

Gabriela Pérez Yarahuán y Claudia Maldonado Trujillo
(editoras)

Panorama de los sistemas nacionales de monitoreo y evaluación en América Latina



COYUNTURA
Y ENSAYO

CIDE

Panorama de los sistemas nacionales de monitoreo y evaluación en América Latina

COYUNTURA
Y ENSAYO

Panorama de los sistemas nacionales de monitoreo y evaluación en América Latina

Gabriela Pérez Yarahuán y Claudia Maldonado Trujillo
(editoras)



www.cide.edu



www.clear-la.cide.edu

Primera edición, 2015

Biblioteca del CIDE – Registro catalogado

Pérez Yarahuán, Gabriela

Panorama de los sistemas nacionales de monitoreo y evaluación en América Latina / Gabriela Pérez Yarahuán y Claudia Maldonado Trujillo, editoras.- Ciudad de México: Centro de Investigación y Docencia Económicas-Centro CLEAR para América Latina, 2015.

420 pp.; 23 cm. Colección: Coyuntura y Ensayo.

Prólogo / Osvaldo Feinstein – Introducción. Razones para documentar avances, retos y dificultades de los sistemas de seguimiento y evaluación en América Latina / Gabriela Pérez Yarahuán, Claudia Maldonado Trujillo – I. Tiempo de retorno del Estado: Realidades y desafíos del seguimiento y la evaluación de políticas y programas en la Argentina / Nerio Neirotti, María E. Brissón, Matías Mattalini – II. De la planificación federal al cumplimiento de los compromisos gubernamentales: El desarrollo paulatino de los sistemas de seguimiento y evaluación en Brasil / Alejandro Guerrero – III. Una construcción dinámica: El sistema de monitoreo y evaluación en Chile / Ignacio Irarrázaval, Boris De los Ríos – IV. Sinergia: Veinte años de liderazgo en los procesos de seguimiento y evaluación de la administración pública colombiana / José Danilo González Peña – V. El seguimiento y la evaluación en Costa Rica: Una mirada al Sistema Nacional de Evaluación / Eddy García, Karol Ugalde – VI. Acercamiento a los procesos de monitoreo y evaluación de la República del Ecuador: Proceso político y énfasis en el control gerencial / Efrén Guerrero Salgado, Ernesto Velasco Sánchez – VII. El sistema de seguimiento y evaluación en México: Retos para su consolidación / Gabriela Pérez Yarahuán, Claudia Maldonado Trujillo, Domingo Faustino Hernández – VIII. Sistemas de monitoreo y evaluación en Perú / Mónica Talledo Jiménez – IX. Pequeños pasos, grandes movimientos: Panorama del sistema nacional de monitoreo y evaluación de políticas públicas en Uruguay / Leopoldo Font – X. Institucionalización de los sistemas de seguimiento y evaluación de políticas públicas en Venezuela: ¿Acercamiento o distanciamiento? / Lorayne Finol Romero – Conclusiones. Desarrollo, innovación y práctica: La institucionalización reciente de los sistemas de seguimiento y evaluación en América Latina / Gabriela Pérez Yarahuán, Claudia Maldonado Trujillo.

Incluye referencias bibliográficas.

ISBN 978 607 9367 756

1. Political planning – Latin America – Evaluation
2. Public administration – Latin America – Evaluation
3. Latin America – Politics and government

I. Maldonado Trujillo, Claudia

II. Centro CLEAR para América Latina

JL959.5.P64 P47 2015

Revisión editorial: Oliver Peña Habib

Dirección editorial: Natalia Cervantes Larios

Imagen de portada: Arthimedes. Usada bajo licencia de Shutterstock.

D. R. (c) 2015 CIDE, Centro de Investigación y Docencia Económicas, A. C.

Centro CLEAR para América Latina

Carretera México-Toluca 3655, Lomas de Santa Fe, 01210, México, D. F.

www.cide.edu publicaciones@cide.edu

Se prohíbe la reproducción total o parcial de esta obra —incluido el diseño tipográfico y de portada—, sea cual fuere el medio, electrónico o mecánico, sin el consentimiento por escrito del editor.

Impreso en México – Printed in Mexico

Índice

Agradecimientos	9
Prólogo Osvaldo Feinstein	11
Introducción: Razones para documentar avances, retos y dificultades de los sistemas de seguimiento y evaluación en América Latina Gabriela Pérez Yarahuán y Claudia Maldonado Trujillo	17
I. Tiempo de retorno del Estado: Realidades y desafíos del seguimiento y la evaluación de políticas y programas en Argentina Nerio Neirotti, María E. Brissón y Matías Mattalini	31
II. De la planificación federal al cumplimiento de los compromisos gubernamentales: El desarrollo paulatino de los sistemas de seguimiento y evaluación en Brasil Alejandro Guerrero	71
III. Una construcción dinámica: El sistema de monitoreo y evaluación de Chile Ignacio Irarrázaval y Boris De los Ríos	113
IV. Sinergia: Veinte años de liderazgo en los procesos de seguimiento y evaluación de la administración pública colombiana José Danilo González Peña	149
V. El seguimiento y la evaluación en Costa Rica: Una mirada al Sistema Nacional de Evaluación Eddy García y Karol Ugalde	191

