental. A su vez, cada uno de estos componentes está subdividido en indicadores. Así, en el primer componente, el grado de desarrollo del monitoreo de gestión gubernamental se mide a partir de los siguientes indicadores: i) instituciones de monitoreo, ii) alcance del monitoreo de los programas y proyectos, y iii) uso y difusión de la información de monitoreo. Por su parte, los sistemas de información estadística cuentan con un solo indicador: el sistema de información estadística. Para la evaluación de la gestión gubernamental, los indicadores son los siguientes: i) el marco legal e institucional de la evaluación de la gestión gubernamental, ii) el alcance y la articulación del sistema de evaluación, iii) las acciones derivadas del incumplimiento de metas y iv) la difusión de los resultados de las evaluaciones.

Cuadro 6
Indicadores del pilar de monitoreo y evaluación

Monitoreo y evaluación	
Monitoreo de la gestión gubernamental	
Instituciones de monitoreo	
1. Entidad encargada de monitorear objetivos y metas del gobierno 2. La entidad tiene normas técnicas y metodológicas de trabajo establecidas formalmente	
Alcance del monitoreo de los programas y proyectos	
1. Los programas que se monitorean representan el (%) del gasto total (excluido el servicio de la deuda)	
Uso y difusión de la información de monitoreo	
1. Existen criterios para corregir el incumplimiento de la ejecución detectada por el monitoreo 2. La información sobre monitoreo está a disposición de la ciudadanía	
Sistemas de información estadística	
Sistemas de información estadística	

(continúa)

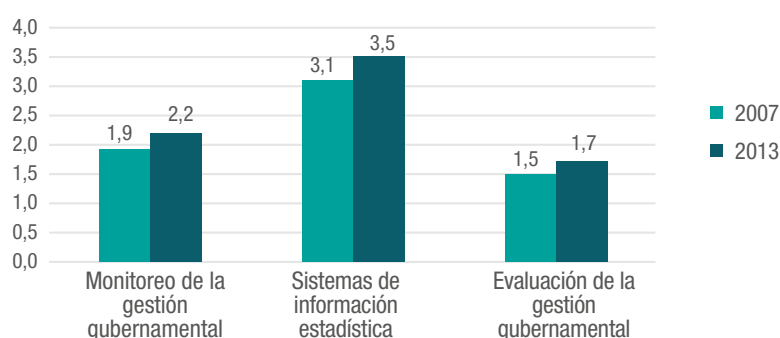
(continuación)

Monitoreo y evaluación	
1. Existen sistemas de información estadística sobre la situación social del país 2. La información estadística sobre la situación social es confiable 3. La información s/situación social sirve para monitorear cumplimiento de objetivos y metas 4. Existen sistemas de información estadística sobre la situación económica del país 5. La información estadística sobre la situación económica es confiable 6. La información s/situación económica sirve para monitorear cumplimiento de objetivos y metas	
Evaluación de la gestión gubernamental	
Marco legal e institucional de la evaluación de la gestión gubernamental	
1. Existe una ley que dispone la evaluación de las políticas o programas gubernamentales 2. La ley establece el organismo responsable, sus objetivos y funciones 3. Existe institución que evalúa las políticas públicas y/o las estrategias sectoriales 4. Existe institución que evalúa programas y proyectos 5. Existe un documento oficial que establece la metodología y aspectos técnicos para la evaluación 6. El (%) de las evaluaciones son externas 7. Existen recursos estables dedicados a la evaluación de las políticas y programas de gobierno 8. La entidad encargada cuenta con personas y procedimientos dedicados a la capacitación de ejecutores	
Alcance y articulación del sistema de evaluación	
1. Lo evaluado el año pasado representa el (%) del gasto total 2. Articulación y coordinación entre instituciones evaluadoras 3. El (%) de los programas cumple satisfactoriamente sus objetivos	
Acciones derivadas del incumplimiento de metas	
1. El incumplimiento de metas detectado por las evaluaciones conlleva acciones correctivas 2. Los encargados de las políticas o programas evaluados deben responder a las observaciones	
Difusión de los resultados de las evaluaciones	
1. Los informes de evaluación se entregan al Poder Legislativo 2. Los informes de evaluación están a disposición de la ciudadanía en Internet	

Finalmente, el elemento más básico de esta pirámide corresponde a las preguntas o requisitos, que se califican –como ya se destacó– de 0 a 5, de acuerdo con el grado de desarrollo de cada uno de estos requisitos en los países. Se está hablando entonces de tres componentes, ocho indicadores y 27 requisitos. Esta es la metodología que se emplea desde el año 2007.

A continuación, se presentarán resultados preliminares para una muestra de 12 países. Se ha visto que el monitoreo de la gestión gubernamental hace cinco años estaba en un nivel de 1,9 y ha evolucionado positivamente a 2,2 (en una escala con un valor máximo de 5). De igual forma, el segundo componente (sistemas de información estadística) también ha experimentado un incremento (de 3,1 a 3,5). Por su parte, la evaluación de la gestión gubernamental, que dentro de este pilar era el componente menos desarrollado, también ha crecido (en este caso de 1,5 a 1,7), aunque sigue siendo el elemento más débil.

Gráfico 27
Evolución de los tres componentes de monitoreo y evaluación

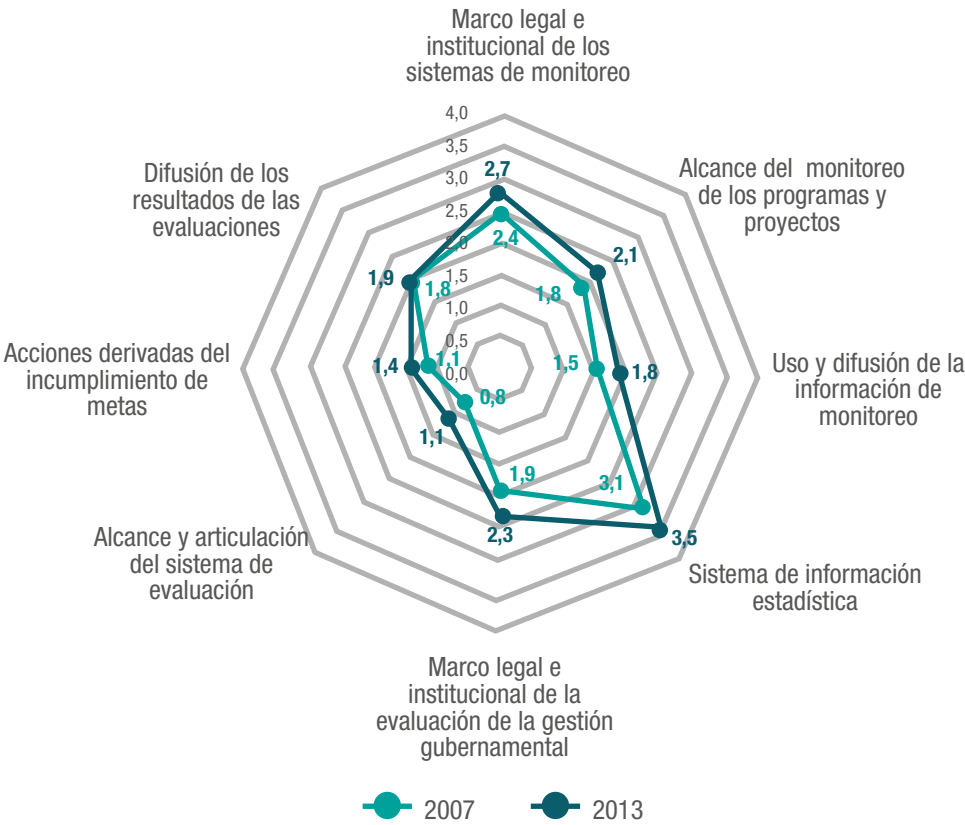


Fuente: Elaboración propia.

El pilar de monitoreo y evaluación para esta muestra de países de la región ha pasado de 1,9 a 2,2, siendo el menos desarrollado de los cinco pilares del ciclo de gestión para implementar la GpRD, para los 25 países que se evaluaron inicialmente entre 2007 y 2009. Esta muestra de 12 países no es necesariamente representativa del total, pero el valor base es similar al regional y la tendencia que experimenta no debería diferir mayormente con la de toda la región.

El gráfico 28 muestra los ocho indicadores del pilar de M&E y su respectiva evolución para esta muestra de 12 países. Como se puede apreciar, hubo un incremento en cada uno de estos indicadores. Además, se observa un aumento promedio mayor en los indicadores del sistema de monitoreo que en los indicadores del sistema de evaluación, sobre todo en las acciones que corresponden al uso y a la difusión de los resultados. A su vez, en el eje vertical puede verse el crecimiento de los indicadores del marco legal e institucional de los sistemas de monitoreo y evaluación de la gestión gubernamental, que avanzan de 2,4 a 2,7 y de 1,9 a 2,3, respectivamente.

Gráfico 28
Evolución de los ocho indicadores de monitoreo y evaluación



Fuente: Elaboración propia.

A continuación, en el cuadro 7 se muestran los requisitos que más aumentaron de valor para el promedio de estos países. Las siglas usadas, EST, MON y EVA, corresponden a los componentes de estadística, monitoreo y evaluación, respectivamente. Entre los requisitos que más subieron (entre 0,6 y 0,7), particularmente uno, del área de estadística, refleja una relación cercana entre estadística y monitoreo: la información sobre la situación social sirve para monitorear el cumplimiento de los objetivos y metas. Otro campo con progresos en el sistema de monitoreo se registra en el requisito relacionado con la existencia de criterios para corregir el incumplimiento de la ejecución detectada por el monitoreo, es decir: ya no es solo una información que avisa, sino que, gracias al uso adecuado de

esa información, se generan cambios en la gestión. Finalmente, en cuanto a la evaluación, se registró un progreso significativo en el requisito “la entidad encargada de la evaluación cuenta con personas y procedimientos dedicados a la capacitación de ejecutores”.

Entre los requisitos que aumentaron muy poco hay tres, todos ellos pertenecientes al sistema de evaluación, y cabe destacar el siguiente: “los encargados de las políticas o programas evaluados deben responder a las observaciones”. Por otra parte, el requisito que mide el porcentaje de las evaluaciones que son externas sigue al mismo muy bajo nivel que tenía hace cinco años (1,4).

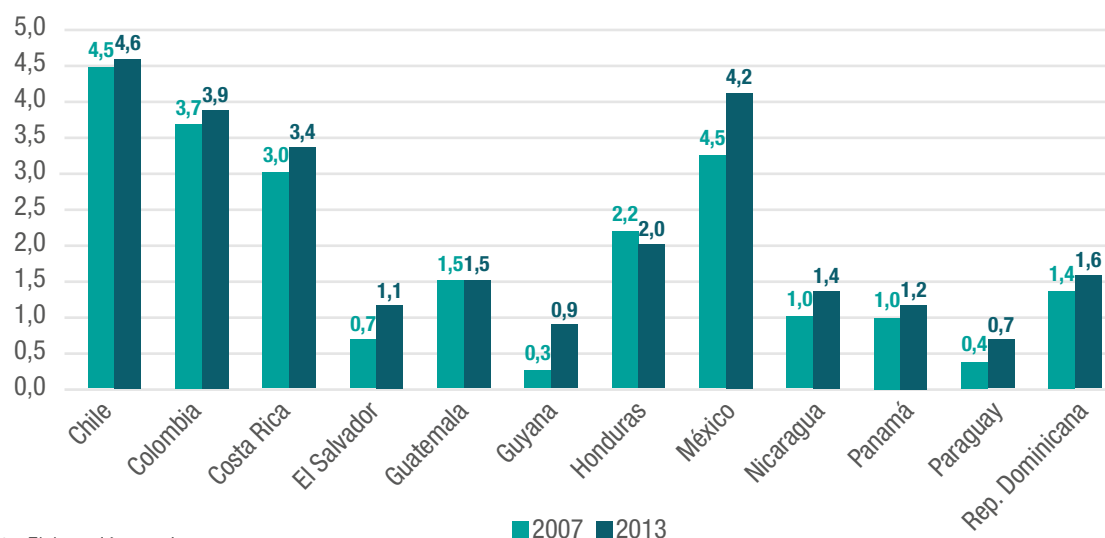
Cuadro 7
Cambio de puntaje, 2007-2013

Requisitos que más aumentaron (0,6-0,7)	EST: La información sobre la situación social sirve para monitorear el cumplimiento de los objetivos y metas = 2,4 -> 3,1.
	MON: Existen criterios para corregir el incumplimiento de la ejecución detectada por el monitoreo = 1,3 -> 1,9.
	EVA: La entidad encargada cuenta con personas y procedimientos dedicados a la capacitación de ejecutores = 1,2 -> 1,8.
Requisitos que aumentaron muy poco (0-0,15)	EVA: Los encargados de las políticas o programas evaluados deben responder a las observaciones = 1,3 -> 1,4.
	EVA: Los informes de evaluación se entregan al Poder Legislativo = 1,8 -> 1,8.
	EVA: El (%) de las evaluaciones son externas: 1,4 -> 1,4
Requisitos que disminuyeron su puntaje	MON: La información sobre monitoreo está a disposición de la ciudadanía = 1,8 -> 1,6.

Fuente: Elaboración propia.

En relación con los países, y con cifras provisorias –sujetas aún a revisión–, en el gráfico 29 se muestra que la mayoría de ellos aumentaron sus valores. En primer lugar, los países de esta muestra con mayor desarrollo relativo en el pilar de monitoreo y evaluación son: Chile, Colombia, Costa Rica y México. En cuanto al progreso logrado en estos años, se observa un rango amplio, que abarca desde Honduras (que presentó una disminución leve) y Guatemala (que no registró variación) hasta varios países que tuvieron un cambio positivo leve (República Dominicana, Chile, Colombia y Panamá), otros con cambios significativos (Paraguay, Costa Rica, Nicaragua y El Salvador) y, finalmente, un par de países con un aumento sustancial (Guyana y México).

Gráfico 29
Resultados por países, pilar de monitoreo y evaluación, 2007 y 2013



Fuente: Elaboración propia.

Es de interés notar que los países que poseen los niveles más bajos están en el grupo que ostenta el incremento más alto, es decir: la dispersión de los valores se va reduciendo.

Cabe destacar el caso de Guyana y México, los países de la muestra que más han evolucionado en estos años. Los resultados de Guyana se basan en la Estrategia y Plan de Acción Quinquenal de M&E, que tiene como propósito institucionalizar el M&E en el gobierno, creando un sistema de M&E en función de los resultados. El plan incluye el fortalecimiento de las capacidades metodológicas, técnicas e institucionales de M&E. Así mismo, el sistema de monitoreo se basa en el marco de desempeño existente, reforzando la lógica vertical, calidad, fiabilidad y consistencia, mientras que el sistema de evaluación se sustenta en actividades de capacitación para funcionarios de gobierno. En la actualidad, se encuentra en ejecución el proceso de cooperación técnica con el BID (GY-T1101), que contiene un componente de fortalecimiento del sistema de M&E.

Por su parte, México cuenta con un fortalecido marco legal e institucional para el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), bajo la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y la Secretaría de la Función Pública (SFP). Asimismo, tiene una coordinación y articulación institucional reforzada, y realiza una buena difusión de la información de monitoreo y de resultados de las evaluaciones. Las estrategias usadas para esta última actividad han sido, principalmente, el seguimiento de los indicadores de desempeño contenidos en las Matrices de Indicadores para Resultados (MIR) por parte de la SHCP y el buen desempeño del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval).

En el caso de Guyana, se ha evolucionado desde una base muy baja, por lo que se supondría que la etapa inicial es más fácil, sobre todo en lo referente al monitoreo, aunque no en evaluación, pero aun así ha empezado también a brindarse capacitación en sus ministerios públicos en esta última área.

En cuanto a las cooperaciones técnicas que hemos realizado recientemente para el apoyo de los sistemas de M&E, se encuentran concluidas las de Ecuador (EC-T1110), Nicaragua (NI-T1044) y México (ME-T1020), y está en ejecución la de Argentina (AR-T1114).

Cuadro 8 **Cooperaciones técnicas concluidas**

Ecuador
Elaboración de propuestas metodológicas de evaluación de impacto
Normas técnicas y directrices de S&E del Plan Nacional de Desarrollo
Formación de 18 servidores de la Senplades en el Programa de Especialización
Financiación del plan de capacitación institucional de la Senplades por medio del Instituto de Altos Estudios Nacionales en Gestión Pública
Nicaragua
Construcción de un sistema de seguimiento financiero
Diseño conceptual del sistema de seguimiento físico
Capacitación para los funcionarios públicos, especialmente los de la Dirección de Presupuesto de Mediano Plazo y de la Dirección General de Inversiones Públicas
México
Diseño y puesta en marcha de un sistema integral de monitoreo y evaluación, que comprenda la aprobación de propuestas de matrices de indicadores (marcos lógicos)
Evaluaciones de consistencia transversal de objetivos y programas, y la elaboración de manuales de metodologías para evaluación
Asesoría integral para programas y capacitación del personal del órgano rector, Coneval, de la SHCP y dependencia y evaluadores externos
Desarrollo e implementación de metodologías que relacionen los procesos de planificación, programación y evaluación

Fuente: *Elaboración propia.*

Cuadro 9
Cooperaciones técnicas en ejecución

Argentina	
Componente 1	Diseñar tanto el marco institucional (relativo a los mecanismos organizacionales para la selección, ejecución y uso de los resultados de la evaluación) como técnico (relativo a los tipos y metodologías de evaluación a utilizar) de la función de evaluación.
Componente 2	Fortalecer las capacidades técnicas para la evaluación, tanto en la Jefatura de Gabinete de Ministros (JGM) como en otras entidades del gobierno nacional (preferencias sectoriales) y entidades de la sociedad civil.
Componente 3	Realizar una primera implementación piloto del ciclo de evaluación, en un conjunto acotado de programas, explorando también las posibilidades de articulación del mismo con los procesos de seguimiento de proyecto actualmente en curso en la JGM, mediante la aplicación del Sistema de Información del Seguimiento y Evaluación de la Gestión (SISEG).

Fuente: Elaboración propia.

Las actividades de cooperación han sido realizadas tanto con el programa de fortalecimiento de la gestión orientada a resultados (PRODEV) como con otras fuentes de recursos, para apoyar específicamente los temas de monitoreo y evaluación. De esta forma, como se observa en el cuadro 8, para los casos de Ecuador y Nicaragua se trabajaron temas como el desarrollo de instrumentos y la capacitación y, en algunos casos, el apoyo al marco legal y a las instituciones. Para el caso de Argentina (véase el cuadro 9), la cooperación técnica está basada en temas de evaluación con componentes del marco institucional y técnico, y capacitación en diferentes áreas. También se trabaja con préstamos (véase el cuadro 10), con el objetivo de mejorar la eficiencia y transparencia del uso de recursos de la inversión pública en Colombia, a partir del Mapa Regalías.

Cuadro 10
Préstamos para mejorar la inversión pública en Colombia
mediante el Mapa Regalías

Colombia
Mejorar la eficiencia y transparencia en el uso de recursos de la inversión pública a partir del fortalecimiento del sistema de monitoreo y seguimiento de inversión pública, según las competencias legales que le corresponden al Departamento Nacional de Planeación.
Principales elementos
El diseño de una Plataforma Tecnológica Integrada de Información (PII).
La implementación del Módulo del Sistema General de Regalías (SGR), incluye el desarrollo de capacidades institucionales y técnicas requeridas para su funcionamiento.
La implementación del módulo de visualización y geo-referenciación de recursos y proyectos de inversión pública.

Fuente: Elaboración propia.

En cuanto a las perspectivas de los sistemas de M&E, conocemos que en la actualidad están cobrando mayor fuerza, en forma paralela con el fortalecimiento de la planificación. A su vez, el sistema de seguimiento, si bien es un instrumento para la gestión eficiente y efectiva, también está desempeñando un rol mayor de difusión de información, como parte de la rendición de cuentas de los gobiernos a la sociedad. Asimismo, la nueva era digital empodera a la sociedad, la que demanda conocer resultados y una mayor transparencia, al tiempo que hace uso de la tecnología (cada vez a menor costo) intensivamente. Se observa además la convivencia entre los sistemas estadísticos y los sistemas de

M&E, dado que se constata que contar con evidencia es un requisito mínimo para el diseño de las políticas públicas.

Por último, cabe preguntarnos: ¿cómo están respondiendo los sistemas de evaluación a las demandas del mundo actual? Esta es una pregunta que queda abierta y, por cierto, hay mucho trabajo por delante para cerrar la brecha entre las necesidades en este campo y lo que se está haciendo en la actualidad, que es del todo insuficiente.