VI. Acercamiento a los procesos de monitoreo y evaluación de la República del Ecuador: Proceso político y énfasis en el control gerencial	239
Efrén Guerrero Salgado y Ernesto Velasco Sánchez	
VII. El sistema de seguimiento y evaluación de programas federales en México: Retos para su consolidación	273
Gabriela Pérez Yarahuán, Claudia Maldonado Trujillo y Domingo Faustino Hernández	
VIII. Sistema de monitoreo y evaluación en Perú	311
Mónica Talledo Jiménez	
IX. Pequeños pasos, grandes movimientos: Panorama del sistema nacional de monitoreo y evaluación de políticas públicas en Uruguay	341
Leopoldo Font	
X. Institucionalización de los sistemas de seguimiento y evaluación de políticas públicas en Venezuela: ¿Acercamiento o distanciamiento?	367
Lorayne Finol Romero	
Conclusiones: Desarrollo, innovación y práctica: La institucionalización reciente de los sistemas de seguimiento y evaluación en América Latina	395
Gabriela Pérez Yarahuán y Claudia Maldonado Trujillo	

Agradecimientos

Para la elaboración de este libro, contamos con el profesionalismo de varias personas que participaron con su mejor disposición. En primer lugar, queremos agradecer a todos los autores, que trabajaron durante muchos meses en sus capítulos. Reconocemos a María E. Brisson, Lorayne Finol Romero, Leopoldo Font, Eddy García, José Danilo González Peña, Alejandro Guerrero, Efrén Guerrero Salgado, Domingo Faustino Hernández, Ignacio Irarrázaval, Matías Mattalini, Nerio Neirotti, Boris De los Ríos, Mónica Talledo Jiménez, Karol Ugalde y Ernesto Velasco Sánchez, así como a nuestro prologuista Osvaldo Feinstein —por sus aportaciones críticas—, pues además de colaborar durante arduas jornadas de trabajo, contribuyeron con comentarios y sugerencias tanto en el diseño del estudio general como en el conjunto de casos que aquí se presentan. En las diversas interacciones que sostuvimos con todos ellos, pudimos advertir el interés, incluso la pasión, que tienen por este tema. Su actitud y retroalimentación nos impulsó, en muchas ocasiones, a sacar adelante esta empresa de investigación que, como toda obra colectiva, enfrentó etapas de desconcierto, pero también de progreso y reflexión.

El brillante y profesional equipo del Centro de Aprendizaje en Evaluación y Resultados (CLEAR, por sus siglas en inglés) para América Latina, conformado en diferentes etapas por Cristina Galíndez, Mercedes González Márquez, Alejandro Martínez y Oliver Peña Habib, entre otros, ha sido y seguirá siendo una pieza clave en nuestra misión compartida de contribuir significativamente a incrementar el conocimiento y fomentar el aprendizaje en evaluación.

El proyecto de este *Panorama* se comentó y discutió, en sus diferentes etapas, en varios foros y conferencias internacionales, entre los

que destacan los del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), la Red de Seguimiento, Evaluación y Sistematización en América Latina y el Caribe (Relac) y la Red de Monitoreo y Evaluación de América Latina y el Caribe (Redlacme). Agradecemos los valiosos comentarios, críticas y sugerencias de quienes participaron en ellos. Sus contribuciones, además de fortalecer la calidad del trabajo descriptivo y analítico, han servido para reafirmar que el esfuerzo valió la pena y que este tema se encuentra lejos de llegar a un punto de saturación. Por el contrario, dado que en los países de la región hay esfuerzos por mejorar el seguimiento, la evaluación, los procesos de innovación, así como avances y retrocesos y múltiples retos, se vuelve aún más necesario seguir documentando este desarrollo. De esa manera se podrá generar conocimiento que nutra el debate continuo y avanzar, de manera constante, hacia la construcción de instituciones que promuevan la evaluación y su uso para mejorar las políticas públicas.

El apoyo brindado por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) ha sido invaluable. Agradecemos particularmente a Natalia Cervantes, directora de Publicaciones, cuya labor de revisión y gestión de este libro ha sido fundamental para garantizar su calidad editorial. También agradecemos los comentarios y sugerencias de dos dictaminadores anónimos, que fueron sumamente útiles para mejorar el borrador final del texto. Por último, agradecemos a los miembros de la comunidad del CIDE y la iniciativa global CLEAR que nos alentaron a realizar este proyecto y nos motivaron a tomar este camino. Terminamos convencidas de que es una contribución al mayor y más profundo conocimiento sobre una de las dimensiones más relevantes de las políticas públicas en América Latina.

Prólogo

Osvaldo Feinstein

El *Panorama de los sistemas nacionales de monitoreo y evaluación en América Latina*, editado por Gabriela Pérez Yarahuán y Claudia Maldonado Trujillo, es una valiosa obra colectiva que documenta los avances y desafíos de los sistemas nacionales de monitoreo y evaluación (MyE) en América Latina. El estudio aporta descripciones detalladas de estos sistemas en diez países de la región y complementa los trabajos que se han elaborado sobre el tema durante la última década. El *Panorama* es un notable repositorio de experiencias y reflexiones que son útiles para identificar oportunidades de aprendizaje en los países latinoamericanos y de otras regiones; es interesante señalar que, en India y en varias naciones africanas, ya se han tomado en cuenta las experiencias en MyE de América Latina.

El *Panorama* propone cuatro dimensiones para la revisión y sistematización de los estudios de caso: 1) reconocimiento de la función de MyE del Estado; 2) planeación de la evaluación; 3) metodologías de MyE; 4) utilización de la evidencia. En las conclusiones se muestran los resultados del análisis de dichas dimensiones en cada estudio de caso. El trabajo se contextualiza adecuadamente en la introducción del libro, que además explica la metodología empleada para su elaboración. Como señalan las editoras, el Centro de Aprendizaje en Evaluación y Resultados (CLEAR, por sus siglas en inglés) para América Latina promueve, con la publicación de esta obra, el estudio periódico sobre el estado de los sistemas de MyE en la región. Ésta es una excelente iniciativa, ya que permitirá actualizar la información sobre un campo que se encuentra en evolución.

En efecto, si bien a finales del siglo xx la institucionalización de la evaluación en América Latina avanzó de manera paulatina, en los primeros años del siglo xxi el proceso se ha acelerado. Desde una

perspectiva de largo plazo, pueden distinguirse cuatro etapas correspondientes a las últimas décadas. Durante la primera, que abarca los años setenta, los sistemas de MyE estuvieron centrados en proyectos concretos. En este periodo, la mayor parte de los gobiernos de la región invirtió recursos importantes en la elaboración de planes nacionales de desarrollo, incluyendo políticas públicas que no se evaluaban. Comenzaron a implementarse sistemas de MyE para los proyectos; sin embargo, en aquellos años los mayores esfuerzos se dedicaron al diseño de dichos sistemas y, prácticamente, no se realizaban evaluaciones, con excepción de las llamadas *ex ante* en virtud del importante apoyo de la Organización de Estados Americanos (OEA) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Eran años en que los organismos internacionales contaban con amplia disponibilidad de fondos para prestar por proyectos. A mediados de la década de 1970, en Brasil y México se implementaron macroproyectos de desarrollo rural integrado, con financiamiento del Banco Mundial —Programa de Inversiones para el Desarrollo Rural (Pider) en México y Polonordeste en Brasil—; como parte de estas iniciativas, se incluyeron unidades y componentes de MyE. Fueron experiencias pioneras que en ambos países constituyeron embriones del futuro desarrollo de la evaluación institucionalizada,¹ con un efecto demostración para el resto de la región.

Los primeros trabajos sobre MyE surgieron como respuesta a las exigencias de los organismos internacionales de financiamiento; particularmente, el Banco Mundial, el BID, el Banco de Desarrollo del Caribe (CDB, por sus siglas en inglés) y el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA). Estas instituciones solicitaban, como condición para otorgar los préstamos, que los proyectos mediante los que se asignaban los fondos incluyeran sistemas de MyE, de modo que los organismos internacionales eran los demandantes de evaluación y también sus oferentes, mediante la asistencia técnica que aportaban. Como dije en otro lugar, es así, con el apoyo de la OEA, el BID y el Banco Mundial, como se fortaleció la capacidad de los gobiernos para hacer evaluaciones *ex ante* de los proyectos que implementaban —particularmente, en las oficinas o ministerios de planeación— y se introdujo el análisis económico, financiero y social (en la forma de

¹ Para el caso mexicano, véase Feinstein y Hernández (2008); para el brasileño, véase Tendler (1993).

precios sombra). En Costa Rica y Chile, por ejemplo, el análisis de costo-beneficio de los proyectos de inversión comenzó a mediados de los años setenta (Feinstein, 2012). En esta primera etapa, la evaluación era un requisito de los organismos internacionales de financiamiento, y los gobiernos de la región cumplían pasivamente con él, permitiendo que las instancias externas diseñaran los sistemas de MyE (los cuales, en la práctica, pocas veces funcionaban).

En este periodo, uno de los economistas del desarrollo más destacados, Albert O. Hirschman, publicó trabajos notables sobre evaluación de proyectos y políticas públicas que muy pocos evaluadores han tomado en cuenta. Él mismo no se consideraba “evaluador”. No obstante, sus trabajos (en su mayoría centrados en experiencias de América Latina) tuvieron influencia tanto en el diseño de nuevos proyectos como en la apreciación de las políticas públicas; aún constituyen una importante fuente de conceptos y de inspiración para los evaluadores.²

La segunda etapa en el desarrollo de la evaluación en América Latina y el Caribe transcurre en la década de 1980, cuando comienzan a realizarse evaluaciones de proyectos que ya no sólo eran *ex ante*. Sin embargo, dichas evaluaciones se limitaban a los proyectos financiados por los organismos internacionales, los cuales contrataban, casi sin excepción, a consultores extranjeros para elaborarlas. También apoyaron en esta segunda etapa la formación de capacidades en MyE, mediante cursos breves y seminarios en que se fueron conformando cuadros técnicos de la región. Destacan los seminarios periódicos de MyE impartidos por la Unidad Regional de Asistencia Técnica (RUTA, por sus siglas en inglés), con sede en San José, Costa Rica, que contaba con el apoyo de los organismos internacionales y de los países centroamericanos.