Perspectivas del sistema de evaluación en México

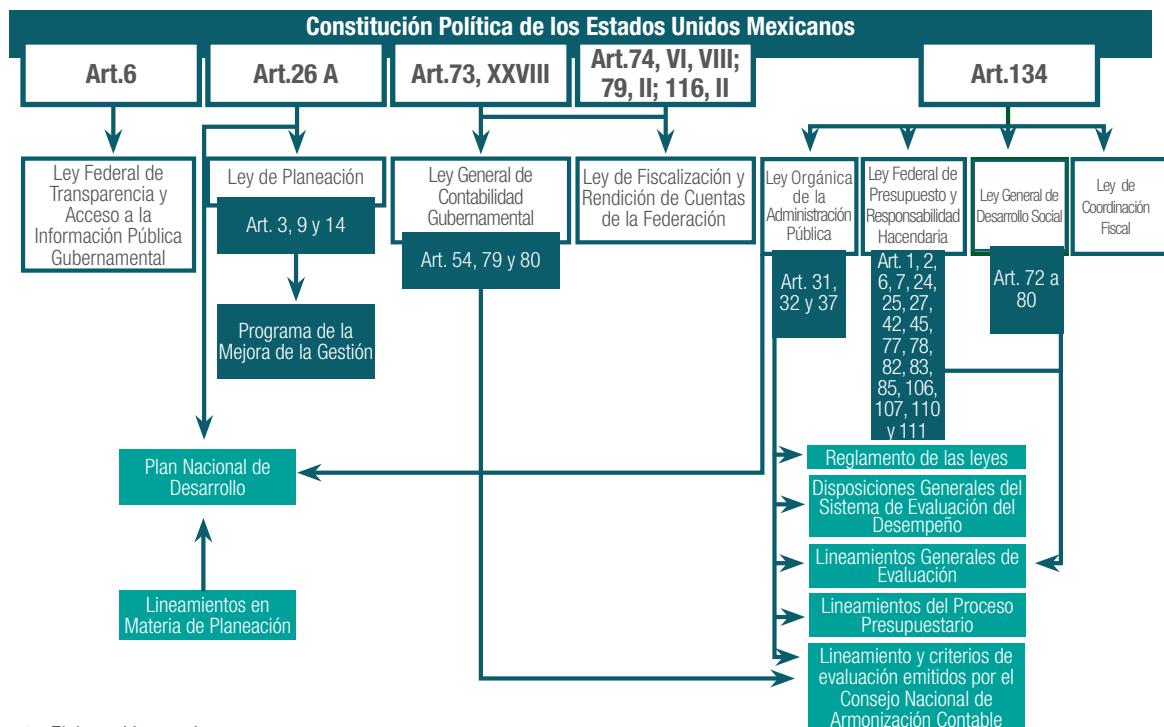
Agustín Caso Raphael⁹

El Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) de México tiene como antecedentes la evolución y el desarrollo del Presupuesto de Egresos de la Federación desde 1976, cuando tuvo lugar el primer intento de orientar el gasto público hacia la consecución de objetivos; y en 1998, cuando se reformó el sistema presupuestario y se orientó el gasto público a la eficiencia y efectividad. Así, se establecieron una Nueva Estructura Programática (NEP) y un nuevo Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), y se implantó el Proceso Integral de Programación y Presupuesto (PIPP). En 2006 se aprobó la Ley Federal del Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) y se inició la construcción del Presupuesto basado en Resultados, con el propósito de mejorar los impactos del gasto público en la ciudad de México, y como respuesta a la demanda de impulsar el desarrollo nacional, considerando la escasez de recursos y las condiciones adversas de la economía mundial.

Un par de años después tuvo lugar la gran reforma constitucional, a partir de la cual surgieron los elementos necesarios para establecer la normatividad que serviría de guía para el Sistema de Evaluación de Desempeño (SED), que básicamente permite establecer la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información, la Ley General de Contabilidad Gubernamental, y la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación; reformar la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (APF), y establecer la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, la Ley General de Desarrollo Social y la Ley de Coordinación Fiscal. Gracias a ello, se pudieron establecer, en primer término, las disposiciones generales del sistema de evaluación del desempeño vinculantes, los lineamientos generales de evaluación, los lineamientos del proceso presupuestario y los criterios de evaluación que ahora son determinados por el Consejo Nacional de Organización Contable en el ámbito subnacional.

⁹Director General Adjunto de Evaluación de los Resultados de los Programas Presupuestarios, Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), México.

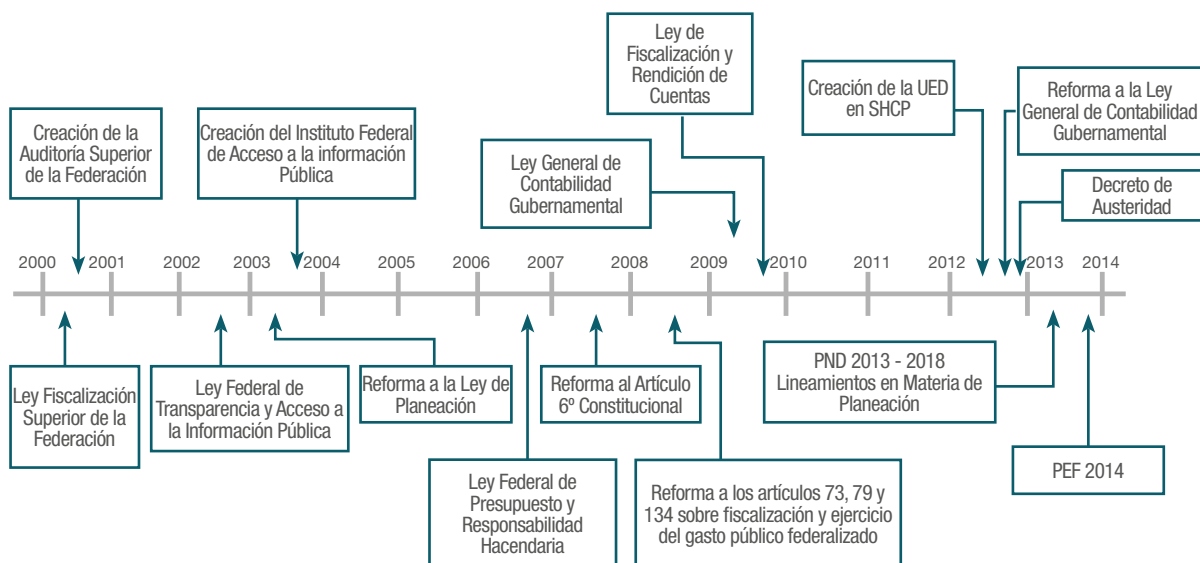
Gráfico 30
Marco jurídico en México



Fuente: Elaboración propia.

En función de este proceso de reformas (véase el gráfico 31) se han podido crear, entre otras cosas, la Unidad de Evaluación de Desempeño de la Secretaría de Hacienda que, junto con el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) y las entidades de función pública, permite articular y dar seguimiento al Sistema de Evaluación del Desempeño y el Decreto de Austeridad, que posibilita contar con convenios de desempeño para todas las entidades de la administración pública.

Gráfico 31
Proceso de reformas legislativas



Fuente: Elaboración propia.

El Sistema de Evaluación de Desempeño (SED) quedó definido como un conjunto de sistemas metodológicos que permite realizar valoraciones objetivas de desempeño de programas y políticas públicas, a partir de la verificación del cumplimiento de metas sobre la base de indicadores estratégicos y de gestión. Gracias a ello, se pueden conocer los resultados de la aplicación de los recursos públicos federales, y el impacto social de los programas y de los proyectos; identificar la eficiencia, economía, eficacia, cobertura, equidad y calidad del gasto público; proveer de información de desempeño para la toma de decisiones a los ejecutores del gasto, y vincular la planificación, la programación, la presupuestación, el seguimiento, el ejercicio de los recursos y la evaluación de las políticas públicas y los programas presupuestarios.

Establecido el marco jurídico normativo, el elemento crítico en la evolución del SED ha sido, sin duda, la adecuación de la estructura programática, es decir: el desarrollo de una clave presupuestaria amplia, que integre el programa presupuestario y, a su vez, determine las modalidades de gasto que permiten dar un seguimiento a todo gasto programable; y después, el desarrollo de la Matriz de Indicadores de Resultados (MIR). Una vez dados estos pasos, hubo una gradual evolución de las dimensiones de la evaluación, de acuerdo con los tipos de evaluación, y de los modelos de términos de referencia homogéneos y aplicables a todas las evaluaciones por tipo de evaluación, y disposiciones muy claras para llevar a cabo el Programa Anual de Evaluación, sumado esto a mecanismos para dar seguimiento a los Aspectos Susceptibles de Mejora (ASM).

En la parte de fortalecimiento, se decía que el SED contaba con dos etapas: una de implantación y otra de consolidación, que de acuerdo con la ley debía de terminar en 2012. Sin embargo, los sistemas de evaluación de desempeño siempre son “integrativos” y están sujetos a prueba y error. Así, a partir de 2009 tuvo lugar el fortalecimiento del Presupuesto basado en Resultados del Sistema de Evaluación del Desempeño, con el apoyo de entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal. El proceso de fortalecimiento consiste en la adopción del SED como una práctica común, tanto en la Administración Pública Federal como en los demás entes públicos del país, destacando los siguientes elementos: primero, la creación de la unidad de evaluación de desempeño (UED); segundo, la reforma de la Ley General de Contabilidad Gubernamental; tercero, el Decreto de Austeridad; cuarto, el tema de la transparencia presupuestaria; quinto, un Modelo Sistémico de Evaluación de Desempeño; sexto, el concepto de planificación y la vinculación de esta, más la programación y la presupuestación con el sistema de desempeño; séptimo, las entidades federativas; y octavo, finalmente, el proceso de reestructuración en el cual estamos inmersos.

Gráfico 32
Fortalecimiento del Sistema de Evaluación del Desempeño



Fuente: Elaboración propia.

El primer tema abarca las atribuciones de la SED. Hasta 2012 se contaba con una evaluación de desempeño en el nivel de Hacienda, de la cual formaba parte la Unidad Política de Control Presupuestario.

¿Cuáles son los temas que nos permiten tener injerencia en la asignación de recursos? Esto es: ¿cuáles son las principales atribuciones de la UED? La UED permite:

1. Participar en la definición de política de gasto público y apoyar la definición de niveles de gasto y su distribución en la formulación de los programas, proyectos y presupuestos, así como en las instancias de coordinación en materia de seguimiento y evaluación del desempeño del gasto público y sus resultados.
2. Emitir disposiciones y metodologías para la suscripción de instrumentos de mejora del desempeño, convenios, bases de desempeño y compromisos específicos de resultados.
3. Emitir dictámenes sobre los programas sectoriales regionales y especiales del PND, y aprobar programas institucionales a cargo de las entidades paraestatales.
4. Coordinar la evaluación de desempeño y la planificación para la programación presupuestaria orientada a resultados.

Desde 2010 se ha establecido el presupuesto basado en resultados en los gobiernos locales, y se ha fortalecido gracias a la reforma de la Ley General de Contabilidad Gubernamental de noviembre de 2012, porque ahora la contabilidad se realiza en devengado, tomando en cuenta los momentos contables y presupuestarios. De este modo, en la actualidad, hay una adhesión de los estados al acto federal.

Con este avance, logramos que las entidades federativas se obliguen a continuar con el modelo federal de seguimiento y evaluación. La Secretaría de Hacienda tutela el Consejo Nacional de Armonización Contable, el cual ha emitido criterios de evaluación y lineamientos para que la aplicación de los programas anuales de evaluación y de las metodologías de evaluación de todo el país sea homogénea.

El Decreto de Austeridad era una asignatura pendiente en el Sistema de Evaluación de Desempeño. Antes se contaba con un programa de mediano plazo y, por otro lado, con un programa de mejoramiento de la gestión. Con el decreto se establece un programa para un gobierno moderno, transversal, que permitirá hacer eficientes una serie de elementos, entre los cuales destacan: los procesos internos, la estructura organizacional, las tecnologías de la información y la comunicación (TIC), la estructura programática de los sectores de gastos, los gastos de operación, fideicomisos y mandatos. Esto permite establecer bases de colaboración y convertirlas en instrumentos de seguimiento de estos elementos, e incorporarlos al sistema de evaluación de desempeño.

La transparencia presupuestaria logró hacer un portal de la Secretaría de Hacienda con información útil sobre la forma en que se administran y gastan los recursos públicos, lo que posibilita procesar información del presupuesto en tiempo real, pero también información de todas las evaluaciones, las matrices, indicadores, y además “ciudadanizar” el lenguaje del presupuesto. Es decir: establecer la cuenta pública en lenguaje “ciudadano” y el Plan Nacional de Desarrollo (PND) en un lenguaje más accesible.

Los resultados del seguimiento y de la evaluación indican que ahora el 69,5% del gasto programable tiene matriz de indicador para resultados. En lo inmediato se espera que la cifra suba a un 73%. Después será difícil que todo el gasto programable tenga información de desempeño porque es muy caro, pues la relación de costo-beneficio no es razonable, aun cuando la auditoría nos empuje en esa dirección.

Cuando el SED empezó a evolucionar, surgió la necesidad de sintetizar una gran cantidad de información. Por ello, se elaboró un modelo que midiera cómo ejercer el gasto por programa, el estado de la matriz de indicadores, la relación de metas y gasto, el desempeño del indicador más estratégico, y cómo incorporar el modelo de las evaluaciones externas. De esta forma, el Modelo Sintético de Información de Desempeño

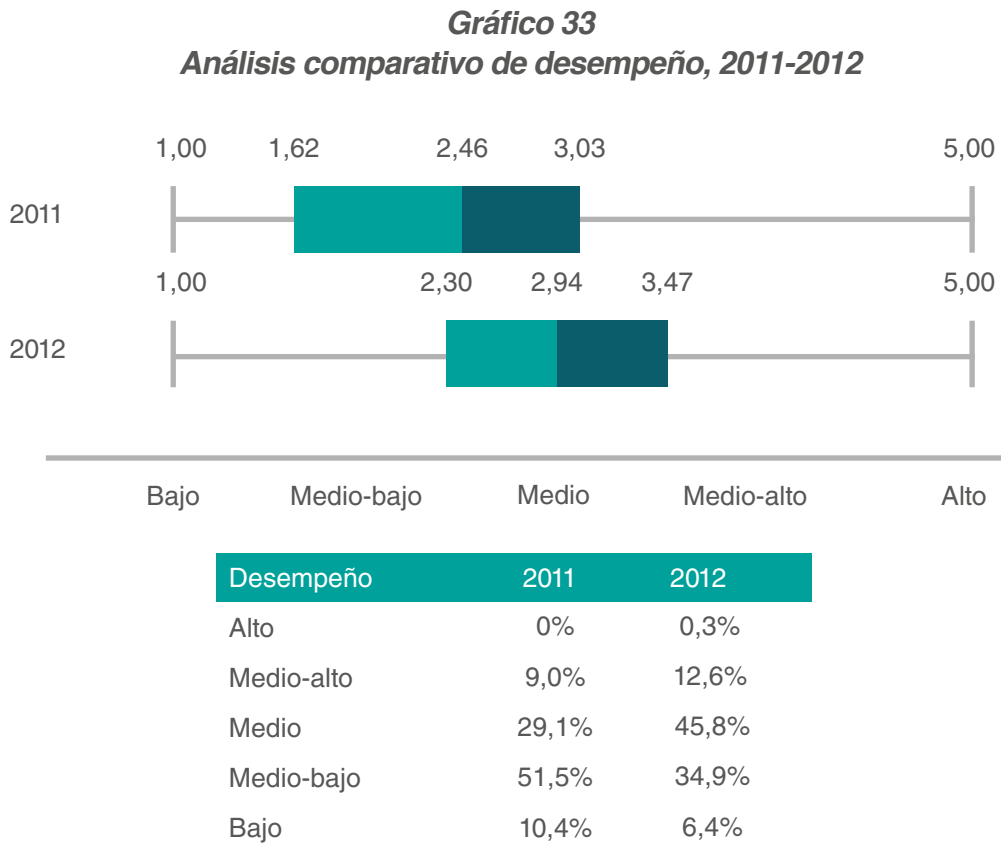
funciona como un instrumento que hace acopio de la información de desempeño con el fin de medir y conocer el comportamiento de los Programas Presupuestarios de la Administración Pública, de modo tal que funciona como un instrumento de evaluación.

¿A qué problema nos enfrentamos cuando el sistema de evaluación de desempeño empezó a evolucionar? Pues, a una gran cantidad de información que se debía sintetizar. En ese sentido, se elaboró un modelo que evalúa las siguientes variables: a) ejercicio del gasto, b) matriz de indicadores de resultados, c) evaluaciones externas, d) aspectos susceptibles de mejora y e) sistema integral de información de programas gubernamentales. El modelo fue lineal en un principio, pero ahora se utilizan una lógica difusa y una serie de elementos que jerarquizan la información; de esa manera, se puede lograr la calificación por programa presupuestario (Pp). Para obtener el desempeño global del Pp, se realiza la suma de acuerdo con la siguiente ecuación:

$$DePp = \left(\frac{1}{10}\right) (a) + \left(\frac{1}{20}\right) (b) + \left(\frac{1}{25}\right) (c) + \left(\frac{1}{25}\right) (d) + \left(\frac{1}{20}\right) (e)$$

Donde: *DePp* es el desempeño global del programa presupuestario.

El gráfico 33 muestra que la tendencia de los programas mejora gradualmente, aun cuando todavía se observa que el desempeño de los programas medio-alto y alto es equivalente a un 12,6% y un 0,3%, respectivamente, en 2012.



Fuente: *Elaboración propia.*

Ahora, por ejemplo, lo que se ha hecho en el programa nacional de financiamiento del desarrollo, que es el ámbito sectorial de la Secretaría de Hacienda, es contar con un indicador de programas presupuestarios con desempeño satisfactorio con su línea base por ramo, para todos los ejecutores del gasto. También se cuenta con metas anuales; es decir: objetivos de seguimiento del desarrollo.

Esta información se entrega a los ejecutores del gasto antes de que se fijen los techos presupuestarios, para que usen la información y mejoren su presupuestación. El siguiente paso es tomar en cuenta el Programa Integral de Programación y Presupuesto, de manera que el ejecutor del gasto establezca su techo presupuestario y sus recursos. Así, se ve obligado a tomar en cuenta la información de desempeño para tomar decisiones de asignación sobre la base del techo, que funciona como una restricción, y suponiendo que el secretario de Hacienda quiera disminuir un 5%, tendrá que efectuar una reasignación de manera obligatoria.

Los retos para la planificación en México son: mejorar la vinculación entre las acciones y los programas y el SED con la planificación nacional; mejorar la coordinación para hacer más eficientes y eficaces las políticas públicas, y articular mejor los programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo.

Gráfico 34
El Plan Nacional de Desarrollo en México, 2013-2018



Fuente: Elaboración propia.

El elemento clave para vincular el Plan Nacional de los programas presupuestarios lo constituyen los programas sectoriales. Para lograr una completa alineación de los programas, las dependencias y entidades deberán incluir los objetivos sectoriales y sus indicadores en el nivel “Fin” de las Matrices de Indicadores para Resultados de los Programas presupuestarios a su cargo.

Gráfico 35
Alineación y seguimiento de programas



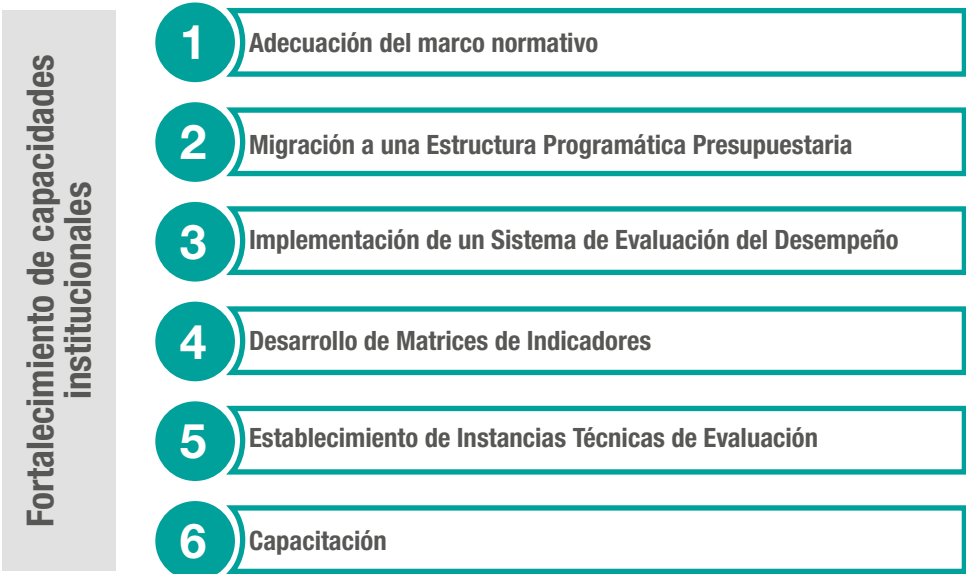
Fuente: Elaboración propia.

Dentro de los programas derivados del PND, el programa especial transversal “gobierno cercano y moderno”, compuesto por objetivos, estrategias y líneas de acción del gobierno, será implementado en todas las dependencias y entidades con el fin de impulsar un gobierno eficiente, eficaz, innovador y transparente. Uno de los objetivos del programa es fortalecer el Presupuesto basado en Resultados de la APF, incluido el gasto federalizado; al respecto, su estrategia consiste en vincular el Sistema de Evaluación de Desempeño con las asignaciones presupuestarias.

Esto obliga a todos los ejecutores del gasto a fortalecer el proceso para dictaminar la creación de nuevos programas. Es decir: ahora los programas deben tener una serie de elementos de estructuración y esto permitirá descartar duplicidades de la estructura de la administración pública; así como concertar con las dependencias y entidades su estructura programática, considerando la información del desempeño; fortalecer la utilización de la información del desempeño en la toma de decisiones presupuestarias; y dar seguimiento a los compromisos que se establezcan en las Bases de Colaboración con las dependencias y entidades.