En los años noventa comienza la tercera etapa, durante la cual algunos gobiernos de la región (especialmente Chile, Colombia, México y Brasil) comenzaron a interesarse en la evaluación de sus programas y políticas. En Colombia, la evaluación se mencionaba ya en la reforma de la Constitución de 1991, y el sistema de evaluación se ancló en la Dirección Nacional de Planificación; en cambio, en Chile, este sistema se desarrolló en el Ministerio de Hacienda.³

² La Conferencia de la Sociedad Europea de Evaluación, en octubre de 2014, dedicó un panel a Hirschman como evaluador.

³ Véanse Feinstein (2012), May (2006) y Rojas (2006).

La cuarta etapa inició con el siglo XXI, al consolidarse los avances que habían comenzado en la etapa anterior. Este periodo se caracteriza por la nueva importancia que los gobiernos de más países confirieron a la evaluación de sus intervenciones (como Perú, Costa Rica, Ecuador) y por el creciente interés de las organizaciones de la sociedad civil. En esta etapa, la evaluación se percibe como uno de los elementos clave de un “buen gobierno”, de una gobernanza adecuada. Hacia finales de la década de 1990, las experiencias de institucionalización de la evaluación incluían ya a varios países de la región. Cunill y Ospina (2008) y Zaltsman (2006) presentan descripciones y análisis comparativos de estos casos en sus primeras fases.

La evolución que tuvo la institucionalización de la evaluación en América Latina puede apreciarse en el trabajo del BID sobre gestión para resultados, en el que desarrolla una métrica de sus cinco pilares; entre ellos se encuentran el monitoreo y la evaluación (los demás son la planificación para resultados; el presupuesto por resultados; la gestión financiera, auditoría y adquisiciones; y, finalmente, la gestión de programas y proyectos).⁴ El pilar de MyE incluye las instituciones que realizan las actividades de monitoreo, los alcances de éste en los programas y proyectos, el uso y la difusión de la información producida por el monitoreo, los sistemas de información estadística, el marco legal e institucional de la evaluación, el alcance y articulación del sistema de evaluación, las acciones derivadas del cumplimiento de metas y la difusión de los resultados de las evaluaciones. Los países con puntajes más altos en este pilar, y más específicamente en evaluación, son Brasil, Chile, Colombia y México (también en la versión actualizada: Feinstein y García, 2015). Casi todos los países de la región tienen puntajes muy bajos y presentan un margen significativo para mejorar. Es importante destacar que la heterogeneidad en los grados de desarrollo de los sistemas de evaluación en América Latina crea oportunidades valiosas para la cooperación entre países, incluso entre los países cuyos puntajes son los más elevados.⁵

⁴ Véase García y García (2010). Una versión actualizada de ese trabajo se presenta en Feinstein y García (2015).

⁵ Por ejemplo, la evaluación del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2013) sobre el Programa de País: Chile (el American Depository Receipt [ADR] de Chile) señaló que el país podría beneficiarse de la experiencia mexicana en evaluación de programas sociales. Sobre la cooperación sur-sur y el papel de los gobiernos subnacionales, véase Maldonado y Galíndez (2013).

Como he sostenido, los avances en evaluación son fundamentales para las experiencias de reforma institucional en América Latina, porque permiten mejorar la rendición de cuentas y aportar al aprendizaje basado en la experiencia. Este *Panorama* describe, analiza y sintetiza desarrollos significativos en la institucionalización de la evaluación en países latinoamericanos. La evaluación constituye un importante apoyo a la gestión pública, pues genera conocimientos sobre resultados concretos que pueden servir para el diseño o rediseño de las reformas basadas en evidencia.⁶ De este modo, puede mejorar también el desempeño de los gobiernos y así contribuir a resolver el problema que identificó Carlos Fuentes —en *Tres discursos para dos aldeas*— hace ya varias décadas: “El problema no es más Estado o menos Estado, sino mejor Estado”.

Referencias

- Cunill-Grau, N. y S. Ospina. 2008. *Fortalecimiento de los sistemas de monitoreo y evaluación (MyE) en América Latina. Informe comparativo 12 países*. Caracas: Banco Mundial-Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD).
- Feinstein, O. y M. García. 2015. “Seguimiento y evaluación”, en J. Kaufmann *et al.* (eds.), *Construyendo gobiernos efectivos*. Washington, D. C.: Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Feinstein, O. 2012. “La institucionalización de la evaluación de políticas públicas en América Latina”. *Presupuesto y Gasto Público*, 68, pp. 41-52.
- _____. 2014. “Evaluación de la cooperación al desarrollo: retos y oportunidades”. *Revista de Evaluación de Programas y Políticas Públicas*, 3, pp. 3-18.
- _____. 2015. “Sobre el desarrollo de los sistemas de evaluación en América Latina y el Caribe”. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 62, pp. 193-210.
- Feinstein, O. y G. Hernández. 2008. *El papel de la evaluación en México: logros, desafíos y oportunidades*. México: Banco Mundial/Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).
- García, R. y M. García. 2010. *La gestión para resultados en el desarrollo*. Washington, D. C.: Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

⁶ Sobre la economía política del aprendizaje de la historia y el papel de la evaluación en este proceso, véase Wiesner (2008: 44-45).