Como segunda estrategia, se debe fortalecer el proceso de seguimiento y evaluación del desempeño de la APF. Entre sus líneas de acción, una de las más difíciles ha sido incorporar la información de la gestión institucional de las dependencias y entidades al SED.

Gráfico 36
Esquema de implantación del
Presupuesto basado en Resultados–SED en entidades federativas



Fuente: Elaboración propia.

Por lo tanto, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público propició la promoción de la reforma de la Constitución política de las entidades federativas, y su ley de presupuesto y contabilidad y transparencia. En este proceso, se contó con el financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el apoyo del Banco Mundial y el respaldo de las Naciones Unidas en los sistemas de evaluación, para implantarlos de manera gradual en las entidades federativas.

Experiencias recientes de fortalecimiento de los sistemas de monitoreo y evaluación en Argentina: los casos de Buenos Aires y Córdoba en perspectiva comparada

Gonzalo Diéguez¹⁰

Introducción

A manera de presentación, el Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC) es un *think tank* que tiene 13 años de funcionamiento en Argentina.

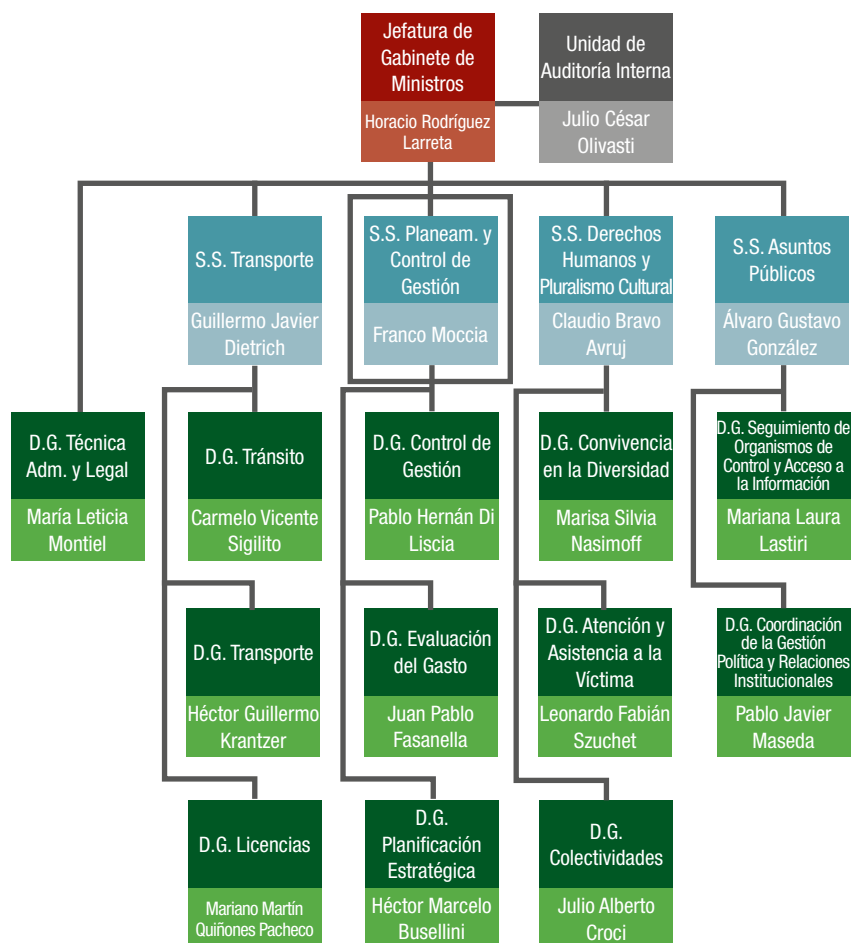
En este caso, a partir de los estudios del CIPPEC, se hará hincapié en las experiencias recientes de fortalecimiento de los sistemas de monitoreo y evaluación en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) y la provincia de Córdoba. Destacaremos sobre todo algunos denominadores y recomendaciones clave. En primer lugar, describimos el sistema de planificación de la Subsecretaría de Planeamiento y Control de Gestión de la CABA y ponemos de relieve dos cuestiones: la decisión política en función de la trascendencia de Buenos Aires y de Córdoba, como datos de referencia contextuales.

El caso de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

La CABA es el distrito federal y técnicamente constituye un híbrido entre provincia y ciudad, pero entre ambas tenemos, en términos de densidad sociodemográfica, cerca del 10% de la población argentina y, en términos de aporte al producto interno bruto (PIB), más del 25% de la producción de bienes del total del país. En el caso de la CABA, específicamente en la Subsecretaría de Planeamiento y Control de Gestión (SSPLYCG), un aspecto relevante es la decisión y voluntad política de llevar a cabo un sistema de monitoreo y la posterior gestión por resultados; y, por otro lado, la utilización de una política de gobierno electrónico (o *e-government*), como una estrategia más integral y transversal, asociada también a una estrategia de gobierno abierto, utilizando un lenguaje claro y transparente, lo que repercute también en términos funcionales en el costo y la renovación de licencias hacia el interior de la administración gubernamental.

¹⁰ Director de Gestión Pública, CIPPEC.

Gráfico 37
Sistema de planificación y seguimiento del Gobierno de la CABA



Fuente: Elaboración propia.

A continuación, resaltamos algunas variables o dimensiones analíticas.

1. En primer lugar, el sistema de planificación y seguimiento de la CABA es una plataforma descentralizada que permite desarrollar diferentes usuarios con diferentes perfiles en un total de 20 jurisdicciones, tomando en cuenta ministerios y organismos descentralizados. Es decir, en la arquitectura o la radiografía de la administración gubernamental de Buenos Aires, el sistema de planificación y seguimiento incorpora datos y luego los transforma en información de gestión de más de 20 organismos de gobierno.
2. La segunda dimensión analítica busca, a partir de este sistema, desarrollar objetivos multinivel, hacer un seguimiento y posterior evaluación del impacto, de las metas y de los objetivos ministeriales. En términos operativos –de monitoreo financiero, por un lado, y presupuestario, por el otro–, esto permite tomar en cuenta, en tiempo real, cuál es el avance significativo de las obras que se están implementando en diferentes puntos geográficos de la ciudad.
3. La tercera dimensión está relacionada con el desafío de sistematizar ciertos datos para convertirlos en información de gestión, e identificar y utilizar categorías exclusivas y excluyentes para no medir o monitorear dos cosas que parecen lo mismo pero no lo son o viceversa. En esa dirección, las líneas de trabajo que desarrollan estos 20 organismos de la ciudad muchas veces son compartidas. Por ejemplo, puede tratarse de algún programa social que se articula y complementa en términos de

implementación con el Ministerio de Desarrollo Social, el Ministerio de Educación y el Ministerio de Salud, lo que puede ser específicamente el proyecto de unidades de desarrollo infantil (UDI). En ese sentido, hubo más de 1.000 proyectos que se incorporaron al sistema de planificación y seguimiento para identificar, de forma fidedigna y precisa, la información gubernamental, realizar luego un monitoreo y posterior evaluación exacta al respecto.

4. La cuarta dimensión analítica tiene que ver con las obras que se ejecutan dentro de la jurisdicción respectiva o pertinente, y pueden ser compartidas por más de una unidad ministerial; por ejemplo, entre el Ministerio de Infraestructura o el Ministerio de Desarrollo Económico. Un caso destacado es el de la creación de las UDI, que es una política pública articulada y coordinada de diferentes organismos del gobierno, tal como se mencionó en el punto anterior.
5. Finalmente, la quinta dimensión destaca la vinculación entre el presupuesto, la inversión y la planificación de la ciudad de Buenos Aires.

Al observar el módulo de visión estratégica, se puede apreciar cómo es la evolución intertemporal y cómo se georreferencian, en este caso, no solo las metas que se plantea cada ministerio sino también las obras que se han llevado a cabo en los diferentes ministerios o comunas. Es decir, en las diferentes localidades que forman parte de la CABA. La observación y el cruce de los datos de manera intertemporal, en forma mensual y anual, ha sido un logro por destacar del sistema de planificación y seguimiento.

Lo mismo ocurre con el seguimiento de los proyectos y el desafío de monitorear proyectos compartidos, ya sea que se articulen o complementen, al momento de la instrumentalización o implementación por más de un organismo de gobierno.

Esto puede apreciarse en el monitoreo del gasto de obras desarrolladas a lo largo de las 15 comunas en las cuales se divide, desde el punto de vista geográfico y político institucional, la CABA.

La administración gubernamental de la CABA se encuentra dentro de los gobiernos subnacionales, entre las jurisdicciones que mayor desarrollo evidencian en planificación y seguimiento, siempre mediante de la modalidad de gestión por resultados. En ese sentido, un hito relevante a destacar es la articulación entre la planificación de inversión y el presupuesto destinado a obras. Esta articulación posibilitó un monitoreo de la ejecución financiera, fundamentalmente de las obras y de los proyectos de los 20 organismos que forman parte de la administración gubernamental.

De esta manera, la SSPLYCG, mediante la Dirección General de Planificación Estratégica, pone en marcha los objetivos y los planes de manera anual; la Dirección General de Control de Gestión efectúa un monitoreo semanal de los resultados y realiza ciertos proyectos que están siendo desarrollados o llevados a cabo por los diferentes ministerios; y la Dirección General de Evaluación del Gasto efectúa un monitoreo de manera mensual de los recursos asociados a la ejecución de los resultados obtenidos en esos proyectos y obras ejecutadas.

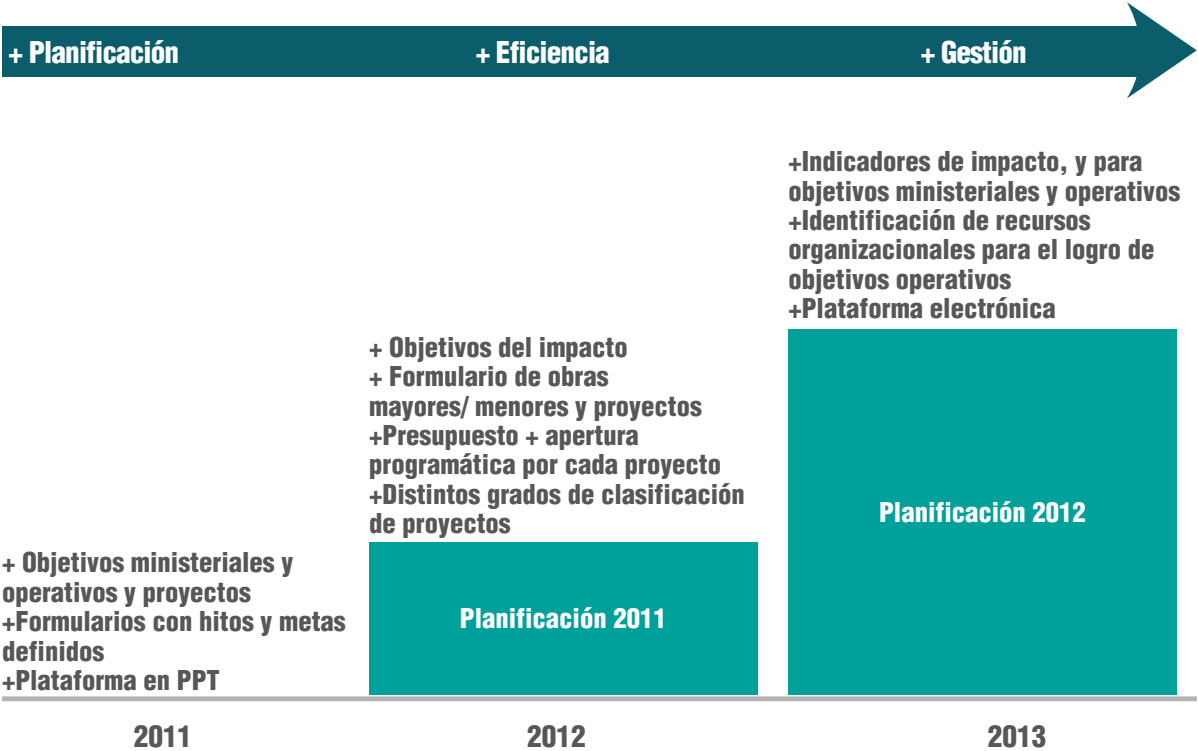
Gráfico 38
Producción de buenas decisiones de ejecución



Fuente: Elaboración propia.

Así, planificación, eficiencia y gestión son los tres puntos que confluyen en el proceso de planificación estratégica. Desde la determinación de los objetivos ministeriales y operativos, y de los proyectos, y la formulación tanto de hitos como de metas –pasando por los objetivos de impacto y la formulación de obras, el presupuesto y la apertura programática por cada proyecto–, en la etapa de gestión observamos los indicadores de impacto para los objetivos ministeriales y operativos, la identificación de los recursos y su sistematización en una estrategia transversal de gobierno electrónico. Es decir, el Gobierno Autónomo de Buenos Aires pone a disposición, en tiempo real, toda la información pública con la que se cuenta, ya sea para usuarios, investigadores, etcétera.

Gráfico 39
Proceso de planificación estratégica



Fuente: Elaboración propia.

La provincia de Córdoba

En el caso de la provincia de Córdoba, el sistema de gestión por objetivos plantea una fuerte vinculación entre planificación y presupuesto, lo que constituye un logro significativo en el contexto político de Argentina. Una materia pendiente está relacionada con el hecho de que en 2012 aún no se había realizado la planificación ni la vinculación con el presupuesto, es decir: no se había cargado un sistema de planificación y monitoreo de la gestión. Para reforzar estos conceptos, algunos hallazgos en el subcomponente de gestión del cambio hacen hincapié en la cultura de planificación y medición mediante el uso de sistemas de medición, acciones sostenidas de capacitación, asistencia técnica y utilización del sistema de información. Esto significa que en la provincia de Córdoba existe una amplia cobertura de los ministerios a partir de cursos de formación que desarrollan e intentan institucionalizar, en el marco de la democracia, la cultura de planificación y medición. Por otro lado, en el subcomponente de los usuarios hemos encontrado un proceso de retroalimentación entre los usuarios del sistema y las contrapartes de los ministerios, lo cual ha permitido poner en marcha un nuevo sistema de planificación y monitoreo. En este sentido, los ajustes

de la metodología de trabajo fueron una forma de aprendizaje y fortalecimiento de las capacidades institucionales.

En relación con el subcomponente de sostenibilidad, encontramos un vínculo entre planificación y presupuesto en el nivel normativo y operativo, pues no solo existe el marco normativo, el decreto o ley que reglamenta el uso de los sistemas de información de gestión y la implementación de proyectos asociados a la gestión por resultados, sino que efectivamente ese espíritu de ley se hace operativo y realmente se aplica e implementa. Los principales cargos para el funcionamiento del sistema de gestión por objetivos de la provincia de Córdoba han sido concursados y financiados por el propio gobierno provincial. En ese sentido, la planificación anual forma parte de la cultura de la gestión dentro de cada ministerio.

Conclusiones

A partir de este diagnóstico, se evidencian ciertas dimensiones de los sistemas de gestión pública provinciales en los que es posible intervenir para mejorar los instrumentos y sistemas de gestión. De ellas se desprenden algunas recomendaciones que contribuirán al diseño de una agenda de trabajo en esta área.

1. Primero, la planificación operativa debe estar respaldada por un marco normativo. Los esfuerzos de las actuales administraciones por esbozar planes estratégicos de mediano y largo plazo deberían traducirse en planes operativos anuales para cada unidad de gobierno. De esta forma, respaldar los proyectos de información del Estado es fundamental para que los objetivos puedan asociarse a metas medibles sobre las que, además, se pueda realizar seguimiento y control. Es importante, también, institucionalizar los instrumentos de planificación operativa por medio de un marco normativo que contribuya a dotar de estabilidad y sostenibilidad a los esfuerzos realizados durante los últimos años.
2. La segunda dimensión involucra la planificación de metas físicas con la ejecución presupuestaria. El avance en los planes operativos podría acompañarse por una mayor desagregación, que incorpore categorías programáticas que permitan conocer las características asignadas a cada programa y proyecto, lo cual posibilitaría vincular la planificación con el proceso presupuestario, de forma tal que este último sea un resumen numérico taxativo del primero.
3. La tercera dimensión señala fortalecer los sistemas de gestión y planificación de los recursos humanos a partir del desarrollo de oficinas responsables de la administración de personal. Es posible mejorar tanto los sistemas de información como la planificación de la incorporación y la capacitación de personal. Los sistemas públicos abiertos y transparentes son acciones críticas para consolidar un sistema de empleo público profesional.
4. Muchos desafíos para implementar sistemas de gestión por resultados y proyectos de monitoreo encuentran obstáculos ante la ausencia de burocracias profesionalizadas. La cuarta dimensión hace hincapié en los sistemas de compra transversales a todo gobierno. En ese sentido, se recomienda aprovechar las economías de escala que se presentan en las grandes compras, pues esto no solo mejoraría la transparencia, sino también la eficiencia del gasto público.
5. Finalmente, la quinta dimensión implica el fortalecimiento de los mecanismos de control, pues muchos de los gobiernos subnacionales tienen una tendencia a no compartir todos los datos públicos, lo cual repercute en términos de rendición de cuentas y de legitimidad. Para lograr dicho objetivo sería necesario, entre otros factores, contar con una demanda más amplia de actores no estatales para la rendición de cuentas.



Sesión IV

La evaluación de los planes nacionales
de mediano plazo

Diálogo de actores

*Roberto García López (moderador)*¹¹

¿Qué es un diálogo de actores? Un diálogo entre actores es un intercambio de visiones y perspectivas en relación con un tema específico. Hoy queremos compartir con ustedes una experiencia reciente: la evaluación del plan de mediano plazo de Costa Rica, el Plan 2010-2014 de Desarrollo Nacional. Para ello, tenemos tres actores que tienen una visión distinta del proceso y de los resultados de esta evaluación.

Por un lado, tenemos a **Laura Fernández**. Asesora de Despacho, coordinadora de la Secretaría Sectorial de Empleo Público del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplan) de Costa Rica. Ella tiene la perspectiva y la voz del decisor político responsable de encomendar la realización de la evaluación para respondernos: ¿por qué se tomó la decisión política para hacer esa evaluación? ¿Qué los llevó a determinar que esa evaluación debía ser independiente?

En segundo lugar, tenemos a un actor técnico, **Frederic Martin**, que pertenece a IDEA International, instituto altamente calificado de Canadá, con oficinas en América Latina, África, Asia, y responsable técnico de los resultados de esa evaluación.

En tercer lugar, un actor más independiente: él es académico, el profesor **Marcos Holanda**, de la Universidad Federal de Ceará, Brasil, que ha trabajado el tema de evaluaciones y a quien se pedirá su opinión en cuanto a una visión más académica del tema.

La sesión se desarrollará de la siguiente manera: yo formularé preguntas para que cada participante las conteste desde su perspectiva, sea esta política, técnica o académica.

Roberto García López. ¿Qué llevó al ministro o ministerio o a los decisores políticos a pensar en hacer una evaluación externa independiente del plan de mediano plazo?

Laura Fernández. Como punto de partida debemos resaltar que Costa Rica elaboró el primer plan nacional de desarrollo de mediano plazo en 1963. Desde hace 50 años, ante cada cambio constitucional de gobierno, el país realiza el Plan nacional de desarrollo, documento en el que se plasman las principales prioridades del gobierno de turno, y puede ser sujeto de monitoreo y evaluación.

Así, en esta administración revisamos la experiencia acumulada del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplan), responsable de conducir el proceso de diseño y evaluación del Plan nacional de desarrollo, y llegamos a conclusiones interesantes: el modelo de planificación tradicional del desarrollo que Costa Rica implementaba daba señales claras de un agotamiento.

¿Qué se entiende por agotamiento? Que si bien el país avanzaba en el logro de algunos beneficios y derechos ciudadanos –como educación y salud, acceso a la vivienda–, también mostraba desde hacía

¹¹ Secretario Ejecutivo CoPLAC-GpRD, BID.

20 años algunos estancamientos en los pilares de cuestión social, para el desarrollo humano equilibrado de la población costarricense. Se enfrentaban desafíos grandes en temas como la superación de la pobreza, la desigualdad y el empleo, entre otros. Entonces, se llegó a la conclusión que debíamos dar un paso adelante e impulsar la planificación del siglo XXI. Esto implicaba que la planificación ya no sería centralizada ni la realizarían burócratas y técnicos desde una oficina. Por el contrario, se planificaría desde el territorio. Ustedes pensarán que el territorio de Costa Rica es muy pequeñito, 51.000 km² y 4,5 millones de habitantes, no es mucho, pero la realidad es otra. Costa Rica cuenta con desafíos y desigualdades territoriales evidentes y marcadas, respectivamente, que no se han logrado superar a lo largo de todo este tiempo. Asimismo, existían los desafíos propios de la planificación a largo plazo y el reto de vincular al ciudadano y empoderarlo en la toma de decisiones.

Ante este escenario, como punto de partida, se decidió realizar una evaluación seria y concienzuda, a cargo de un ente externo, internacional, e independiente, para evaluar el principal instrumento de planificación nacional: el Plan nacional de desarrollo. La institución elegida fue IDEA International, y en sus manos pusimos el principal insumo que el Mideplan produce, no solo para el gobierno de la República sino también para toda la ciudadanía costarricense.