- Goldman, Ian, B. Rabie y M. Abrahams. 2015. "Development of South Africa's National Evaluation Policy and System, 2011-2014". *African Evaluation Journal*, 3, pp. 1-7.
- Maldonado, C. y C. Galíndez (eds.). 2013. *Monitoreo, evaluación y gestión por resultados. Aprendizaje y cooperación sur-sur para la innovación: el papel de los actores subnacionales*. México: Centro CLEAR para América Latina-Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).
- May, E., D. Shand, K. Mackay, F. Rojas y J. Saavedra (eds.). 2006. *Hacia la institucionalización de los sistemas de monitoreo y evaluación en América Latina y el Caribe*. Washington, D. C.: Banco Interamericano de Desarrollo (BID)-Banco Mundial.
- OCDE-DAC. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos-Comité de Ayuda al Desarrollo. 2002. *Glosario de los principales términos sobre evaluación y gestión basada en resultados*. París: OCDE.
- Pérez-Yarahuán, G. 2014. "Desarrollo, innovación y práctica de la evaluación de programas gubernamentales: La institucionalización reciente de los sistemas de seguimiento y evaluación en América Latina". Documento presentado en el XIX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Quito: 11-14 de noviembre.
- PNUD. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. 2009. *Evaluación de los resultados de desarrollo: Chile*. Nueva York: Oficina de Evaluación.
- Porter, S. y O. Feinstein (2014). *Demand for and Supply of Evaluations in Selected Sub-Saharan African Countries*. Johannesburgo: Centro CLEAR para África Anglófona.
- Rojas, F., K. Mackay, Y. Matsuda, G. Shepherd, A. del Villar, A. Zaltsman y P. Krause. 2006. *Chile: análisis del Programa de Evaluación del Gasto Público*. Washington, D. C.: Banco Mundial.
- Tendler, J. 1993. *New Lessons from Old Projects: The Workings of Rural Development in Northeast Brazil*. Washington, D. C.: Banco Mundial.
- Wiesner, E. 2008. *The Political Economy of Macroeconomic Policy Reform in Latin America*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Zaltsman, A. 2006. *Experience with Institutionalizing Monitoring and Evaluation Systems in Five Latin American Countries: Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica, and Uruguay*. Washington, D. C.: ECD.

Introducción: Razones para documentar avances, retos y dificultades de los sistemas de seguimiento y evaluación en América Latina

Gabriela Pérez Yarahuán y Claudia Maldonado Trujillo

Los gobiernos en América Latina han experimentado un gran dinamismo en la generación de instituciones asociadas a los temas de seguimiento¹ y evaluación de programas y políticas públicas, particularmente en la última década. La situación regional en materia de seguimiento y evaluación en el sector público es hoy, en general, muy diferente de la que prevalecía hace tres décadas. La explicación de esta evolución está relacionada con diversos elementos. Por una parte, la situación económica y fiscal de Latinoamérica, consecuencia de las crisis de los años setenta y ochenta, obligó a los gobiernos a adoptar medidas de ajuste estructural con mayores restricciones en el gasto público y a implementar reformas fiscales y financieras en los años ochenta y noventa. Estas últimas dieron lugar a importantes avances, que ocurrieron por medio de la generación de instituciones y reglas

¹ En español a menudo se prefiere “seguimiento” a “monitoreo”, por considerarlo calco de *monitoring*, aunque la raíz es latina (*monitor*: el que sugiere o acompaña), y quizás también por no encontrarse en el *Diccionario* de la Academia: en España es más común monitorizar, monitorización. Sí se encuentra, sin embargo, como verbo y como sustantivo, en el *Diccionario de americanismos* de la Asociación de Academias de la Lengua Española (ASALE): “Supervisión o control de algo”. Algunos evaluadores y científicos sociales hispanoamericanos insisten en que los términos no significan lo mismo (el seguimiento es más amplio; el monitoreo, uno de sus componentes), pero en el uso extendido tienden a ser intercambiables. *Monitoring* se traduce indistintamente en publicaciones de organismos internacionales; en algunos informes de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) se dice monitorear y en otros dar seguimiento. En francés es *suivi et évaluation*; en otras lenguas se usa control o acompañamiento: *monitoraggio* o *controllo e valutazione* en italiano; en portugués, *controlo e acompanhamento e avaliação*, aunque también *monitoramento y monitorização*; en alemán, *Begleitung* o también “supervisión”, *Überwachung und Bewertung*. No parece haber, pues, motivo para restringir el uso de un término u otro, por lo que no se unifica en este libro y se deja a criterio de cada autor (N. del R. E.).

para controlar el déficit público, nuevas leyes de responsabilidad fiscal y medidas para mejorar la transparencia. Por otra parte, las olas democratizadoras abrieron cauces para las demandas y presiones sociales enfocadas en la efectividad de la acción gubernamental. Asimismo, influyeron en este cambio la formulación y difusión de nuevos paradigmas de gestión gubernamental, al igual que la promoción por parte de organismos internacionales de esquemas y reglas de actuación gubernamental más claramente orientadas a resultados y a la generación de valor público.

Existen investigaciones que han documentado la evolución de las actividades de seguimiento y evaluación en la región latinoamericana, utilizando estudios de caso de países acompañados por marcos teóricos y metodológicos explícitos (Cunill-Grau y Ospina, 2003, 2008, 2012; Feinstein, 2012; García y García, 2010; López, Mackay y Krause, 2012; López *et al.*, 2010; Mackay, 2006, 2012; Neirotti, 2012; Preval-FIDA, 2007). Gracias a estas investigaciones hemos conocido y aprendido de las diferentes experiencias, y tenido acceso a los avances, retos y dificultades que presenta la implementación de sistemas de seguimiento y evaluación en América Latina. Una de las lecciones centrales que se extrae de los primeros análisis de estas trayectorias se refiere a la naturaleza discontinua —no lineal— del desarrollo institucional y la adaptación burocrática a este tipo de reformas. A pesar de los indiscutibles logros, persisten también obstáculos y retrocesos en la conformación institucional.

Los sistemas de seguimiento y evaluación, por su efecto en la estructura y la dinámica de la gestión pública, son sistemas vivos en constante transformación, adaptación y rediseño. El objetivo de este proyecto es contribuir a documentar la evolución más reciente de estos procesos en el contexto latinoamericano y exponer la necesidad del análisis continuo del desarrollo y la innovación en materia de seguimiento y evaluación de programas gubernamentales. En respuesta a la necesidad de contar con información actualizada acerca del desarrollo de dichos sistemas, el Centro de Aprendizaje en Evaluación y Resultados (CLEAR, por sus siglas en inglés) para América Latina promueve, con el lanzamiento de este *Panorama*, la realización periódica de estudios nacionales sobre el estado de los sistemas de evaluación y seguimiento en la región, con una serie de objetivos complementarios. En primer lugar, con esta línea editorial, CLEAR busca ofrecer referencias útiles

y actualizadas a los interesados en el tema; en segundo lugar, a partir de esta descripción inicial, aspira a contribuir a la articulación de líneas de investigación sólidas sobre el desarrollo comparado de los sistemas de seguimiento y evaluación e identificar las implicaciones para su fortalecimiento y consolidación. En tercer lugar, al realizar una convocatoria abierta para la participación en este estudio, CLEAR busca promover el conocimiento y la difusión de las perspectivas nacionales, incorporando nuevos actores en la red de colaboración e investigación de la región. Finalmente, la aproximación abierta —exploratoria— del *Panorama* busca maximizar la apropiación del análisis y poner la definición de los referentes conceptuales y teóricos de los estudios de caso en manos de los propios autores. Lo anterior permite destacar la variación en las dimensiones más relevantes para la reflexión sobre los sistemas de evaluación y seguimiento, en función del contexto particular de cada país y de su debate de política pública.

Este capítulo introductorio tiene como propósito ofrecer un punto de partida basado en algunas de las lecciones aprendidas gracias a estudios previos destacados en el tema; asimismo, describe la metodología propuesta para la realización del presente libro.

La evaluación de programas, como práctica de gobierno, es más que la aplicación de métodos de investigación social para la descripción de una realidad particular, o la estimación de las consecuencias de la implementación de una intervención o un programa público. La evaluación de programas, entendida como la investigación aplicada que busca comprender una realidad para incidir en ella, se desarrolla en contextos particulares que determinan sus características y sus efectos. Desde esta perspectiva, es necesario comprender la ecología social en torno a la práctica evaluativa (Rossi, Lipsey y Freeman, 2004); esta ecología de la evaluación está continuamente sujeta a cambios, evolución y desarrollo.

El seguimiento y la evaluación de programas y políticas públicas se llevan a cabo mediante la interacción de múltiples actores con intereses, mandatos e incentivos diversos, con papeles diferentes y desde perspectivas distintas. En la esfera gubernamental, los programas y las intervenciones específicas que se monitorean y evalúan se encuentran insertos en estructuras colectivas, es decir, en organizaciones en las que participan e interactúan múltiples actores. Los diseñadores, financiadores, operadores y responsables de los programas desempeñan

papeles diferentes en las intervenciones evaluadas. Para cada uno de ellos, la evaluación puede tener distintos propósitos; para algunos, es un mecanismo de rendición de cuentas; para otros, sirve como herramienta de aprendizaje y mejora, mientras que otros pueden encontrar en ella una forma de situar los programas o su propia labor. Estas interacciones están contenidas en un marco institucional en continua evolución, que debe analizarse para comprender los resultados del ejercicio de seguimiento y evaluación de los diversos contextos.