Roberto García López. Frederic Martin, ¿podrías explicarnos brevemente los principales desarrollos metodológicos que aplicó IDEA International para la evaluación del Plan nacional de mediano plazo de Costa Rica?

Frederic Martin. Quisiera resaltar dos puntos. Primero, el enfoque metodológico usado fue participativo, estructurado por etapas, con el fin de apoyar y orientar el plan con más de 30 recomendaciones prácticas. El conjunto de métodos utilizados fue clásico, para triangular los resultados. Se empezó con la revisión de documentos y datos, luego se realizaron tanto entrevistas de profundidad, a unos 33 actores nacionales importantes, como una encuesta en línea, de la cual se obtuvo 128 respuestas variadas de funcionarios de alto rango y diversas instituciones del sector público costarricense.

Asimismo, se efectuaron grupos focales sobre temas de intereses en particular, como el medioambiente, la participación del sector privado, la sociedad civil y la relación de los sectores con las regiones. Al final, después de la recopilación de datos, se compartieron los resultados preliminares con los diversos agentes involucrados: funcionarios y actores importantes del sector público, privado y la sociedad civil; así como con los siguientes actores clave: las autoridades del Mideplan, Ministerio de Hacienda y la Contraloría General de la República. Cabe resaltar que hubo un proceso de participación, no solo en el diseño sino en el análisis de los datos y las implicaciones concretas, propias de esta evaluación. Esos son los elementos claves de la metodología.

Roberto García López. Marcos Holanda, para usted no tengo una pregunta sino dos preguntas: ¿cuál es su opinión como académico de la decisión política de hacer una evaluación externa e independiente? Y, por otro lado, ¿qué opina usted de la metodología de IDEA?

Marcos Holanda. Mi respuesta a la decisión política: si nosotros observamos el propósito de gestión por resultados, su esencia tiene el propósito que el gobierno asuma una postura de aprendizaje. En general, los gobiernos han tomado una postura un poco más conservadora. Si fortalecemos la función de monitoreo y evaluación de las políticas, se puede saber qué está funcionando y qué no está funcionando; además, se puede aprender y perfeccionar las políticas públicas.

Yo creo que la decisión del Gobierno de Costa Rica de contratar una evaluación externa es la confirmación de esta buena práctica. La evaluación externa, en cierta forma, aumenta el proceso de aprendizaje para medir la efectividad de la mayoría de los programas de gobierno. Es una prueba clara de que el gobierno está comprometido en un proceso de gestión por resultados y aprendizaje continuo. Por lo tanto, esta posición política es muy positiva y va en la dirección correcta.

En relación con la metodología, también creo que hay maneras apropiadas y que debe de existir un plan efectivo que una todas las partes, esquematizar todas las demandas –internas y externas– del gobierno e indicar los programas y proyectos que, efectivamente, muestran resultados. De esta manera, se diseña un plan estratégico. Cabe mencionar que la metodología debe contemplar la capacidad de los actores públicos y privados para implementar las políticas, los programas y los proyectos.

Roberto García López. Muchas gracias, Marcos. Laura, ahora que cuentan con recomendaciones, ¿qué hará el Mideplan o el ministro con esos resultados?

Laura Fernández. Efectivamente, la implementación de esas más de 30 recomendaciones que nos hicieron constituye la parte más importante de la evaluación. En primer lugar, se divulgaron los resultados en todos los niveles: al interior de las instituciones privadas, de las instituciones del sistema de planificación del gobierno y del Estado costarricense.

Para ello, se formaron grupos de trabajo interinstitucionales, tanto con el Mideplan, con Hacienda, principalmente para la vinculación del plan propuesto, así como con la Contraloría General de la República y otros actores públicos, sobre todo vinculando a todos los departamentos y áreas específicas de trabajo del Ministerio, en vista de que los principales agentes de cambio en este proceso son los propios funcionarios de la institución.

Estos equipos institucionales, que se dividieron por áreas temáticas en función de los resultados de la evaluación, diseñaron en conjunto un plan de implementación de las recomendaciones. Ese plan de implementación cuenta con responsables, con un cronograma para el establecimiento de aquellas y una serie de indicadores para poder realizar el seguimiento. En la actualidad, nos encontramos en la etapa de evaluación, divulgación y elaboración del plan de implementación.

El Gobierno de Costa Rica realizará un cambio institucional en mayo de 2014, es decir un cambio de gobierno, razón por la cual es importante que la etapa de implementación del plan se lleve a cabo de manera ordenada y sistemática, atando cabos, de tal forma que pueda darse continuidad a las recomendaciones tras dicho cambio.

Roberto García López. Frederic, ustedes, como IDEA, tienen una gran experiencia en evaluación de planes de mediano, largo plazo y también de corto plazo en América Latina y en otras regiones, como Asia, África, etcétera. ¿Qué nos puedes contar de esta experiencia en Costa Rica en relación con otras experiencias que has tenido en distintas partes de América Latina o del mundo?

Frederic Martin. Realizar este tipo de evaluación no es fácil, es más complicado que evaluar un programa o proyecto. En realidad, se trata de entender bien el proceso de diseño institucional que orienta a todas las acciones públicas del país. Costa Rica cuenta con una experiencia de 50 años en términos de institucionalización de la planificación, como ya se mencionó. Si bien su nivel de evaluación y sus métodos eran muy buenos, se plantearon una serie de desafíos. Entre ellos, se puede mencionar el factor tiempo, ya que se podría haber hecho más, si el plazo de culminación hubiese sido de seis y no de cuatro meses. Creo que este tipo de ejercicio, que involucra regiones, presupuestos, diseño institucional, requiere tiempo, si realmente se desea un nivel de profundización que permita conocer la opinión de todos los actores claves de la nación.

Cabe mencionar que existen temas difíciles, sobre los que no se tiene una sola respuesta o perspectiva, como cuando se trata de la articulación en los niveles nacional, sectorial y subnacional. Como ya se mencionó, el plan no es una colección de capítulos sectoriales y regionales; se trata de una visión integral, intersectorial, de lo que quiere hacer este país. El tema de la articulación está muy relacionado con la visión integral, pues es un modelo atractivo: vincula su plan de desarrollo al plan de gobierno, cada presidente electo debe presentar, por ley, su Plan nacional de desarrollo. El desafío consiste en

cómo articular este plan con una visión a largo plazo, de 20 o 30 años, y si hay implicaciones de mediano plazo o desafíos de largo plazo.

Por otro lado, Costa Rica se encuentra en un nivel institucional muy avanzado. La idea es ver cómo evoluciona en el futuro. Cada evaluación que se realiza es particular, no se pueden usar los mismos métodos ni se puede hacer de la misma manera, como se diría: “copiar y pegar”. Se debe tener en cuenta el nivel de desarrollo institucional, la cultura institucional, organizacional, el nivel de capacidad para saber qué se quiere hacer, qué se puede hacer, cómo se está organizando, qué funcionará en una cultura y no en otra, para poder trabajar de una manera adecuada.

Roberto García López. Marcos, por tu experiencia en Brasil, tanto en el nivel nacional como subnacional, ¿cómo son las evaluaciones de los planes y el uso de esa información para realimentar el proceso de gestión en Brasil?

Marcos Holanda. Creo que un poco en la línea de Frederic y también, otro tanto, en la línea de la colega de República Dominicana del panel anterior, que hizo hincapié en el tema de la coordinación. Creo que en la práctica, en las evaluaciones de los planes –tanto en el ámbito federal como subnacional–, el tema de la articulación es clave; no es fácil, mas es fundamental para alcanzar resultados. En el caso de Brasil, algunos estados subnacionales usan un resultado como grandes metas de integración; mientras que otros procuran aplicar los programas transversales que, en principio, integren la información a partir de un programa. Es interesante ver las distintas estrategias aplicadas a las mismas iniciativas. Por otro lado, la experiencia de Brasil confirma lo dicho por mi colega de Uruguay: en algunos casos, los gobiernos hablan de evaluación cuando la verdad es que están haciendo monitoreo; por eso, es muy importante diferenciar las prácticas y no validar un programa que apenas ha sido monitoreado. Es muy importante hacer esta distinción para fortalecer el proceso de gestión por resultados; es un proceso fundamental, con un potencial altísimo, pero no puede ser validado en forma errónea.

Roberto García López. Ahora les daré dos minutos a cada uno de los actores para que hagan comentarios sobre uno de los temas que consideren importantes. Comenzamos contigo, Frederic.

Frederic Martin. Yo diría que el tema más importante es qué hacer con esta evaluación. ¿Cómo hacer que la evaluación se traduzca en una actividad integrada a la acción continua del gobierno, que no sea una actividad excepcional con financiamiento externo? Debe haber un plan de evaluación integrado. Un desafío es el cambio de cultura, superar la resistencia al cambio, modificar la actitud, el comportamiento, para que el desafío no se quede en papel.

En Costa Rica, por ejemplo, se han apropiado de los resultados; aun si no estuvieran de acuerdo con todas las recomendaciones, es lo normal. Más allá del aspecto técnico de una evaluación, para el que existen estándares internacionales, un gran reto lo constituyen la institucionalidad del país y el uso de los resultados.

Marcos Holanda. Me gustaría enfatizar la importancia de los mecanismos e instrumentos para seleccionar los proyectos y programas prioritarios de un plan estratégico, que sean efectivos y capaces de mejorar las condiciones de vida de la población. En todo ese proceso de selección de programas y proyectos prioritarios, se debe ser muy cuidadoso y manejar bien el tema de las prioridades. Tenemos planes que son muy bonitos, muy elegantes, muy gráficos, pero no tienen el potencial para atender a la demanda de la población.

Laura Fernández. A mí me gustaría enfatizar dos elementos que son fundamentales. El primero está relacionado con el ámbito de la decisión política. En particular, en un escenario de recursos limitados, con una serie de necesidades apremiantes en muchos ámbitos, donde se busca mejorar la eficiencia, la pertinencia, la oportunidad de programas y proyectos que generen beneficios para la colectividad. Cabe

resaltar que se decidió realizar una evaluación cada cuatro años al Plan de desarrollo nacional, que se viene elaborando desde hace 50 años. A primera vista, se puede percibir como una medida un poco atrevida y la verdad, es así. Cuando uno trata de posicionar estos temas, de pronto no aparecen en la lista de las prioridades; sin embargo, es necesario dar un paso hacia adelante y modificar los esquemas o paradigmas tradicionales. El desarrollo debe partir desde una base sólida de planificación. Si esta planificación no se realiza de una manera participativa, ordenada, vinculando a los territorios, y teniendo a la modernización del Estado como un proceso permanente, continuo, sostenido a lo largo del tiempo, estamos perdidos. En esa línea, es esencial hacer hincapié en lo excepcional que resulta tomar esas decisiones políticas, ante recursos limitados y necesidades en otros campos importantes. Realizar una evaluación de este tipo de instrumentos llama suprema y poderosamente la atención, pero es una oportunidad para mejorar.

El segundo punto que me gustaría enfatizar es el proceso de implementación. Ciertamente, cuando uno trabaja en una institución que se enorgullece muchísimo de decir que lleva 50 años elaborando un Plan nacional de desarrollo y, de repente, un agente externo realiza recomendaciones, indica qué tienes que aplicar o qué se va a monitorear, a veces, esto implica enfrentarnos a una resistencia al cambio muy grande, porque salimos de ese estado de confort, de creer que estamos haciendo bien las cosas, pues estamos por entrar a la OCDE, y pareciera que deberíamos seguir manteniendo nuestro statu quo.

Por ello, el proceso de implementación no es sencillo. La mayor resistencia se presenta en los mandos medios. De pronto, surge la pregunta: “¿por qué la evaluación debe realizarla un agente externo y no nosotros mismos, quienes lo diseñamos y lo hemos adaptado a la coyuntura a lo largo del tiempo?”.

A nuestro parecer, tomamos una decisión acertada y esperamos seguir avanzado, e implementar esas 30 recomendaciones sugeridas por IDEA International para la construcción nacional de desarrollo.



Sesión V

Gestión de la evidencia: marco
conceptual y presentación de la
experiencia de Perú

Gestión de la evidencia en el marco del sector social

*Miguel Székely*¹²

El objetivo de este primer bloque es hablar de la gestión de la evidencia en el marco del sector social. El sector social se ha caracterizado, durante muchos años, por la falta de generación de evidencia y la falta de evaluación en general. En los últimos años ha ido surgiendo, desde la aplicación de los programas de transferencias condicionadas, una práctica más sistemática de evaluar las acciones de los programas sociales. Por muchas décadas se gastó una gran cantidad de recursos en América Latina sin una medición de sus efectos y por eso la importancia de este tema.

Quisiera comentar en esta presentación: adónde vamos, en dónde nos encontramos en materia de los arreglos institucionales en América Latina, cuál es la importancia de la gestión de la evidencia y, por último, presentar algunas conclusiones.

Hoy, en América Latina se cuenta con más instancias de evaluación de programas sociales. Sin embargo, un sistema de evaluación tiene que cumplir con tres requisitos:

- i. Generar evidencia, creíble, sólida y de calidad.
- ii. Contar con un sistema sostenible en el tiempo, es decir: convertirse en un sistema que forme parte de la función y ejecución de los programas públicos.
- iii. Utilizar la información para la mejora.

Por ello, el tema de la gestión de la evidencia es importante, porque se trata de un eslabón. Hace unos años, en materia de programas sociales en América Latina, un ciclo normal de política pública muy rara vez se cumplía. Un ciclo normal de política pública tiene siete componentes: hacer un diagnóstico, una planificación, definir metas, diseñar los instrumentos de planificación que se requieran y, luego, definir el financiamiento que se le va a dedicar, ejecutar las acciones y después, el componente central, desde nuestro punto de vista, que es que las acciones se evalúen. Se evalúan con el fin que haya una retroalimentación para que vuelva a realizarse la planificación, se puedan afinar algunos instrumentos y se vuelva a la planificación.

La evaluación debe ser parte de un ciclo natural en la ejecución de las políticas, lo cual aún sucede de manera bastante incipiente. Si vemos los siete componentes que acabamos de detallar y en cuántos países están presentes, solo hay siete países de América Latina y el Caribe que cuentan con ellos: Chile, México, Guatemala, Perú, República Dominicana, Dominica y Uruguay. Después de esos siete países, diez cuentan solo con algunos de los elementos y, por lo general, lo que aún no tienen estos sistemas es ese eslabón de evaluación ya sistematizado dentro de la política social.

¹² Director del Instituto de Innovación Educativa, Tecnológico de Monterrey, México.

Existen tres modelos en América Latina para el campo del sector social de evaluación y monitoreo:

- I. *Modelo centralizado*: la función de evaluación se encuentra en el Ministerio de Finanzas, el Ministerio de Hacienda o la Presidencia. Los países con este modelo son: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Honduras, República Dominicana y Uruguay. La ventaja de este modelo es que se cuenta con toda la información detallada del ejercicio presupuestal. Estos ministerios tienen mayor incidencia en el diseño de las acciones políticas en el nivel social, pues ante una restricción presupuestal para realizar ciertos cambios en el diseño o modificaciones de los programas, estos cambios suceden más rápido. Al tener el control del presupuesto, pueden tener injerencia en el direccionamiento de los programas y en la operación. Así, en el marco de un sistema de gestión por resultados de un sector social, tienen la desventaja de que no son sistemas enfocados en la mejora, más bien son sistemas que documentan lo que hace el gobierno o sistemas que –como deben aplicarse de manera transversal a todo el sector público– no pueden ser receptivos a peticiones de determinados ministerios o secretarías, y sobre todo tienen que usar, por su naturaleza, instrumentos de evaluación que no sean específicos de un sector sino que se apliquen a todo el gobierno.
- II. *Modelo sectorial*: se caracteriza por contar con una instancia de evaluación dentro del ministerio rector de la política social. Tiene la ventaja de poder acceder a información directa y generar información para análisis específicos dentro del sector; también está más cerca de la instancia ejecutora, lo cual facilita un proceso de retroalimentación. Por ejemplo, para el caso de Perú, en el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, son instancias que si bien están dentro del ministerio no se encuentran inmersas en la operación y, por lo tanto, pueden tener independencia en la ejecución. Al estar enfocado en un solo sector social, el modelo adolece de la limitación de una visión parcial; sin embargo, su mayor reto es superar las fricciones dentro del mismo ministerio, pues para los ejecutores no es lo más cómodo tener una instancia de evaluación permanente a su lado, porque esto lleva a que haya fuentes de información no muy sólidas. Otro de los retos que se presenta es la disyuntiva entre las evaluaciones de rigor técnico y que estas sean utilizables o incluso relevantes para la operación de los programas. Este modelo se utiliza en Chile, Guatemala, Perú, Brasil y México.
- III. *Modelo independiente*: se caracteriza por tener instancias independientes de evaluación, es decir: dichas instancias no están propiamente dentro del ministerio. México es el único país que está aplicando este modelo, en cuyo caso el ente responsable es el Consejo Nacional de Evaluación para la Política de Desarrollo Social (Coneval), entidad pública compuesta por un consejo de académicos independientes, con el fin de asegurar la calidad e independencia de lo que hace. Las ventajas del modelo son: credibilidad, rigor académico, transparencia y rendición de cuentas. Por su parte, los retos más importantes son: la tensión entre evaluaciones técnicamente excelentes, pero que pueden no ser útiles para la toma de decisiones de resultados o cuyos resultados no se pueden modificar; la generación de productos de evaluación y el hecho de que la comunicación con los ministerios no es necesariamente fluida, debido a que el trabajo de evaluación lo realiza una instancia externa.

En cuanto a la gestión de la evidencia, el caso de Perú es emblemático. Habiendo estudiado otros modelos, lo veo como la innovación en la región. Se trata no solo de concentrarse en producir la información y ser un buen evaluador, sino también de enfocarse en el otro elemento que determina el éxito de un sistema, es decir: si esa información es útil y se usa en la toma de decisiones. Normalmente, las instituciones que tienen una instancia de evaluación bien estructurada, con objetivos claros, etcétera, incluso pueden generar un marco lógico como a veces lo pedimos, aunque también la instancia de evaluación puede tener su marco lógico. Esto implica especificar las

actividades, que pueden abarcar la difusión de productos como las normas y los lineamientos, realizar la evaluación y brindar asesoría a las instancias operativas. Por lo general, se establece como resultado ofrecer análisis y recomendaciones a los tomadores de decisiones, con el fin último de contribuir a mejorar el desempeño de las políticas.

En el caso de México, el fin de la institución se cumple cuando se producen las evaluaciones —cuando se genera la evidencia—, lo cual se pone en manos de los operadores; si ellos lo usan o no, eso ya no forma parte del ámbito de competencia de la institución evaluadora. Si se cumple o no la evaluación es un tema complejo. Medir qué tanto se contribuye es ambiguo, pues eso no garantiza que la evaluación cumpla con su función de alimentar la mejora. Los casos que prevalecen ahora constituyen el modelo. La instancia evaluadora se centra en contribuir, al poner la evidencia al alcance de la mano. El problema es que no necesariamente se tiene un impacto.

En Perú se agrega un nuevo elemento como objetivo de la evaluación, y aquí está la innovación: en el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS), en el área de evaluación, y aunque esto implica un cambio que en palabras no es evidente, el cambio sí se revela profundo en la forma de concebir la evaluación. Es decir: se trata de no quedarnos en la contribución a la mejora, sino garantizar que la evaluación aumente el impacto de las acciones, aumente la calidad, la experiencia. Es muy distinto contribuir a una acción que contribuir a que la meta sea la mejora de la acción. Se trata de un cambio de fondo, un cambio estructural importante en la manera de ver la evaluación, porque no es suficiente poner a disposición de todos la evidencia, sino que es necesario continuar trabajando con los ejecutores para que la evidencia se absorba. Identificadas esas áreas de mejora, el siguiente paso sería implementar las recomendaciones y medir el efecto de las mejoras; de esta forma, se cerraría la evaluación y esta sería tanto un insumo como un factor determinante del proceso mismo de ejecución de la acción.

Un punto clave es crear un puente entre el evaluador especialista en medición y el ejecutor del programa, pues cuando se solicita una evaluación también se solicitan las respectivas recomendaciones. En algunas ocasiones, ese especialista es un experto en realizar las mediciones, mas no en implementar políticas públicas. Por ejemplo, para el caso de México, en la evaluación del programa Oportunidades, un conjunto de expertos realizó la presentación al Ministerio y si bien se empezó con fórmulas que nadie entendía, en el momento de los resultados se determinó que esa evaluación mejoraba en una desviación estándar la educación. Por lo tanto, esta evaluación tenía pocas capacidades de incidir en la realidad, porque no tenía este componente adicional que sirve para saber cómo tomar esta evidencia, ponerla en manos de quien toma las decisiones de política pública, y ayudar y acompañar al ejecutor en la puesta en marcha de los cambios.

Por ejemplo, cuando la evaluación muestra errores de inclusión, esa información se les proporciona a los ejecutores del programa. Entonces, el puente debe servir para acompañar al ejecutor con el fin de que pueda tener alternativas, por ejemplo: desfasando los procesos de incorporación adicional, depurando el padrón para que pueda establecerse una base de datos más sólida. Nunca se le digiere el resultado al ejecutor, de manera que lo entienda; no se trata solo de señalarle el error sino, en este caso particular, de indicarle que sustituir esa población con otra puede incrementar la cobertura del programa sin aumentar el presupuesto. Si esta pregunta de inclusión se hubiera planteado de la siguiente manera: “Te vamos a ayudar para que con el mismo presupuesto se reduzca la pobreza”, se trata de un planteamiento distinto, en el cual la evaluación y el hecho de detectar el error de inclusión constituyen el mecanismo, pero no el fin en sí mismos.

Otro ejemplo muestra cómo la evaluación determina sus eficiencias operativas más como un señalamiento, sin ligarlo a un resultado final de acuerdo con el cual, al ajustar un proceso, se pudieran obtener mayores recursos para beneficiar a más personas. Otro caso señala la falta de

revisión de corresponsabilidades, lo cual se realiza solo como un señalamiento. Entonces, cuando una nueva responsabilidad de un programa se le asigna a un nuevo funcionario y se le indica el problema de la falta de verificación de corresponsabilidades sin necesariamente ligar eso al resultado final, existe el problema de que no se conecta con el puente. La lógica de revisar las corresponsabilidades es que los usuarios utilicen una serie de servicios, como mandar a sus hijos a la escuela o ir a los centros de salud. Al hacer eso, la lógica consiste en que la transferencia tenga un efecto sobre la acumulación de capital humano en el tiempo. Sin embargo, si solo se presenta como un proceso administrativo, es muy distinto que plantearle al ejecutor que, mediante esta acción, aquello con lo que contribuirá tendrá efecto sobre el capital humano.

Otros ejemplos muestran cómo los beneficiarios enfrentan barreras para acceder al beneficio, en cuyo caso, en función de la manera en que se esto se plantee, puede tratarse solo de un señalamiento administrativo o, si no, de un mecanismo para lograr mayores beneficios.

Finalmente, la gestión de la evidencia permite cerrar el círculo de la evaluación para que no se quede solamente en un ejercicio de medición, sino que forme parte del proceso de mejora por resultados; también sirve para dar una connotación positiva a la evaluación: de esta forma, deja de ser una amenaza para convertirse en una aliada. Así mismo, la evaluación se internaliza como un proceso natural dentro de la ejecución, por ejemplo: para el caso de Perú, se ve la posibilidad de que la dirección de evaluación sea aliada de un programa para llevar adelante este proceso de gestión de la evidencia. Y este es un elemento fundamental del engranaje de un círculo virtuoso de gestión basada en resultados para el sector social.

¿Cómo usar la evidencia para mejorar programas y políticas?

Aníbal Velásquez¹³

Una de las motivaciones de este evento es tratar de responder a la pregunta: ¿cómo hacer para usar más la evidencia y la información provenientes de la evaluación y los sistemas de seguimiento en la mejora de los programas y las políticas?

Hace 15 años la atención se centró en mejorar la calidad de las evaluaciones. Ante esto, los sistemas nacionales de evaluación han desplegado importantes esfuerzos y el producto de ello ha sido la proliferación de evidencia científica, que mide el nivel de eficacia y eficiencia de las intervenciones sociales con elevado rigor académico. Además, se destaca el incremento del financiamiento público para costosas evaluaciones de los programas y políticas sociales en varios países de América Latina. En la actualidad los sistemas de seguimiento y evaluación cuentan con mayores recursos asignados; las evaluaciones y los sistemas de información son de mejor calidad.

Sin embargo, ahora vemos que el uso de la evidencia no es un hecho automático, y se reporta que la evidencia de las evaluaciones y de los sistemas de seguimiento es poco utilizada. Actualmente las auditorías de las evaluaciones realizadas con recursos públicos y sus reportes reconocen que hay un mal uso de los recursos cuando no se utilizan las recomendaciones de las evaluaciones. En consecuencia, existe la preocupación por el posible cuestionamiento de la existencia de sistemas nacionales de evaluación que utilizan recursos sin que estos tengan alguna utilidad en la mejora de los programas o impliquen la desactivación de aquellas intervenciones que no son eficaces o eficientes.

Con el fin de conocer los aspectos que favorecen o impiden el uso de las recomendaciones de las evaluaciones, realizamos una revisión de la literatura y encontramos que no existe una receta única y que aún seguimos en una etapa de aprendizaje.

El estudio de Weiss (1999) indica que hay cuatro factores que influyen en el uso de los resultados de las evaluaciones: los intereses, las ideologías, la cultura institucional y las fuentes de información. Si la evidencia se contrapone a uno de los factores mencionados, la probabilidad de que sea usada disminuye considerablemente. Por otra parte, Innvær *et al.* (2002) sugieren que, para promover el uso de la evidencia en las decisiones de política pública, es importante generar espacios de diálogo e interacción entre la ciencia y la política.

Esta revisión indica también que el proceso de uso de las recomendaciones de las evaluaciones parte de la disseminación del conocimiento proveniente de las mismas, y luego pasa a una fase de persuasión, para que esa información se traslade a una decisión, a fin de que después se llegue a una implementación y a la confirmación de su uso. Este enfoque tradicional considera las barreras vinculadas a la toma de

¹³Experto en seguimiento y evaluación, Perú.

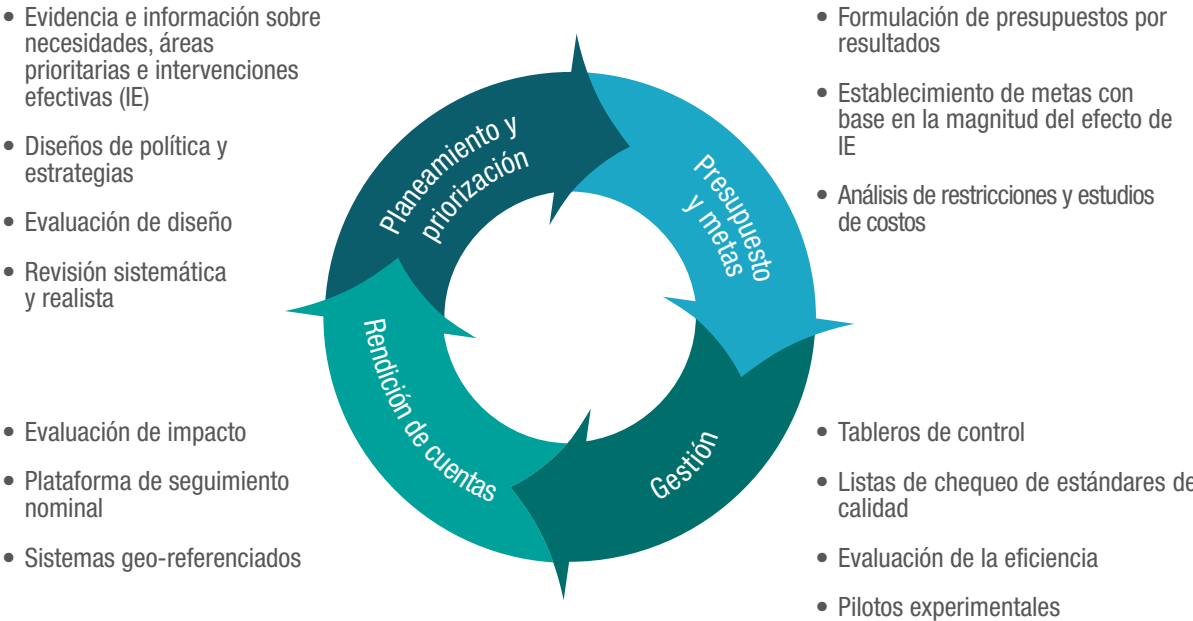
decisiones, tales como el tiempo de quien va a tomar decisiones, los términos técnicos de las evaluaciones y los limitados recursos para implementar las recomendaciones. En líneas generales, la mayoría coincide en que se debe comunicar mejor a los tomadores de decisiones, a los usuarios y a la opinión pública.

El sistema de evaluación y seguimiento del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social de Perú se ha constituido para usar la evidencia, y en consecuencia, además de tomar en cuenta la información de la revisión realizada, también se formuló un nuevo enfoque y se diseñaron herramientas con este fin. A este nuevo enfoque se le denomina Gestión de la Evidencia, el cual ha sido puesto en práctica para mejorar las políticas y los programas sociales.

En la Gestión de la Evidencia, los sistemas de seguimiento y evaluación generan información, recomendaciones y juicios de valor en el marco del ciclo de los programas y políticas para la mejora de su eficacia y eficiencia. De esta manera, lo que se propone es tener un rol más activo en la generación de evidencia, al igual que un *think tank*, pero con actividades adicionales de acompañamiento, institucionalización y desarrollo de propuestas factibles de implementación. De esta forma, el rol de los gestores de la evidencia es vital, ya que ayudan en la solución, en la sustentación de decisiones y en la defensa de las buenas políticas o programas. El objetivo no es convencer sobre la importancia de la evaluación en sí, sino más bien brindar un respaldo oportuno a los argumentos de los encargados de la toma de decisiones, basado en información rigurosa.

El campo de acción de la gestión de la evidencia tiene lugar en el espacio conformado entre la generación de información y la toma de decisiones. Usualmente, las preguntas para decidir son: ¿cuánto cuesta? ¿Los actores relevantes la aceptarán o no? ¿Se contará con oposición o con aliados? Para responder a estas preguntas se requiere un conocimiento sobre su viabilidad técnica, política y económica, lo cual es complicado de solicitar a los investigadores, porque estos cuentan con otro perfil profesional. Se necesita un equipo de gestores que realicen y tomen en cuenta la viabilidad de las recomendaciones. Paralelamente, se necesita ubicar al sistema de seguimiento y evaluación en el ciclo de las políticas y programas, de acuerdo con el esquema que se presenta en el gráfico 40.

Gráfico 40
Sistema de seguimiento y evaluación en el ciclo de políticas y programas

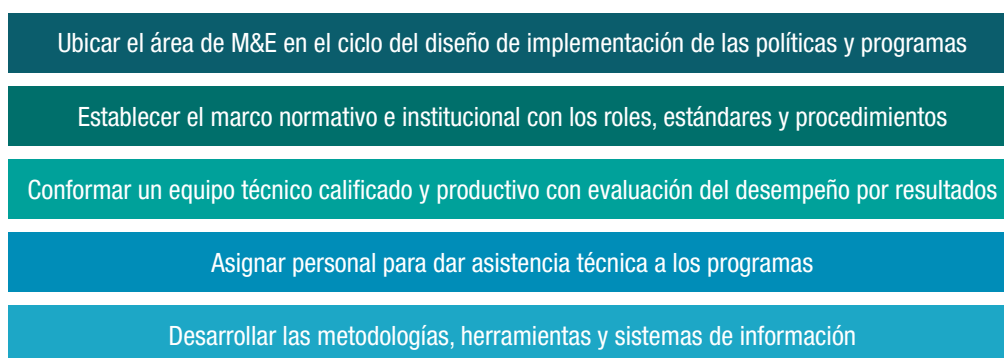


Fuente: Elaboración propia.

El sistema de seguimiento y evaluación está diseñado de tal forma que acompaña al ciclo de la política social en sus principales etapas. De este modo, en la etapa de planificación y priorización, el sistema aporta información y evidencia que sustenta el modelo lógico de la intervención social, y brinda insumos a partir de estudios como las revisiones sistemáticas, entre otros. Una vez diseñada la política, la siguiente etapa está compuesta por el presupuesto y las metas, para lo cual el sistema aporta estudios de costos, análisis de restricciones y metodologías para establecer metas basadas en la evidencia. Durante la gestión de la intervención social, hay diversos mecanismos, como los tableros de control para el seguimiento de indicadores clave de desempeño, las listas de chequeos para medir la calidad sobre la base de estándares, la evaluación de las fronteras de eficiencia, todos ellos orientados a la operación de los programas y relacionados con el concepto de mejora continua. En la etapa de rendición de cuentas, se tienen las evaluaciones de impacto, que buscan medir la atribución de los beneficios observados a la intervención social; las plataformas de seguimiento nominal, y sistemas geo-referenciados, orientados a optimizar los sistemas de información y transparencia para que el público y los encargados de fiscalizar puedan acceder a ellos.

Entonces, ¿cómo gestionar la evidencia? Esto se realiza a partir de la evidencia y del seguimiento del desempeño, de acuerdo con el gráfico 41.

Gráfico 41
Producción de evidencia y seguimiento del desempeño



Fuente: Elaboración propia.

De esta forma, un equipo técnico calificado y productivo no solo debe estar compuesto por técnicos con competencias en el área de evaluación, sino también por gestores con capacidad de analizar la viabilidad política, técnica, social y económica de las recomendaciones, y personal que se encargue de dar asistencia técnica a los programas. No basta entregar el reporte: es necesario también apoyar al programa para que mejore su rol.

Luego, para desarrollar la evidencia y las alertas sobre el desempeño, se deben generar estándares de calidad a partir de las recomendaciones de las evaluaciones, y cuidar el formato de presentación. Es diferente cuando se hace una recomendación de órgano de línea a cuando esto lo hace un consultor o un externo, ya que las recomendaciones de un externo pueden ser consideradas o no, pero cuando la tarea la realiza un órgano de línea, cada recomendación que se efectúa es auditada, es decir: tiene que haber una respuesta por parte del evaluado. Esto es considerado un instrumento de gestión. También se requiere el desarrollo de una metodología de procedimientos para realizar un análisis de viabilidad de las recomendaciones y la elaboración de propuestas para la toma de decisiones.

El gráfico 42 muestra el procedimiento que debe seguirse para el análisis de la evidencia.

Gráfico 42
Procedimiento para el análisis de la evidencia



Fuente: Elaboración propia.

La implementación de la gestión de evaluaciones comprende:

1. Primero, la elaboración de recomendaciones de la evaluación, a cargo de un equipo de evaluadores que establecen estándares de calidad de las recomendaciones, sistematizan la evaluación y sus respectivas revisiones, para así obtener una sistematización de la evidencia.
2. Luego, se realiza el análisis de la viabilidad de las recomendaciones, tarea que está a cargo de un equipo de gestores y expertos en análisis político, técnico y social, en conjunto con las autoridades institucionales.
3. Finalmente, el equipo de gestores estará a cargo de aplicar las recomendaciones viables y propuestas de mejora, cambio o creación; este equipo presentará un reporte técnico y realizará un seguimiento de las recomendaciones.

Hay un esquema que ya comenzamos a implementar: “Procedimiento para el análisis de las evaluaciones”, el cual se constituye en un instrumento para analizar las recomendaciones con estándares de calidad. Cabe destacar que un equipo de gestores especialistas en análisis político, económico y financiero debe asegurar este objetivo. La medida de éxito no consiste solo en ver si se han cumplido las recomendaciones, también queremos percibir las mejoras en la gestión orientadas a la consecución de resultados. Si la evaluación funciona, la eficacia, calidad y eficiencia de los programas y políticas aumentan.

Referencias

- Weiss, C.H. 1999. “The Interface between Evaluation and Public Policy”. *Evaluation*, vol. 5 (4): 468-486.
- Innvær, S., G. Vist, M. Trommald y A. Oxman. 2002. “Health Policy-Makers’ Perceptions of Their Use of Evidence: A Systematic Review”. *Journal of Health Services Research & Policy*, vol. 7 (4): 239-244. Oslo, Noruega: Unidad de Investigación de Servicios de Salud, Instituto Nacional de Salud Pública. Disponible en http://www.sandy-campbell.com/sc/Knowledge_Translation_files/innvaer%20systematic%20review.pdf.

Políticas públicas basadas en la evidencia: la experiencia del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social

Úrsula Martínez¹⁴

La creación del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS), en octubre de 2011, marcó el inicio de la reforma de la política social en Perú de acuerdo con un enfoque orientado a resultados, basado en la evidencia y sustentado en procesos eficientes de articulación intersectorial e intergubernamental. Para ello, se reconocieron los procesos en marcha y el liderazgo regional y local en la implementación de la política.

El MIDIS ejerce hoy la rectoría de la política de desarrollo e inclusión social en el Perú. Como parte de este proceso, y con la aprobación de 14 sectores de gobierno, se publicó la *Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social “Incluir para crecer”* (ENDIS). La ENDIS se ha constituido en el principal instrumento de gestión del MIDIS, permitiendo la articulación con los gobiernos regionales, locales y los sectores correspondientes. La ENDIS posee un enfoque de ciclo de vida en el cual se identifican cinco ejes: i) nutrición infantil, enfocado en la población de 0 a 3 años; ii) desarrollo temprano, centrado en la población de 0 a 5 años; iii) desarrollo integral de la niñez y adolescencia, orientado a la población de 6 a 17 años; iv) inclusión económica, enfocado en la población de 18 a 64 años; y v) protección al adulto mayor, con eje en la población mayor de 65 años.

Asimismo, la ENDIS cuenta con tres principios orientadores: i) focalización, es decir: quiénes serán las personas que se van a cubrir; ii) articulación, mediante el enfoque territorial, y la articulación intergubernamental; y iii) seguimiento y evaluación, es decir: verificar la eficiencia y eficacia de las intervenciones para la mejora continua.

Tradicionalmente, los sistemas de seguimiento y evaluación se han centrado en la producción oportuna de información y evidencia de alta calidad e independiente. Esos esfuerzos han dado como resultado grandes mejoras en la profesionalidad y el rigor académico de la evidencia científica, generada sobre la eficiencia y la eficacia de las intervenciones públicas en temas sociales. Sin embargo, pese a que la generación de evidencia es una pieza necesaria, no es suficiente para garantizar políticas públicas capaces de mejorar la calidad del gasto social, dado que su uso depende de múltiples factores, que pueden aumentar o disminuir la probabilidad de influir en la política pública.

Por ello, y en vista de que el uso de la evidencia en la política social no es algo automático, sino más bien un proceso que tiene lugar en un contexto político e institucional influenciado por diversas visiones, actores e intereses, el MIDIS diseñó un sistema de seguimiento y evaluación (S&E) que enfatiza el uso de la evidencia. Para ello, se desarrollaron instrumentos¹⁵ cuyos objetivos son garantizar que la evidencia generada no solo cumpla con los más altos estándares de calidad, sino

¹⁴ Directora General de Seguimiento y Evaluación del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS), entre noviembre de 2013 y mayo de 2014, y actualmente Asesora del Despacho Ministerial.

¹⁵ Estas herramientas abarcan: alertas de desempeño, reportes técnicos de recomendaciones y planes de mejora continua.

también que se convierta en una fuente de aprendizaje para optimizar continuamente las intervenciones sociales.

Para ello, el MIDIS¹⁶ incorporó dentro de su estructura orgánica al Viceministerio de Política y Evaluación Social y a la Dirección General de Seguimiento y Evaluación (DGSE) como su brazo técnico en evaluaciones. La DGSE tiene la misión de generar evidencia de alta calidad, así como cumplir con la tarea de mediar entre los evaluadores y los responsables de la formulación de políticas. A partir de la doble función de la DGSE, el MIDIS se proponía cerrar la brecha entre el mundo científico del ámbito académico y las percepciones que los responsables de políticas tienen de la realidad, traduciendo la evidencia en recomendaciones claras, oportunas y viables que puedan ser entendidas y, sobre todo, utilizadas por quienes elaboran las políticas.

A diferencia de los sistemas tradicionales de S&E, el concepto de la DGSE constituye una innovación: el objetivo final que justifica su existencia va más allá de la producción de información y evidencia, y está dirigido a mejorar el impacto, la eficiencia, la eficacia, la calidad, la equidad y la transparencia de las intervenciones sociales y de desarrollo. Como se muestra en el marco lógico desplegado por la DGSE, la unidad ha conceptualizado varios productos y servicios para producir información sistemática y evidencia respecto de las oportunidades para mejorar las intervenciones sociales (véase el gráfico 43). Estos resultados permitirán que la DGSE contribuya a poner en marcha planes de mejora del desempeño, e informe sobre la efectividad de las políticas y los programas sociales, con el objetivo de aumentar el impacto, la eficiencia, la calidad, la equidad y la transparencia de las intervenciones gubernamentales.

Gráfico 43
Marco Lógico de la Dirección de Seguimiento de Políticas Sociales (DGSE) del MIDIS

FIN	● Aumentar el impacto, eficiencia, calidad, equidad y transparencia de los programas y políticas de desarrollo e inclusión
PROPÓSITO	● Contribuir al desarrollo e implementación de planes de mejora continua y a la difusión de información
RESULTADO	● Generar evidencia e información para identificar áreas susceptibles
LÍNEAS DE ACCIÓN	● Desarrollo de normas, lineamientos y procedimientos ● Producción y procesamiento de información de evidencia de resultados ● Análisis integral y recomendaciones ● Seguimiento de programas y políticas de desarrollo e inclusión social ● Evaluación de programas y políticas de desarrollo e inclusión social ● Gestión de la evidencia y recomendaciones de análisis, evaluaciones y seguimiento ● Fortalecimiento de capacidades y cultura de seguimiento y evaluación

Fuente: Elaboración propia.

¹⁶ Es la primera vez que esto ocurre en Perú.

Pero, ¿cómo fomentamos en la práctica el uso de la evidencia? Un ejemplo claro lo constituyen los programas presupuestales, en cuyo caso se hacen revisiones que generan evidencia para su formulación. Así mismo, se desarrollan indicadores, juntamente con los programas sociales, y se les brinda asistencia técnica. Por otra parte, todos los programas tienen que incorporar una evaluación de impacto. Al respecto, el MIDIS, a través de la DGSE, es el nexo técnico entre los programas y el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), el cual determina las evaluaciones de impacto que se llevarán a cabo (y que serán publicadas en la Ley de Presupuesto), y se encarga también de las contrataciones de las evaluaciones mencionadas.