Comparada con otras regiones en desarrollo, América Latina parece haber avanzado con mayor certeza en el desarrollo de sistemas de evaluación y seguimiento de programas gubernamentales (Mackay, 2006, 2012; López *et al.*, 2012). Después de dos décadas en las que el tema ha formado parte de la agenda de la reforma administrativa, el seguimiento y la evaluación de programas gubernamentales se encuentran bien posicionados en el discurso político y administrativo de una proporción importante de los gobiernos de la región. La referencia a sistemas de evaluación gubernamental es frecuente en reportes, en documentos oficiales y en la comunicación política. Sin embargo, durante estos años el progreso no ha sido lineal, tanto entre países como dentro de los mismos. Se experimentan avances y retrocesos de manera constante, ligados a las dificultades inherentes a la evaluación como práctica y función del Estado, en entornos complejos y con múltiples intereses en juego.

Pareciera que la evaluación del gasto público en el marco de la gestión para resultados, tanto en la investigación administrativa como en la práctica de gobierno, empieza a convertirse en un asunto permanente: más allá de la evaluación como mero ejercicio aislado de investigación aplicada, ajeno a las estructuras organizativas del gobierno, hemos de enfocarnos en la hechura, conformación, institucionalización y sostenibilidad de los sistemas dentro de la esfera pública. Al revisar diferentes caracterizaciones recientes de los sistemas de seguimiento y evaluación, podemos observar que los componentes que se mencionan abarcan, por una parte, la naturaleza de los actores y, por otra, las formas de interacción entre ellos. Los estudios también mencionan los factores contextuales, pero muchas veces las descripciones no ponen énfasis en las diferencias de los elementos constitutivos. Para Mackay (2007), por ejemplo, los aspectos relevantes que caracterizan los sistemas de seguimiento y evaluación pueden sintetizarse en: 1) sucesos

clave (políticos, económicos o sociales) que dieron origen al sistema; 2) características de los principales responsables (particularidades de la gestión, los papeles y responsabilidades de los principales involucrados); 3) utilización de la información de seguimiento y evaluación, particularmente en el proceso presupuestario y para los organismos operadores y programas; 4) tipos de seguimiento y evaluación más utilizados; 5) responsabilidades claras para la recopilación de la información y para llevar a cabo las evaluaciones; 6) apoyo de los financiadores de la evaluación.

Cunill-Grau y Ospina (2008: 14), en su amplio estudio, consideraron las siguientes características mínimas de los sistemas nacionales de evaluación: existencia formal, manejo del sistema por una entidad con funciones y autoridad sobre la administración pública, regularidad de las actividades de seguimiento y evaluación, intención de cobertura global, uso de la información, articulación explícita de los usuarios y de las funciones del sistema, ubicación del mismo bajo la autoridad de la rama ejecutiva, el papel regulador del sistema dentro de la administración pública y las herramientas e instrumentos desarrollados sistemáticamente para realizar el seguimiento y la evaluación.

Con el fin de diagnosticar las capacidades institucionales en la implementación de la gestión pública para resultados, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) diseñó el Sistema PRODEV,² el cual analiza cinco pilares conceptuales del ciclo de gestión para resultados (García y García, 2010). El quinto de estos pilares se refiere al seguimiento y la evaluación, definidos como “las capacidades institucionales que tiene el sector público para realizar el seguimiento y evaluar los resultados alcanzados por las políticas, los programas, los proyectos y las actividades tendientes a crear valor público” (Kaufmann, Sanginés y García, 2015: 211). Los aspectos considerados para la evaluación se agrupan en los siguientes ocho rubros: instituciones de seguimiento, alcance del seguimiento de los programas y los proyectos, uso y difusión de la información de monitoreo, sistemas de información estadística, marco legal e institucional de la evaluación, alcance y articulación del sistema de evaluación, acciones derivadas del incumplimiento de metas y, finalmente, difusión de los resultados de las evaluaciones.

² Sistema de Evaluación del Programa para la Implementación del Pilar Externo del Plan de Acción a Mediano Plazo para la Efectividad en el Desarrollo.

Reconociendo que los sistemas de seguimiento y evaluación han de poseer características diferenciadas según los diversos contextos nacionales en que se encuentren insertos, López, Mackay y Krause (2012) señalan los siguientes factores como piezas que contribuyen a la formación de dichos contextos: la demanda gubernamental por la información, los usos de la información generada, la disponibilidad y calidad de la información gubernamental, las habilidades de los funcionarios y consultores para evaluar y analizar la información del sistema y, por último, el financiamiento disponible para el mismo.

Finalmente, Feinstein (2012), por su parte, propone que la institucionalización de los sistemas de evaluación se puede valorar considerando los siguientes elementos: 1) demanda de evaluación (solicitudes explícitas y periódicas de evaluaciones, actores explícitos y fondos para contratación); 2) oferta de evaluación (instituciones o profesionales con experiencia en contratar evaluaciones, actividades de desarrollo de capacidades en evaluación, instituciones con capacidad potencial para contratar y realizar evaluaciones); 3) vinculación (existencia de instrumentos o medios de vinculación, mecanismos de ajuste entre demandas y ofertas, desarrollo de un mercado de evaluadores); 4) uso de las evaluaciones (si se utilizan o no, quiénes son los usuarios, promoción del uso).