Dado que las evaluaciones de impacto de los programas cuentan con un agente independiente (MEF), el Plan de Evaluaciones a cargo de la DGSE se centra en evaluaciones de desempeño y operativas. También incluye las evaluaciones de impacto, pero (en este caso) el rol de la DGSE es de asistencia técnica a los programas sociales y de nexo principal con el MEF, no de ejecutor.

El Plan Anual de Evaluaciones de 2013 contaba con 22 evaluaciones, entre las cuales había evaluaciones de impacto, evaluaciones de desempeño y operativas. El enfoque para las evaluaciones de desempeño y operativas fue de demanda. En ese sentido, se solicitó a los programas sociales que compartieran sus necesidades de evaluación. Ello originó, precisamente, una gran demanda por parte de los cinco programas sociales, y se tuvieron incluso que dejar de lado algunas evaluaciones y establecer prioridades, dado que los recursos de la DGSE eran limitados.

Por el lado del seguimiento, había herramientas que buscaban ofrecer información y alertas periódicas a los encargados de la toma de decisiones, entre ellas: plataformas geo-referenciadas, desarrollo de estándares de calidad (listas de chequeo), y seguimiento de los indicadores de los programas a través de los tableros de control.

Otro de los instrumentos innovadores que se pusieron en marcha con la finalidad de conectar el mundo académico y de producción de información con los hacedores de políticas fue la Comisión Quipu¹⁷. En 2012, el MIDIS y el MEF promovieron la conformación de dicha comisión con el apoyo técnico de *Abdul Latif Jameel Poverty Action Lab* (J-PAL), *Innovations for Poverty Action* (IPA) y Soluciones Empresariales contra la Pobreza (SEP). En dicha comisión se reunieron expertos nacionales e internacionales con la finalidad de formular propuestas de política innovadoras capaces de mejorar la eficiencia y efectividad de la política social, a partir de la generación de evidencia respecto de qué intervenciones públicas funcionan en la lucha contra la pobreza y la desigualdad¹⁸.

Hasta el momento se han puesto en funcionamiento dos comisiones quipu: 1) la primera, a nivel nacional, que abordó temas como inclusión financiera, empleo juvenil en áreas rurales, uso de tecnologías de la información y la comunicación, gestión territorial y acción comunitaria orientadas a programas de nutrición, alimentación escolar y desnutrición crónica infantil; y 2) la segunda, a nivel regional, para la zona del valle de los ríos Apurímac, Ene y Mantaro (VRAEM), con el objetivo de brindar al Estado apoyo técnico en la ejecución de políticas de inclusión social basadas en la evidencia, que serán implementadas en dicha zona.

Más allá del sistema de seguimiento y evaluación del MIDIS, es primordial impulsar políticas públicas basadas en la evidencia. Ello requiere apostar por un sistema de S&E que se oriente hacia los ciclos operativos de los programas y las políticas, y que cuente con instrumentos para gestionar procesos orientados a resultados y hacia la mejora continua. Esto asegura que las intervenciones y políticas del Estado trasciendan los ciclos políticos y electorales. Solo así se obtendrán los resultados esperados.

¹⁷ El nombre de la comisión proviene del artefacto que utilizaban los incas para llevar las cuentas de sus finanzas, su economía, su producción agrícola, etcétera.

¹⁸ Véase http://www.midis.gob.pe/dgsye/evaluacion/comision_quipu.html.



Sesión VI

Panel sobre el uso de la evidencia:
lecciones aprendidas y experiencias
para mejorar el uso de la información

Uso y producción de evidencia para la mejora de las políticas

Ryan Cooper¹⁹

Políticas públicas en ausencia de evidencia

En la actualidad, se sabe muy poco de lo que funciona y no funciona en políticas públicas para resolver los problemas sociales y los desafíos en términos de pobreza, desigualdad y justicia. Preguntas causales como: ¿qué es más efectivo: invertir un peso adicional en educación universitaria o en preescolar? ¿Hay que incrementar los incentivos financieros para reclutar mejores funcionarios públicos? ¿Cómo incentivar la incorporación de las personas al sector formal en mercados laborales? ¿Qué mejoras habitacionales son suficientes para mejorar la calidad de vida? Las respuestas no son claras, pues se cuenta con intuiciones, personas visionarias con mucha experiencia que probablemente tengan interesantes teorías, aunque en términos de evidencia causal contamos con poca información.

En términos de evidencia descriptiva, evaluaciones de procesos y monitoreo, es fundamental observar que las ideas y los procesos se implementen como fueron diseñados. Todo gobierno necesita contar con mucha de esa información. Realizar diagnósticos de los problemas sociales y analizar de manera descriptiva el diseño, la operación y los procesos de las políticas públicas es sumamente importante, dado que en estos aspectos existe una brecha enorme entre lo deseable y lo efectivo. Es cierto que en esta dimensión aún hay desafíos en términos de consumo y producción de evidencia, pero mirando la situación relativa de producción y uso de evidencia descriptiva en relación con la producción y el consumo de evidencia causal, los aspectos de evaluación descriptiva están significativamente más avanzados y activos que la dimensión causal.

En lo que se refiere a la evidencia causal, existe una escasez significativa de consumo de evidencia, pero sobre todo falta mucho respecto de la producción de información que mida efectos causales de políticas.

Entonces, ¿qué pasaría si se tuviera evidencia para contestar las preguntas causales relevantes de política mencionadas anteriormente? Existen tres dimensiones sobre el valor de esta información:

- i. La primera dimensión se refiere a contar con mejores soluciones para los programas sociales, poder tener mayor innovación social, definir las mejores tecnologías para resolver un problema. La innovación consiste en el principal valor de la evaluación de impacto y la evidencia causal. Cómo es posible, de manera eficiente, mover la frontera del conocimiento respecto de las buenas y malas ideas de política. Esto es particularmente relevante en un contexto de recursos escasos y desafíos gigantes en la resolución de problemas sociales en el mundo.
- ii. El segundo punto está relacionado con el costo-efectividad, la rendición de cuentas y el control de cómo está funcionando un programa puntual donde se invierten los recursos públicos en el corto y

¹⁹ Director Ejecutivo de Jameel Poverty Action Lab (J-Pal) LAC.

mediano plazo. La evidencia causal de efectividad permite comparar alternativas diferentes que tratan de lograr un mismo objetivo de política y discriminar entre las alternativas más o menos costo-efectivas.

- iii. La tercera dimensión atañe a la evidencia causal sobre impactos de política pública, que tiene un valor para el funcionamiento político de un gobierno. Permite una política menos frágil y compleja. En democracia, ante la ausencia de evidencia, es fácil que la discusión política se polarice porque el costo de llevar un argumento al extremo es casi cero. Si un político impulsa una idea y habla sobre sus beneficios para la sociedad, si la sociedad no cuenta con información empírica para contrastar la promesa con la realidad, no habría mucha razón para que el político se prive de exagerar el valor de su idea. Por otra parte, quien se oponga a la medida, tiene todos los incentivos para demonizar la idea y vender a la sociedad por qué es un error tan grande lo planteado. En ausencia de evidencia, ambos políticos tenderán a llevar sus puntos de vista al extremo, pues no hay evidencia con la que objetivamente puedan ser refutados. Por el contrario, si existe evidencia de algún tema en discusión, no es que la evidencia reemplace a la ideología, sino que pasa a ser un ingrediente más en la ecuación y debe ser tomada en cuenta en ambos bandos políticos para la argumentación. El costo de polarizar una discusión política aumenta. Es decir: la evidencia permite una democracia más sólida y eficiente y menos polarizada.

No obstante el importante valor potencial que debería tener para una sociedad la evidencia causal, la realidad es que hoy prácticamente no se produce. Y si no se produce, tampoco es posible consumirla, lo cual limita que podamos conseguir los objetivos sociales que se buscan.

Un punto central de este ensayo es señalar que si bien es cierto que la evaluación de impacto ha cobrado más fuerza en los últimos años, en realidad, hoy no producimos la evidencia necesaria. Todavía falta mucha y la poca que hay, como señala Miguel Székely, se utiliza muy poco.

En este contexto, es posible caer en un error de percepción. Si existe poca evidencia, es probable que la que exista no sea considerada demasiado relevante para la toma de decisiones de política. Consecuentemente, es posible caer en una ilusión de irrelevancia, de acuerdo con la cual creemos que la información disponible no es relevante, cuando el problema es que no contamos con los insumos de producción.

No existe suficiente evidencia para que cobre relevancia en términos de consumo. Este error puede ser grave en términos de las posibles acciones a tomar al respecto, dado que la percepción de la poca evidencia existente no es relevante, sin considerar que la razón de esta percepción de irrelevancia puede ser justamente el hecho de que existe tan poco, es posible llegar a la conclusión que la solución es producir menos aún. En realidad, lo óptimo sería todo lo contrario: producir más evidencia causal, para que su acumulación en términos de contestar diferentes preguntas, y hacerlo en distintos contextos políticos y económicos, facilite la toma de decisiones de política, la innovación social y afecte al sistema político como un todo.

¿Es preciso decir que se produce evidencia? Es bastante simple confirmar este supuesto. Simplemente, si se piensa en cualquier tema de política y se hace el ejercicio de ver cuánta información confiable existe sobre la magnitud y dirección de efecto de esa política, se concluirá que no hay mucha evidencia causal disponible. Un ejemplo de la poca existencia de evidencia causal se puede apreciar en estos estudios de meta-análisis, donde se revisan muchos estudios, partiendo de mil estudios y terminando con cinco, después de filtrar las evaluaciones que son relevantes en términos técnicos confiables. Y lo que se aprende ahí es poco y no por el hecho de que las evaluaciones no sean relevantes. Es porque no tenemos suficiente producción de evidencia de calidad.

Si es tan valiosa la evidencia causal de políticas públicas para la sociedad, ¿por qué entonces se produce tan poca? ¿Por qué la sociedad no decide invertir más? ¿Por qué, por ejemplo, existe una brecha tan grande con la producción de evidencia en farmacología, donde en el siglo XX se avanzó mucho por la experimentación

rigurosa y al día de hoy, gracias a las pruebas aleatorias, se han salvado millones de vidas? Esto se ha logrado gracias a la ausencia de problemas de agencia, los cuales abundan en las ciencias sociales, es decir: en farmacología, el productor (ejecutor), el inventor (creador intelectual) de la droga y el evaluador (quien mide el efecto de la idea), típicamente son la misma persona o el mismo laboratorio. Por ello, es más factible realizar esto muchas veces en muchos experimentos.

En cambio, en las políticas públicas y el desarrollo internacional existen, en muchos casos (al menos en los casos más relevantes), fuertes problemas de agencia, en cuyo caso el productor, creador y medidor del impacto de las innovaciones de políticas no constituyen el mismo agente y muchas veces tienen incentivos no alineados. Esto tiene lugar con mayor intensidad en el sector público, donde se necesita mucha más producción de evidencia.

El caso del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS) del Perú ha sido visionario, ya que los principales programas son piloteados y evaluados rigurosamente, y al igual que en el caso del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), existe una visión en virtud de la cual el valor de la evaluación tiene que ver con la innovación. Lo mismo ocurre en el caso del programa Progres-a-Oportunidades en México. Sin embargo, esto es circunstancial, pues se tienen que dar ciertas condiciones para que se alineen los incentivos políticos para producir la evidencia. Por ejemplo, que exista una persona visionaria a la que le interese el largo plazo y la producción de evidencia para la acumulación de conocimiento, que tiene claro que hay un bien público.

En otros casos, puede existir un programa que no es emblemático y es más factible hacer un piloto. Sin embargo, si es un programa que será ley y que un candidato presidencial dice que debe llegar a todo el país, a pesar de que la pregunta pueda ser relevante, pilotarlo para evaluarlo con rigor es prácticamente imposible.

Se han producido avances muy importantes y estamos muy contentos de ser socios del MIDIS y del MEF para lograr estos cambios, pero lo que estamos empezando a promover desde J-Pal está vinculado a la institucionalización, un elemento institucional que entregue el espacio para que haya incentivos para la producción de evidencia en el largo plazo.

Por qué la evidencia escasea

Un campo en el que se han experimentado grandes avances en la producción de conocimiento ha sido el de las ciencias naturales, donde por ejemplo en la Food and Drug Administration (FDA) de los Estados Unidos, se han publicado más de 150.000 estudios. Por su parte, en las ciencias sociales hablar de 5.000 estudios es mucho. En 10 años, J-Pal ha producido aproximadamente 400. El reto es tremendo y se puede afirmar que la producción de evidencia causal sobre la efectividad de ideas es escasa.

Entonces, la mengua puede deberse a problemas de agencia, como se mencionó anteriormente. A diferencia de las ciencias naturales, donde el inventor, productor y evaluador de la droga son una misma persona o un mismo laboratorio, en las ciencias sociales y las políticas públicas tenemos distintos entes y no necesariamente con los mismos incentivos, y en muchos casos estos incentivos no se alinean para producir evidencia y contestar preguntas que son relevantes para la política, pero no necesariamente para el político (de turno). A veces, confundimos la relevancia para “las políticas públicas” (para la sociedad) con la relevancia para el político o funcionario público de turno.

Esto es un error, porque es posible que existan muchas evaluaciones de impacto muy relevantes para una sociedad en el largo plazo, solo que puede ocurrir que en la actual administración quien toma la decisión de producir esa evidencia no valore la evaluación de la misma manera. Esto tiene que ver con los procesos políticos. Se habla aquí del ciclo presupuestario y del ciclo político, y si bien es verdad que se debe tratar de nutrirlo, también es muy importante tener en mente que muchas de las preguntas relevantes para la política

requieren más tiempo que el ciclo político para contestarse. Aquí, entra en juego el tema de la ilusión de la irrelevancia, pues puede que algo sea irrelevante para el político pero no necesariamente para la política pública, para el gobierno ni para el Estado del futuro, ni como bien público para otros Estados.

Entonces, ¿qué institucionalidad nos permite conciliar y alinear los incentivos necesarios de largo plazo para producir evidencia y contestar ciertas preguntas relevantes que no pueden contestarse en el corto plazo? Esta es una pregunta que valdría la pena dar respuesta.

Lo segundo es la consideración de bien público, el cual es importante cuando se habla de los costos de la evaluación, pues se debe tener en cuenta que el valor de una evaluación de impacto es un bien público, y que no solamente es un valor para la administración actual, sino para futuras generaciones y otros gobiernos. Esto es clave, porque cuando se habla de una evaluación de US\$2 millones, si se considera solo el valor privado para una administración puntual, lo más probable es que no se considere una evaluación relevante; sin embargo, si se considera para otras generaciones y otros países, el costo-efectivo puede ser muy alto en términos de acumulación de evidencia. En ese sentido, existe un rol para las organizaciones multilaterales, que pueden obtener incentivos más de largo plazo.

Herramientas de control

Existe un tema de paradigma al asociar la evaluación a una rendición de cuentas con control de gestión. Si bien eso es fundamental, sobre todo en lo atinente a la evidencia descriptiva y las evaluaciones de proceso y monitoreo, puede ser muy útil para el corto plazo, y consideramos que debe hacerse. Pero no hay que confundir el valor de la evidencia con el valor de la evaluación de impacto. El valor de la evidencia causal tiene que ver principalmente con innovación, acumulación de conocimiento en el largo plazo y, por lo tanto, los incentivos y el paradigma tienen que ser distintos.

En términos de uso, la falta de uso de evidencia relevante se debe a la falta de cultura y a la falta de presión de la sociedad civil, porque la sociedad civil debería exigir —como votante— la evidencia del funcionamiento de los programas; sin embargo, eso no ocurre, pues no existe una cultura al respecto. Sin embargo, si los votantes exigieran evidencia, los políticos se verían en la necesidad de usar esa evidencia. Por otro lado, hay elementos que ya se mencionaron y que el MIDIS incorpora muy bien respecto del lenguaje.

Los paradigmas erróneos consisten en considerar la evaluación de impacto como un requisito y no como un mecanismo para aprender e innovar. No necesariamente hay que evaluar el impacto de todos los programas, sino evaluar el impacto de los programas con preguntas relevantes y que el valor sea aprender sobre una innovación. En este sentido, puede ser relevante incorporar la evaluación ex ante. El otro error está relacionado con las publicaciones académicas que responden preguntas científicas no implementables: cuando consideramos la evaluación de impacto y la producción de evidencia en el largo plazo, esta percepción puede cambiar de manera significativa.

Algunas experiencias están relacionadas con las comisiones realizadas por el MIDIS y el Gobierno de Chile para crear espacio e innovación, y pensar en pilotos para contestar preguntas relevantes, e institucionalizar para el largo plazo. El objetivo es fomentar la gestión de la evidencia y promover experiencias innovadoras, una cuestión que implica un cambio de paradigma. Se debe contar con mecanismos formales, como las agencias con enfoque de innovación social (cosa que Coneval, por ejemplo, no ha logrado todavía y estamos trabajando con ellos desde hace tres años para cambiar esto). No obstante, el cambio de paradigma en la institucionalización tiene que ver con la innovación social y la producción de evidencia para el largo plazo.

Finalmente, hay que empoderar a la ciudadanía para que esta pueda demandar evidencia a los políticos y generar los incentivos de corto plazo para la producción de evidencia causal, de modo que así podamos mover la frontera del conocimiento y contar con más herramientas para decisiones políticas a futuro.

El uso de la evaluación

*Michael Bamberger*²⁰

Conversaré, un poco, sobre el uso de la evaluación. Hablaré sobre los resultados obtenidos durante algunos años para el Banco Mundial, con ocho evaluaciones en las cuales los clientes e investigadores identificaron el impacto. Luego, definiré lo que se quiere decir por impacto, algunas maneras de utilizar los resultados, barreras de uso y consejos para mejorar su uso.

Las lecciones que salieron del estudio son las siguientes: en primer lugar, se dice que hay muchas maneras de utilizar los resultados de una evaluación, pero la mayoría no son entendidas por el investigador y muchas veces son inesperadas. El segundo punto es que aún hay mucha subutilización de las evaluaciones, y una de las razones principales es que la mayoría de los investigadores no piensa en cómo se utilizarán los resultados ni tiene una estrategia clara para garantizar el uso. Por eso daremos algunos consejos para mejorar el uso.

Existen tres conceptos distintos: uso de los resultados, influencia de los resultados y consecuencia del uso. Algo puede tener mucho uso sin consecuencias, puede tener mucha influencia y, a lo mejor, no tiene un impacto en el terreno, de modo que consecuencia es diferente de influencia.

Entonces:

1. *Uso*: es la forma en que los responsables de la formulación de políticas, los administradores y otros utilizan los resultados de la evaluación.
2. *Influencia*: es la forma en que la evaluación ha influido en decisiones y acciones.
3. *Consecuencia*: es la forma en que el proceso de realización de la evaluación, sus resultados y recomendaciones han afectado a los organismos involucrados y a las poblaciones objetivo.

Puede existir mucho uso sin ningún tipo de influencia o consecuencia, puede existir influencia y no tener impacto, por lo tanto: las consecuencias son diferentes de las influencias.

Hay diferentes tipos de indicadores que se pueden utilizar para evaluar los resultados. Pueden medirse cambios en el individuo (cambios en el conocimiento, las actitudes, el comportamiento), cambios en el comportamiento organizacional, cambios en el diseño o la implementación del programa, cambios en las políticas y la planificación, o bien decisiones relativas a la continuación, a la ampliación o al financiamiento del proyecto. Estos son indicadores que se deben tomar en cuenta cuando se habla del uso.

²⁰ Evaluador, Comité Consultivo Internacional de Evaluación de la Oficina de Evaluación del PNUD.

Algunas consideraciones sobre la medición del uso:

- 1) *Horizonte de tiempo*: muchas veces hay poca influencia en el corto plazo, pero después de unos años esta puede ser mayor.
- 2) *Intensidad del uso*: puede que la gente lo lea rápidamente, pero esto no es uso.
- 3) *Sesgo de información*: se presenta cuando las organizaciones no quieren reconocer que una evaluación hecha desde afuera puede tener influencia de política. (He trabajado mucho en la India y el gobierno siempre niega que las evaluaciones hayan influido en su política; dicen que implementarían la política de todos modos, pero la evaluación solo reforzó, es decir: para un político es difícil reconocer que alguien de afuera haya influido en su política.)
- 4) *Atribución*: puede ser que haya cambiado la gestión de un programa y se desconoce si esto afecta a la evaluación.

A continuación, se presentan los resultados de un estudio que realicé para el Banco Mundial.

Marco de análisis de atribución

Primero se identifican los impactos potenciales, los cambios que se han observado y a lo mejor son influencia de la evaluación; luego se observa si existe un fundamento plausible para relacionar los cambios con la evaluación. Por último, se estudia qué proporción de los efectos puede atribuirse a la evaluación: puede que exista un poco de influencia, pero no mucho, y en cada etapa se tiene que usar la triangulación de contar con diferentes fuentes de información para pruebas de consistencia.

Algunos ejemplos de la metodología utilizada para la atribución de efectos de la evaluación

Tomo como ejemplo un estudio realizado en la India con población urbana, respecto de sus opiniones sobre la calidad de los servicios urbanos. La técnica usada para ese y otros estudios consiste en un sondeo de las actitudes de las familias antes del comienzo del proyecto y algunos años después, para ver si se produjo una diferencia en sus actitudes con relación a la gestión de las entidades públicas de agua, policía, transporte, etcétera. También se hizo un sondeo de opinión entre las partes interesadas (ministerios, sociedad civil), se obtuvo su testimonio (entrevistas con ellos, ejemplos de cómo pensaban que había influido el proyecto en sus actitudes), se aplicaron evaluaciones hechas por expertos, se siguió el rastro de papel (correspondencia, *e-mails* para ver si hay referencias a la evaluación) y se efectuaron deducciones lógicas de fuentes secundarias (por ejemplo: planificaciones anuales de los ministerios en caso de referencia a las recomendaciones de la evaluación).

Entonces, las técnicas de atribución son diferentes para medir los impactos de una evaluación que para observar el impacto de un programa.

Algunas razones para la subutilización de muchas evaluaciones son las siguientes:

1. Falta de apropiación: cuando los clientes sienten que no tienen el derecho de opinar sobre la evaluación, pues piensan que la evaluación está destinada solo a los financiadores y no a ellos.

2. Falta de oportunidad para poner en práctica las evaluaciones.
3. Problemas de comunicación: a veces, los resultados se comunican de formas demasiado sofisticadas, que nadie entiende.
4. Falta de flexibilidad de la evaluación para responder a las necesidades de los usuarios.
5. Limitaciones de recursos.
6. Limitaciones de tiempo para la diseminación de los resultados, para reunir a los usuarios y explicar los resultados: muchas veces se produce un documento bonito, pero no hay tiempo para diseminarlo.
7. Relevancia para los clientes: la evaluación puede no decir nada interesante.
8. Factores externos: por ejemplo, un cambio de gobierno, un cambio en la política del gobierno, una crisis financiera, inundaciones, etc.

Ejemplo de utilización de evaluaciones

1. Una evaluación nunca es el único factor en la toma de decisiones de los clientes. La evaluación siempre es un factor entre otros. El evaluador cree que el cliente está en su oficina sentado esperando su evaluación, pero nunca es así, siempre es un factor entre muchos.
2. Por lo general, las evaluaciones se solicitan como resguardo político para decisiones difíciles. Una decisión difícil puede ser resguardada por una evaluación hecha por expertos internacionales.
3. Las evaluaciones identifican a los “ganadores” y a los “perdedores”, y constituyen una demostración de cómo es posible mitigar los efectos negativos. La mayoría de las evaluaciones enfatizan quiénes son los beneficiarios de un programa, y lo que más les llega a los políticos es quién pierde con un cambio de política y cómo se podrían reducir los impactos negativos del programa.
4. La credibilidad del investigador es importante, y muchas veces tener un evaluador internacional tiene más credibilidad para hacer evaluaciones sobre un programa.

Tipos de influencias que pueden generar las evaluaciones

1. India: Plan de seguridad en el empleo

Esta evaluación ofreció una perspectiva interinstitucional más amplia, que permitió identificar duplicaciones de esfuerzos, lo que generaba potenciales ahorros de costos. El impacto principal de la evaluación fue la mejor coordinación entre diferentes entidades, resultado que no era el esperado para tratar de medir el impacto del programa.

La oficina de evaluación obtuvo acceso de alto nivel a la comisión de planificación.

2. India: Boletines de calificación del ciudadano (Citizen report cards)

Se alertó a la administración respecto de problemas de servicio y se proporcionaron datos cuantitativos

a grupos de presión de la sociedad civil. Antes de esto, las organizaciones de la sociedad civil advertían sobre la calidad de los servicios; sin embargo, el gobierno detallaba que no existía fundamento para esa calificación. Ahora, los estudios son utilizados para dar mayor fuerza a las críticas.

3. Indonesia: Abastecimiento de agua y saneamiento en localidades rurales

Se sensibilizó a los responsables de la formulación de políticas (ministerios) sobre cuestiones de género y enfoques participativos. Antes, este problema era visto desde la óptica de la ingeniería de cómo reducir el costo de la distribución de agua, y se dieron cuenta de que no estaban consultando con las mujeres y los grupos marginales.

4. Grandes represas

Se generó un espacio político para la sociedad civil a fin de introducir nuevos criterios sociales y ambientales para evaluar la viabilidad de las grandes represas. La evaluación abrió un espacio para la sociedad civil y cambió el enfoque de muchas de las grandes empresas, lo que llevó a un diálogo que facilitó la constitución de la Comisión Mundial de Represas.

5. Pakistán: Puntos de venta de raciones subsidiadas de harina de trigo

El gobierno reconocía que el programa no llegaba a los más pobres, pero su temor era cambiar el programa y enfrentarse a una posible protesta en las calles. Por ello, ante una evaluación de una organización internacional respetada, lograron el resguardo político para una decisión política respetada, y se demostró como mitigar las consecuencias negativas.

Formas de fortalecer la utilización de evaluaciones

1. Incorporar la evaluación al diseño de proyectos.
2. Decidir qué evaluar, establecer las preguntas de mayor importancia para el cliente.
3. Oportunidad: tener en cuenta cuándo presentar la evaluación y cuándo presentar los resultados. Puede que los resultados lleguen demasiado tarde y entonces no sirven, porque ya se han tomado decisiones; puede que lleguen demasiado temprano, cuando nadie esté pensando en esa problemática. Es igual de fatal presentar una evaluación demasiado tarde que demasiado temprano. Por eso, cabe considerar:
 - a. Cuándo comenzar.
 - b. Cuándo presentar los resultados.
4. Decidir cómo evaluar:
 - a. Seleccionar la metodología correcta para que los clientes se sientan cómodos con su enfoque.
5. Garantizar un compromiso eficaz de los usuarios en el empleo de los resultados:
 - a. Análisis de las partes interesadas y generación de alianzas, participación de los usuarios en la utilización de los resultados.
 - b. Importancia de la fase de especificación.
 - c. Estrategias de evaluación formativa, que otorgan retroalimentación a los clientes.
 - d. Comunicación permanente con los clientes.

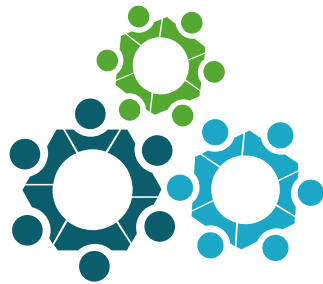
6. Crear capacidad de evaluación:

- a. Fortalecer la capacidad de las partes interesadas de planificar y utilizar evaluaciones; enfocarse no solo en la demanda sino también en la oferta de evaluadores. El cliente tiene que entender cómo usar una evaluación, cómo pedir lo que quiere.

7. Decidir qué decir:

- a. Nivel técnico: esto no implica que deba ser sencillo, algunos también desean observar las regresiones. Hay que entender a la audiencia y enfocar el mensaje en ellos.
- b. Cantidad de detalles.
- c. Énfasis en pocos mensajes clave, es decir: no mostrar una variedad de recomendaciones mayor que lo que el cliente puede procesar.
- d. Orientación de los mensajes hacia audiencias clave, lo que puede implicar que se deban elaborar hasta cuatro informes: para la comunidad, para el ministerio, etcétera. Algunas organizaciones presentan evaluaciones grandes, sin importarles cómo utilizarán.

Se debe recordar que un documento escrito muchas veces no es la forma ideal de presentar resultados; a veces, tienen mayor influencia testimonios o videos de la gente de la comunidad para dar su opinión, lo que lleva a los clientes a visitar los campos para observar qué está sucediendo, lo cual implica un mayor impacto que la simple lectura de un documento. Entonces, siempre se debe estar pendiente de cómo presentar los resultados, pensando en sus clientes y la forma de entender los resultados.



Sesión VII

Herramientas recientes y áreas de
frontera para el monitoreo
y la evaluación

Open Data para mejorar los sistemas de monitoreo y evaluación

Amparo Ballivian ²¹

¿Qué son los datos abiertos (*Open Data*)? Para ser considerados abiertos, los datos deben tener dos características, una tecnológica y otra legal. La tecnológica es que deben estar en formatos “procesables por máquinas”. La condición legal es que estén amparados en una licencia de uso que le permita a cualquier persona acceder a ellos libremente, y utilizarlos y reutilizarlos para cualquier propósito, incluso con fines de lucro.

¿Qué significa datos “procesables por máquinas”? Quiere decir que cualquier *software* puede acceder directamente a la base de datos, la base de datos se los entrega al *software* y el *software* hace su trabajo para producir alguna otra aplicación. Algunos de los formatos electrónicos editables o procesables son: Xls, json, txt, csv, xml, html, doc, odt, ods.

En cuanto a licencia abierta, se puede ver, por ejemplo, la licencia de uso de datos del Banco Mundial. El Banco Mundial lanzó su propio portal de datos abiertos en 2010. Fue la primera institución de desarrollo internacional en tener un portal de datos abiertos y hasta el momento son muy pocas las que lo tienen. Nuestra licencia de uso antes de 2010 señalaba: “El material de esta publicación se encuentra protegido por derechos de autor, las solicitudes para permitirles reproducir fragmentos tienen que ser enviadas a las oficinas que los publican. El Banco Mundial incentiva la publicación de estos datos y otorga su permiso rápidamente y únicamente cuando la reproducción es para propósitos no comerciales”. La licencia de uso posterior a 2010 señala: “El trabajo se encuentra disponible bajo la licencia Creative Commons Attribution, por la cual se tiene la libertad de copiar, transmitir o adaptar el trabajo, incluso para propósitos comerciales, con un par de condiciones”. Las condiciones básicas son que se atribuya el trabajo al Banco Mundial, y que este deslinda cualquier responsabilidad legal por utilizaciones fraudulentas de los datos. Es decir, desde 2010 se puede disponer completamente de los datos, e inclusive ganar dinero a partir de ellos.

La importancia de la licencia radica en que permite a los usuarios usar y reusar los datos, y hacer otras aplicaciones sin temor de ser procesados legalmente. Por ejemplo: los automóviles, teléfonos celulares, sitios web y otros instrumentos que cuentan con GPS funcionan gracias a que los datos del sistema GPS están en forma de *Open Data*. El *software* de estos instrumentos jala datos de posicionamiento geográfico en tiempo real y los pone en la pantalla del vehículo, del celular o de la computadora. Imaginemos que no existiera una licencia abierta. La persona que invirtió tiempo y dinero para vender ese aplicativo podría tener un proceso legal. Entonces, contar con esta licencia en forma explícita es importante para la reutilización de los datos. Algunos países afirman que es complicado convencer a los abogados de poner esta licencia: “¿Cómo se va a permitir poner a disposición datos del sector público para que la gente haga negocios con ellos?”. Sin embargo, si no se tiene la certeza de un respaldo legal, nadie va a invertir en realizar las aplicaciones.

²¹ Economista Líder, Banco Mundial.

Es importante resaltar que no es lo mismo “datos abiertos” que “datos públicos”. Por ejemplo, los datos financieros que se publican en revistas y periódicos a diario son datos públicos, pero no son abiertos.

Asimismo es importante resaltar que datos abiertos no es lo mismo que publicar datos en la web. Por ejemplo: cuando un sitio web pide al usuario que se registre, un ser humano puede hacerlo; sin embargo, un *software* no puede hacerlo. Otro ejemplo: si alguien publica datos en formato PDF en un sitio web, estos son públicos, pero no son abiertos, ya que los humanos podemos leer PDF, pero las máquinas no.

Esto no implica que publicar datos sea algo malo. Publicar datos sirve para la transparencia, pero abrir los datos sirve a la transparencia y a la reutilización. Entonces, debe quedar claro que abrir datos no es lo mismo que publicar datos.

Todos los datos producidos por un gobierno pueden ser abiertos, cuidando excepciones de privacidad y seguridad. Ejemplos: i) presupuestos y contrataciones públicas, ii) información sobre ubicación, servicios y horarios de oficinas públicas (escuelas, hospitales, museos, policía, registros, y muchos otros), iii) datos sobre carreteras, vías públicas y tráfico, iv) información sobre servicios de transporte público (horarios, rutas, paradas, costos, etc.), v) información del clima, vi) datos sobre crímenes y violencia, vii) mapas, códigos postales, viii) desempeño de hospitales, colegios y otras instituciones, incluidos los datos de monitoreo y evaluación de políticas públicas, y muchísimos otros.

Lo importante para decidir es la demanda de datos. El dueño de los datos debe preguntarse, y preguntar a los usuarios, para qué aplicaciones podrían servir, cómo se podrían reutilizar los datos. Para ello, es necesario tener contacto con los usuarios desarrolladores de los aplicativos, personal del sector privado, centros académicos, organizadores de la sociedad civil, etc.

Hay muchas formas de reutilizar datos: limpieza y organización para otros usos, uso en aplicaciones informáticas, servicios de información al público, combinaciones de bases de datos, investigación, servicios con valor agregado, etc.

Los beneficios para un país se pueden catalogar en tres áreas: i) aumentar la transparencia, ii) mejorar los servicios públicos e iii) incrementar el crecimiento económico y el valor social. Con la utilización de datos abiertos es posible incrementar el producto bruto interno (PIB) y el empleo, por ejemplo. También el valor social. Al respecto, hay evidencia en países más maduros en la materia. Por ejemplo, existen corporaciones valoradas en cientos de millones de dólares que basan sus negocios enteramente en los datos abiertos (Zillow, Climate Corp., etc.). Los datos brutos en formatos abiertos del Ministerio de Salud de los Estados Unidos fueron tomados por el *New York Times* para comparar el costo médico de los mismos procedimientos médicos (apendicitis, amigdalitis, etc.) en distintos hospitales, y ser publicados en un mapa. Otro caso es el del Reino Unido, país líder en materia de datos abiertos, que puso sus datos de servicios de salud pública en formatos abiertos. Un investigador revisó los datos de recetas de medicamentos que habían sido expedidas por los médicos en los últimos tres o cuatro años, y los comparó con sus equivalentes genéricos. Al calcular cuánto se ahorraría el Tesoro inglés, si los médicos hubieran recetado el medicamento genérico en lugar del medicamento de marca, el resultado fue de £27 millones al mes. Finalmente, otra institución dispuso de estos datos para realizar un mapeo y observar los lugares donde el fenómeno se producía en mayor medida. Así, existen numerosos ejemplos más.

Otro fenómeno interesante es la combinación de los datos que poseen las instituciones públicas con datos aportados por los usuarios. Por ejemplo: en lo referente a información del área de salud, el paciente no solo puede observar las tasas de mortalidad de un hospital, los médicos especializados, las tasas de infección y otros datos que posee el gobierno, sino que también puede ver la información aportada por otros pacientes sobre el tiempo de espera en la sala de emergencias, la actitud del

doctor, etc. Esto enriquece la información disponible al público, para que pueda decidir adónde acudir.

Los datos abiertos también pueden generarse a nivel local, y esto puede servir para realizar mejoras en materia de monitoreo y evaluación, al comparar la efectividad de los municipios.

¿Cómo pueden los datos abiertos generar valor económico y empleo? Algunos ejemplos. Gracias a que los datos climáticos son abiertos, las compañías de seguros de los Estados Unidos pueden hacer mejores modelos de gestión de riesgo utilizándolos. Se estima que abrir los datos climáticos ha generado US\$4.000 millones anuales en contratos adicionales de seguros. Gracias a los datos abiertos, hay empresas dedicadas a la logística de los transportes que observan el tráfico y el estado de las carreteras, vías, etcétera en tiempo real, información que es vendida a las empresas de transporte.

Se calcula que los datos de GPS contribuyen en US\$112.000 millones al año solo en los Estados Unidos; los datos climáticos han creado 400 empresas y 4.000 empleos; en España, se estima que los datos abiertos generaron €600 millones en nuevos negocios y más de 5.000 empleos; en Australia, se calcula que la tasa interna de retorno (TIR) sobre las inversiones en datos abiertos (que dicho sea de paso no requieren grandes recursos) equivale a un 500%; en Dinamarca, la oficina que mantiene la información de las direcciones de las calles decidió poner sus datos en formato abierto, lo que generó una economía de €14 millones al año y una TIR de 70 a 1. Un estudio de la Unión Europea indica que los datos abiertos podrían aumentar el PIB europeo en €40.000 al año. Si se añaden los beneficios indirectos de €200.000 al año, los datos abiertos tendrían un impacto del 1,7% en el PIB de la Unión Europea.

No obstante, existen algunas preocupaciones frecuentes, que están relacionadas con la confiabilidad de los datos, su calidad y la pérdida de privacidad, aunque el *Open Data* sirve también para mejorar la calidad de los datos y existen técnicas para que estos sean anónimos. También se objeta que podría haber una pérdida de recursos. Esto es solo cierto en la medida en que algunas instituciones vendan sus datos. Otorgar información gratuitamente sin duda implica una pérdida de recursos, en cuyo caso puede ser necesario su reemplazo con recursos del presupuesto nacional, regional o municipal, según el caso.

Las implicaciones para el monitoreo y la evaluación han sido poco estudiadas. Claramente los datos abiertos representan un potencial de mayor difusión de datos en dicho campo, mayor posibilidad de cruce de datos y otros métodos para descubrir patrones que no son evidentes en una sola base de datos, y constituyen mayor materia prima para hacer estudios analíticos. Además, está poco explorado el M&E de los propios proyectos de *Open Data*.

El Banco Mundial ha puesto a disposición del público (en su sitio web) una caja de herramientas de datos abiertos, diseñada para que el personal del Banco y de los gobiernos pueda avanzar rápidamente en la planificación e implementación de un programa de datos abiertos de gobierno, evitando los escollos habituales.

También hemos diseñado una herramienta para ayudar a los países a hacer un plan de acción de *Open Data*. Esta herramienta, llamada *Open Data Readiness Assessment* (ODRA), ha implicado el trabajo conjunto de un equipo de expertos internacionales y funcionarios de gobierno. La duración es de apenas tres semanas y el costo aproximado asciende a US\$50.000. El resultado es un plan de acción a la medida de cada país, en lugar de recomendaciones genéricas. Cada país construye su propio plan de acción, de acuerdo con sus prioridades, necesidades, entorno legal y entorno político específico. El ODRA cuenta con las dimensiones política, institucional, de oferta de datos, de demanda de datos, de usuarios de datos y de financiamiento; cada una calificada en tres niveles. Sobre esa

base se realizan recomendaciones a corto y mediano plazo, y se cuenta con una idea de lo que se necesita para empezar.

Otras herramientas de apoyo son las siguientes:

1. Participación, difusión y capacitación, organización de sesiones informativas para clientes y oficinas de países sobre información abierta del programa y sobre cómo promocionarla.
2. Preparación de proyectos de datos abiertos (ODRA), breve análisis con representantes clave del gobierno de un país y con usuarios de datos, para valorar las posibilidades existentes y elaborar un plan de acción.
3. Asesoramiento, asistencia técnica y financiamiento, apoyo a los programas de apertura de clientes, y ofertas de asesoramiento y capacitación sobre estrategias de información abierta, así como prácticas óptimas sobre políticas y tecnología.
4. Estímulo a la innovación mediante el empleo de información abierta, mediante la unión de expertos internacionales y talento local, y rápidos progresos en el empleo de datos a partir de fórmulas nuevas y ventajosas.
5. Desarrollo de las capacidades de la sociedad civil, organización de eventos de capacitación en periodismo de datos, facilitación de la comprensión de la información presupuestaria, confección de mapas de ayuda exterior, y otras iniciativas para la promoción del uso efectivo y responsable de los datos abiertos.

El ODRA de Perú

Arturo Muenste²²

El *Open Data Readiness Assessment* (ODRA) abarca ocho dimensiones y utiliza la lógica del semáforo para indicar el nivel de preparación del país. El ODRA de Perú ha sido el primero que se realizó en América Latina y el Caribe.

El proceso del ODRA sigue la metodología que se presenta en la página web, se basa sobre todo en entrevistas detalladas y en la recolección de evidencia empírica. De esta forma, parte del producto está compuesta por el proceso en el cual se identifican potenciales socios en las iniciativas de datos abiertos. Algo que se debe enfatizar es qué tan preparado está el país para implementar una iniciativa de datos abiertos.

A continuación, se detalla el estado de cada una de las dimensiones usadas en el ODRA de Perú.

En el tema de *liderazgo*, se observa un liderazgo político acerca de *open data/open government*. La estructura cuenta con la Presidencia de Consejo de Ministros (PCM) y, dentro de ella, la Secretaría de Gestión Pública, y además forma parte de la Alianza para un Gobierno Abierto. Perú es uno de los países de América Latina y el Caribe que ha formalizado compromisos y ha empezado a ejecutarlos. Entre estos compromisos se incluye el logro de una iniciativa de datos abiertos; por ello, de acuerdo con la lógica del semáforo, el color que se le asigna es el verde.

En cuanto a la *legislación*, se considera que en efecto se dispone de normas para poder empezar una iniciativa de datos abiertos con protección de datos personales, propiedad intelectual y materias afines; sin embargo, no existe un entramado legislativo en torno a la transparencia y a la libertad de acceso, tampoco existe una ley de reutilización de la información en el sector público.

En lo que atañe a la *organización*, se han realizado entrevistas a los diferentes actores y a las distintas estructuras del gobierno. La Secretaría de Gestión Pública, como ente regulador desde la PCM, cuenta con las capacidades y el andamiaje para poder organizar iniciativas de este tipo; cuenta además con la Oficina Nacional de Gobierno Electrónico e Informática, que en términos de potestades y atribuciones podría liderar desde la parte técnica una iniciativa de este tipo, y existen entidades como el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), que recogen información por medio de sectores, de modo que ya hay un andamiaje sobre el cual podría implementarse un sistema de datos abiertos.

El tema de los *datos* empieza a ser una agenda pendiente. Existen numerosos datos; sin embargo, en muchos casos se cuenta con información recopilada en PDF a 30 clicks del portal. Ese tipo de acciones cumple con la ley de acceso a la información, por eso decimos que hay una agenda pendiente, ya que se debe incluir en la legislación un concepto más propio de lo que implican los datos abiertos o, simplemente,

²² Especialista Senior de Tecnologías de la Información, Banco Mundial.

ir trabajando con aquellas personas que quieren hacer datos abiertos. De esa manera, se da o el ejemplo para luego orientarse hacia el ámbito legislativo. Existe el INEI; existe el MEF, que pone todo el presupuesto planificado y ejecutado; está el Ministerio de Salud, que cuenta con un mapa geo-referenciado, es decir: existen muchas bases de datos que ya están disponibles, si bien no en formato *machine readable* sí en *xls*, un formato que es relativamente fácil de convertir en datos abiertos. Por lo tanto, en la lógica del semáforo, se aplica el color ámbar.

El tema de la *demanda* es otro campo en el cual se considera que se puede hacer más. Existe una sociedad civil interesada en usar datos abiertos, y que ya está haciéndolo, como en el caso de Ciudadanos al Día (CAD). Por su parte, DATEA empezó con el metropolitano, y existe una iniciativa latinoamericana llamada Desarrollando América Latina a través de 10 países. Sin embargo, todo esto todavía está en el campo de la sociedad organizada y no tan presente en el campo del gobierno.

Por otra parte, de acuerdo con la lógica del semáforo, el ámbito del *financiamiento* recibe el color rojo, dado que hacen falta iniciativas que promuevan el uso de datos abiertos, presupuestos asignados para la reutilización, iniciativas para colaborar entre gobiernos y sociedad civil, y crear valor; tampoco existen programas de apoyo a la innovación.

También cabe destacar la cuestión del *ecosistema*, un tema en el que se debe enfatizar que el gobierno no está solo, y debe construir alianzas con otras partes de la sociedad: sociedad civil, academias, sector privado, etc. En este campo aún falta un soporte de datos para el periodismo, y existe la posibilidad de confeccionar manuales y procedimientos a partir de datos publicados, para hacer periodismo de datos.

En cuanto a la *tecnología*, el acceso a banda ancha todavía es limitado y, en la actualidad, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones está llevando adelante un enérgico programa para conectar con fibra al país. Es muy probable, que la costa sea la zona más conectada a nivel de capitales (no de departamentos). Asimismo, todo lo relativo a compartir información también es un tema pendiente; sin embargo, los portales estándar y algunos esfuerzos relacionados con la PCM están ayudando a que se hagan realidad las iniciativas de datos abiertos a partir de la tecnología.

El siguiente paso consiste, pues, en proponer acciones para incluir el uso de iniciativas de datos abiertos para el país, en virtud de lo cual debe haber una declaración institucional que destaque la importancia y el potencial que tienen los datos abiertos a nivel nacional. Luego, debe instituirse un portal y crear eventos que ayuden a generar todas las alianzas atípicas posibles: entre el gobierno, la sociedad civil, la academia, y otros actores clave.

Técnicas de evaluación de la calidad de indicadores y registros administrativos

Alejandro Medina Giopp²³

A continuación, se describe la necesidad existente de técnicas para la evaluación de la calidad de indicadores de uso regular en los sistemas nacionales o territoriales de monitoreo y evaluación (M&E), así como de instrumentos para evaluar la calidad de registros administrativos, que es la fuente más común de datos estadísticos para la construcción de indicadores de la gestión de políticas y programas públicos. Los sistemas de M&E dependen en buena medida, como cada vez se reconoce más, de la base estadística que les sustenta:

La calidad, oportunidad y costo efectividad de los sistemas de gestión para resultados asociados a los planes de desarrollo nacionales serán tan buenos como lo permita la base estadística en la que se sustentan (Medina Giopp y Molinas, 2007).

Evaluación de indicadores en los sistemas de monitoreo y evaluación

La consolidación de los sistemas nacionales o subnacionales de M&E exige poner la atención sobre la cantidad y calidad de los indicadores. En relación con la cantidad, si el número de indicadores es muy grande y disperso, las posibilidades de identificar hallazgos del desempeño y producir recomendaciones de utilidad son bajas o nulas. Cada vez más, las autoridades que regulan los sistemas de M&E o de gestión para resultados son moduladores de los indicadores y exigen ciertas características sobre su registro y cantidad, así que, en ese sentido, estos sistemas empiezan a regularse en cuanto a su cantidad. Es decir: hay entidades y dependencias que tienen cientos de indicadores, pero la autoridad presupuestal, de planificación u otro rector de los sistemas de gestión por resultados, exigen requisitos específicos de registro y limitan su número.

Existen experiencias, como es el caso del enfoque de Gestión por Resultados (GpR) en México, en donde el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) limitan los indicadores por dependencia y acción a un número específico y a un formato estándar. Lo mismo sucede con el sistema de evaluación de la gestión pública Sinergia, que lidera el Departamento Nacional de Planeación (DNP) de Colombia, o con el sistema RUTA de la República Dominicana, a cargo del Ministerio de Economía y Planificación para el Desarrollo (MEPyD), por mencionar solo algunos.

²³ Especialista Senior de Monitoreo y Evaluación de la Práctica de Pobreza del Banco Mundial. Entre 2007 y 2013 fue coordinador para América Latina y el Caribe del Programa Acelerado de Datos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).

Sobre la calidad de los indicadores hay menos práctica estandarizada. Para la evaluación de indicadores se ha extendido el uso de criterios o técnicas como el denominado criterio CREAM, para valorar la calidad al definir indicadores y que estos cumplan con las características de ser específicos, medibles, acordados, realistas y limitados en el tiempo, siguiendo al acrónimo en inglés. Este criterio es utilizado en la evaluación de la calidad de los indicadores también por los sistemas de GpR en México y Colombia, y es un criterio ya bastante extendido que verifica la formulación del indicador, la correspondencia de su nombre con la fórmula de cálculo, la congruencia de las unidades de medida y los períodos de referencia de las variables involucradas, entre otros aspectos.

Existe otro criterio orientado a la valoración de las metas asociadas a los indicadores: es el denominado criterio SMART, para evaluar que las metas cumplan con la especificación de ser claras, relevantes, económicas, monitoreables y adecuadas, de acuerdo con su acrónimo en inglés. La inadecuada definición de metas es un problema recurrente en muchos sistemas de GpR, por dos razones. La primera, el desconocimiento de técnicas para su estimación de manera técnica y la segunda, la definición de metas “a medida” para facilitar su consecución, lo que se denomina “gaming” o juego en la definición de metas. Cualquiera que sea la razón, metas mal definidas limitan la evaluabilidad de programas y proyectos. Las dos consecuencias derivadas son: metas muy difíciles de alcanzar que generan frustración, por una parte, y metas de fácil consecución que muestran éxitos rotundos donde no los hay.

El aspecto menos sistematizado para evaluar la calidad de los indicadores es el de sus fuentes de información, en especial, las vinculadas a registros administrativos. Hay ocasiones en las que se analiza la formulación del indicador y sus metas, pero no se mide la calidad de la fuente de información asociada. A partir de experiencias concretas, el autor ha encontrado que buenos indicadores y metas bien definidas pueden servir de poco o nada, si la fuente de datos es de baja calidad. Por tanto, la calidad en la formulación del indicador y la definición de metas son condiciones necesarias, pero no suficientes, para un buen sistema de M&E. Existe evidencia de indicadores validados con criterios del tipo CREAM y SMART, pero que tienen problemas con los datos o archivos de datos, y esto no lo miden dichos criterios. Si al implementar un sistema de M&E no se cuenta con la certeza de la calidad de las fuentes de datos, entonces, no podemos validar un indicador solo porque cumple con la definición de metas e indicadores de manera adecuada.

Los problemas regulares encontrados por el autor en la validación de indicadores, desde la perspectiva de las fuentes de datos son los siguientes: i) no usan clasificadores, por ejemplo: recogen datos de violencia pero no cuentan con un código común de delitos, lo que impide hacer la agregación o comparación con otras fuentes de datos; ii) muchos archivos que cuentan con datos de municipios o datos de regiones no usan los clasificadores de la oficina de estadística del país, y eso hace que ese archivo de datos no pueda ser plenamente aprovechado desde el punto de vista estadístico; iii) en otros casos se han encontrado archivos donde todas las variables son alfanuméricas (texto), razón por la cual el potencial de aprovechamiento estadístico es cero.

Otro problema común es encontrar variables con datos perdidos o muchos vacíos para el total del archivo. También son frecuentes errores de digitación, datos sin respuesta, entre otros, que afectan la calidad del archivo de datos y se obtienen con esos indicadores, que no son los más confiables para mostrar evidencia y utilizarla. Una situación muy común es la ausencia de metadatos. Muchos de los archivos que se revisan no cuentan con diccionario de variables o instructivos de colecta. Otro de los problemas es la falta de microdatos, es decir: las personas que manejan los archivos reciben información agregada de municipios, de distritos escolares, grupos de productores agrícolas, etcétera, pero no tienen la información desagregada al nivel de individuos, escuelas, productores, entre otros, lo que impide analizar los datos e integrar archivos. En el cuadro 11 se presentan los problemas recurrentes en este campo.

Cuadro 11**Problemas en los registros administrativos asociados a indicadores de gestión**

Problema	Descripción
Clasificadores	Uso no regular de clasificadores, por ejemplo: municipios, entidades federativas, etcétera. Aparecen como variables alfanuméricas y no se utiliza la codificación numérica de la Oficina Nacional de Estadística. Otras variables sujeto de codificación no se encuentran codificadas, lo que impide hacer un análisis de frecuencia.
Escaso potencial de aprovechamiento estadístico de los archivos	Los archivos de varios programas tenían todas o casi todas las variables de tipo alfanumérico (texto), lo que es inútil para su trabajo estadístico. Algunas de estas, fácilmente, pudieron ser convertidas durante el taller en variables numéricas.
Casos perdidos	Algunas variables en varios archivos se identificaron con un alto porcentaje de casos perdidos. En algunos casos, esta cifra ascendía a más del 50%, y sin que existiera información sobre si se trata de blancos o saltos de pregunta.
Ausencia de metadatos	Archivos de datos sin metadatos básicos a nivel general y de variables.
Identificadores	Sin identificación de variables clave en los archivos.
Ausencia de microdatos	En varios casos, los archivos no tienen microdatos, sino datos agregados que provienen de municipios, estados o delegaciones regionales del programa, pero no se constituyen como archivos de microdatos. Esto sucede porque los programas son más consolidadores de información que generadores de la misma.

Fuente: Elaboración propia.

Técnicas centradas en la calidad de los datos e indicadores para el apoyo para el monitoreo y la evaluación

La problemática descrita, centrada en la necesidad de contar con datos oportunos y confiables para la definición precisa de los indicadores clave de los sistemas de monitoreo y evaluación, puede ser enfrentada a partir de diversas técnicas.

El estándar DDI

Una de las técnicas es la Iniciativa de Documentación de Datos (DDI, por sus siglas en inglés), que permite documentar (es decir, tener datos acerca de los datos) operaciones estadísticas y contar, de manera explícita, con la información relativa a sus objetivos, cobertura, características de la muestra (de tratarse de una encuesta), preparar diccionarios de variables, identificar casos válidos por variable, datos perdidos, errores de consistencia, etcétera. Esta iniciativa, liderada por el Banco Mundial, es ya un estándar adoptado en un importante número de países de América Latina y el Caribe, y de otras regiones. Para ver con detalle esta iniciativa, visítese www.ihnsn.org/adp.

El cuadro 13 muestra la información de una variable en particular, documentada bajo el estándar DDI. Existe información sobre la variable (de tipo continua y formato numérico). Indica que para los datos de la muestra hay 1.930 casos válidos y 586 inválidos para esta variable, y señala los casos correspondientes una vez aplicado el factor de expansión. También permite identificar el universo, el informante y la pregunta literal, entre otros aspectos relevantes.

Cuadro 12
Ejemplo de documentación de variable usando la DDI

#h18: condición de saber leer	
Información	[Tipo = continuo] [Formato = numérico] [Rango = 1-9] [Inubicable = *]
Estadística [NW/W]	[Válido = 1930 / 3900364.427] [Inválido = 586 / 1186714.746]
Universo	Miembros del hogar de 15 años o más.
Fuente	Persona de 15 o más años de edad, residente de la vivienda y que conozca la información solicitada.
Pregunta textual	¿Puede él/ella leer una carta o periódico con facilidad, con dificultad o no puede leerlo?
Instrucciones para el entrevistador	Marque con un círculo la respuesta dada o “9” para “no sabe”. Otro miembro adulto del hogar puede suministrar la información si la persona no está disponible.

Valor	Concepto	Casos	Ponderado	Porcentaje (ponderado)
1	Fácilmente	1.705	3439606,4	82%
2	Con dificultad	118	266350,3	6,8%
3	No	59	105105,5	2,7%

Cuando se documenta un número importante de operaciones estadísticas, es posible establecer catálogos o archivos nacionales de datos (ANDA) para facilitar a los usuarios el acceso a la información que se produce con su marco metodológico. Algunas oficinas nacionales de estadística que cuentan con ANDA en la región, son las de México, Costa Rica, Colombia, Perú, Uruguay y Ecuador, entre otras.

La herramienta de evaluación de la calidad de los indicadores (HECI)

En el marco de una asistencia técnica a nivel territorial, el Banco Mundial desarrolló una herramienta para evaluar la calidad de los indicadores de matrices de marco lógico producidas en una iniciativa de gestión para resultados. El objetivo de la herramienta, que consta de 27 preguntas, es capturar de manera rápida la calidad de los indicadores en sobre la base de aspectos: i) la calidad en la formulación del indicador (9 preguntas); ii) la calidad en la definición de las metas (8 preguntas) y iii) la calidad de las fuentes de información (10 preguntas).

A continuación, a manera de ejemplo, se muestra una pregunta de cada sección en el cuadro 13.

Cuadro 13
Ejemplos de preguntas para cada sección de la HECI

Sección 1: Calidad en la formulación del indicador

Rubros de evaluación de calidad de los indicadores			
3) Medible	Evaluación	Ejemplo	Puntuación
3.1 ¿Se ha definido con claridad la línea base para el indicador?	0. No existe una clara definición de las características de la línea de base para el indicador 3. Se ha definido la línea base, pero aún no se ha hecho el cálculo 5. Existe una clara definición de la línea de base 99. No aplica	La línea de base es el valor de referencia que toma el indicador, a partir del cual se pueden realizar análisis de series temporales y valorar el resultado o gestión del programa. Para lo anterior, la metodología de cálculo del indicador no debe cambiar para que la serie temporal no sea interrumpida y la línea de base sea consistente en diferentes puntos a lo largo del tiempo.	5

Sección 2: Calidad en la definición de la meta

Rubros de evaluación de calidad de los indicadores			
2) Comparabilidad	Evaluación	Ejemplo	Puntuación
2.2 ¿Existe un punto de referencia (nacional o internacional) que sirva de apoyo a la formulación de la meta?	0. No existe un punto de referencia (nacional o internacional) para el indicador 5. Sí existe un punto de referencia (nacional o internacional) para el indicador 99. No aplica	Por ejemplo: el indicador mortalidad materna en México fue de 51 muertes por cada 100.000 nacimientos vivos en 2010. Este indicador puede compararse con el objetivo de 22,2 muertes por cada 100.000 nacimientos establecidos en los Objetivos de Desarrollo del Milenio por la ONU. Un programa para disminuir la población analfabeta mayor de 15 años en el estado de Guanajuato, cuyo indicador es 8,2, puede utilizar como referencia para su meta el promedio nacional, que es 6,9. Si un programa es nuevo y único, y por tanto no tiene punto de referencia, se debe responder "No aplica".	5

Sección 3: Calidad en las fuentes de información

Rubros de evaluación de calidad de los indicadores			
2) Metadatos	Evaluación	Criterios y/o ejemplos	Puntuación
2.2 ¿Existe una variable de identificación única por cada unidad de observación de los registros en la fuente de información?	0. No existe 5. Sí existe 99. No aplica	Las variables de identificación unívoca permiten identificar de manera única cada caso en particular. Por ejemplo: CURP, RFC, identificador del hogar, etcétera.	5

Fuente: Medina Giopp, Lundvall y Cadena (2014).

La herramienta de evaluación de la calidad de registros administrativos

Los registros administrativos son la principal fuente de información para evaluar la gestión de los programas públicos. La fuente de información de los registros administrativos tiene la ventaja de contener datos ya existentes, que se generan por las entidades y dependencias que están a cargo de los programas y proyectos públicos, y que muchas veces no son aprovechados estadísticamente o que pocas veces son evaluados en su calidad.

Por lo tanto, es necesario también auditar la calidad de esta fuente de información para evaluar a los indicadores, en especial los de gestión. De no hacerlo, como ya se señaló, se pone en riesgo la pertinencia de los sistemas de M&E.

Es bajo esta lógica que el Banco Mundial, en el marco de la asistencia técnica prestada al estado de Yucatán, junto con el Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI) de México, desarrolló la herramienta para la evaluación de la calidad de registros administrativos (HECRA).

La HECRA es un cuestionario de casi 100 preguntas a aplicar a los responsables de la consolidación de los datos del registro administrativo bajo análisis, así como a sus principales usuarios. Considera cuatro dimensiones para la evaluación de la calidad de los registros administrativos, que se sistematizan en el cuadro 14.

Cuadro 14
Dimensiones de la HECRA

<i>Fuente de datos administrativa</i> Atributos asociados al entorno institucional; comprende elementos como marco legal, seguridad de la información, procedimientos de entrega, y tratamiento de datos.	<i>Metadatos</i> Atributos sobre la documentación del archivo de microdatos del registro administrativo y de recursos externos, tales como cuestionarios, documentos técnicos, manuales, diccionario de variables, etcétera.
<i>Datos</i> Atributos vinculados a controles técnicos sobre los datos, cobertura del registro, métodos de unión de registros, omisiones, medición, claves de identificación, procesamiento y precisión de los datos, uso de códigos y clasificadores internacionales, actualidad de los datos, registros múltiples, entre otros.	<i>Producto estadístico</i> Calidad asociada a los productos estadísticos (cifras, cuadros estadísticos y/o archivos de microdatos) elaborados a partir de los registros administrativos, ya sea como marco de encuestas por muestreo, fuente secundaria de información, o bien generando cifras estadísticas directamente del procesamiento de los datos del registro administrativo (medición de atributos de calidad de RRAA seleccionados por más de 30 expertos internacionales en la materia).

Para su aplicación, la HECRA cuenta con:

- Guía de aplicación.
- Cuestionario de evaluación de la calidad de los registros administrativos a ser usados con fines estadísticos.
- Instructivo de llenado del cuestionario.
- Cuestionario de evaluación de la satisfacción de los usuarios primarios del registro administrativo.

- Cuestionario de evaluación de la satisfacción del usuario final del producto estadístico basado en registros administrativos.

La aplicación de la HECRA permite obtener una calificación para cada una de las dimensiones, así como una calificación global, e identificar con claridad las áreas de mejora y preparar planes de acción. Otro beneficio derivado de su aplicación, y cuya implementación el autor ha acompañado, es el de configurar y actualizar un inventario de registros administrativos.

A manera de conclusión

Dos piezas esenciales en el fortalecimiento de los sistemas de monitoreo y evaluación a nivel estatal, sectorial o territorial son: por una parte, contar con la confiabilidad de los datos, en especial de los registros administrativos; por la otra, certificar que los indicadores de estos sistemas sean de calidad.

No se trata de certificar la totalidad de los datos estadísticos ni el universo completo de indicadores. Esto es imposible. Dados los avances en los sistemas GpR, la estrategia consiste en concentrarse en los indicadores de los programas más relevantes para los planes nacionales, sectoriales o estatales de desarrollo, y dentro de estos auditar los registros administrativos que estén vinculados. Esto debe ser así, ya que usualmente los indicadores de resultados están vinculados a estadísticas que producen las oficinas nacionales de estadística o productores estadísticos del gobierno central o federal, en donde suele haber controles de calidad. Centrarse en indicadores es muy importante, ya que desde estos hacia arriba se puede analizar la planificación, y sentar las bases para evaluar resultados y presupuesto. Hacia abajo de los indicadores, se identifican los datos, a partir de los que se pueden generar valores para ser analizados.

En este contexto, las herramientas descritas se plantean de mucha utilidad para trabajar con un grupo selecto de programas y, posteriormente, expandir el uso de las mismas como parte de los lineamientos de los órganos rectores del GpR. No debe olvidarse que *no hay forma de contar con un sistema de M&E efectivo cuando se cuenta con datos o indicadores de baja calidad*.

Referencias

- Medina Giopp, A. y J. Molinas V. 2007. "ENDE y M&E: Hacia una estrategia integrada de modernización de la gestión pública". En: *"Hacia la institucionalización de los sistemas de monitoreo y evaluación en América Latina y el Caribe"*. II Conferencia Regional de M&E, Washington D.C., Banco Mundial y BID.
- Medina Giopp, A., J. Lundvall y K. Cadena. 2014. *La herramienta de evaluación de la calidad de indicadores*. Documento interno de trabajo. Washington, D.C., Banco Mundial.