Como es evidente en el *Panorama*, las investigaciones aquí presentadas coinciden en algunos elementos característicos de los sistemas de evaluación y seguimiento, tales como el uso de la información generada o la existencia de instituciones formales. Para su propuesta de análisis, descrita en el capítulo final, este libro se enfoca particularmente en cuatro dimensiones, presentes en los estudios previos y asociadas principalmente a los mecanismos de interacción de los actores del sistema. Éstas son: 1) el reconocimiento formal de las actividades de seguimiento y evaluación como parte intrínseca de la gestión gubernamental mediante la promulgación de leyes, decretos, reglamentos u otro tipo de normas formales, o bien por medio de la creación de organizaciones a cargo de las mismas; 2) la existencia de planeación de las actividades de seguimiento y evaluación; 3) la determinación y publicación del tipo de metodologías utilizadas; 4) el grado de utilización de la información y la evidencia generadas mediante el seguimiento y la evaluación. Estas dimensiones se explicarán con mayor detalle en el capítulo final, en donde se encuentra el análisis global

de los estudios de caso que conforman el *Panorama*. Mientras tanto, antes de proceder a presentar los diez casos que se incluyen en esta publicación, resulta pertinente discutir de manera breve la evolución de los sistemas de seguimiento y evaluación, y su situación en la primera década del siglo XXI. Esto ha sido previamente documentado por los estudios arriba citados.

Ya en 2005 era evidente que existía un número creciente de países en América Latina que se encontraban trabajando en el fortalecimiento de sus actividades de seguimiento y evaluación (May *et al.*, 2006). Esta expansión fue una respuesta, en primer lugar, al contexto social y económico, incluyendo el descontento con la calidad y cantidad de servicios públicos, las presiones crecientes para mejorar y extender la prestación de servicios y transferencias, la demanda por incorporar rendición de cuentas y control social, y las continuas restricciones macroeconómicas. En segundo lugar, tuvo influencia el efecto demostración de un conjunto de países que comenzaron desde finales de la década de 1990, o incluso antes, con la construcción de instituciones para el seguimiento y la evaluación, como Chile, Colombia, México y Brasil (Mackay, 2007: 17).

En el estudio coordinado por Cunill-Grau y Ospina (2008), se argumenta que la institucionalización de los sistemas de seguimiento y evaluación está en función de la edad del sistema y de las condiciones bajo las cuales éste se crea e implementa, así como del interés político y técnico que recibe. Las autoras parten de la premisa de que el grado de institucionalización depende de los siguientes cuatro factores: 1) la diversificación funcional e instrumental (que incluye la capacidad para consolidar funciones e instrumentos); 2) la coherencia institucional (capacidad de integración interna y transversal); 3) el uso de la información (credibilidad, acceso, consumo e impacto); 4) la sostenibilidad (normativa, financiera y personal). Utilizando estos factores, establecen una clasificación de los sistemas que incluye: sistemas con orientación predominantemente política (Colombia, Costa Rica, Nicaragua, Honduras, Brasil), sistemas con orientación predominantemente económica (Chile, Perú, Argentina, México, Paraguay) y sistemas con orientación expresamente económica y política. Las conclusiones señalan una relativa debilidad en la mayoría de los sistemas en lo que concierne a la función de evaluación. Aunque en Brasil, Chile, Colombia y México existían actividades de evaluación

y seguimiento documentadas, los sistemas de Nicaragua y Uruguay solamente usaban herramientas de seguimiento. En Costa Rica, Perú, Paraguay y Honduras los sistemas también efectuaban únicamente seguimiento, pero se planeaba introducir herramientas de evaluación eventualmente.

A mediados de la primera década del siglo XXI, ya se contaba con avances documentados gracias a la difusión de la medición de objetivos de desempeño y al concepto de presupuesto basado en resultados. En aquel momento, uno de los retos para la institucionalización era la coordinación entre los distintos organismos con funciones de evaluación y seguimiento. En cuanto al uso instrumental de las evaluaciones, los estudios disponibles señalan que, en la mayoría de los casos, la falta de credibilidad fue uno de los factores clave para explicar el bajo nivel de utilización. Entre los elementos que afectan la credibilidad de la evaluación destacan la calidad de los datos, el origen de la evaluación —ya que en muchos casos se realiza desde el propio gobierno— y la falta de mecanismos de retroalimentación. Otro factor relevante es la actitud del gobierno y del legislativo en turno respecto a los procesos de seguimiento y evaluación. Hasta 2007, gran parte de estos sistemas en la región latinoamericana había tenido un impacto escaso y pocas consecuencias directas en los resultados (Cunill-Grau y Ospina, 2008). Una de las acciones pendientes en esta materia es un análisis de las evaluaciones por tipo de uso, pues no debería pensarse solamente en el instrumental, sino también habrían de incluirse otros tipos, como el uso simbólico o el conceptual.

En 2007, de acuerdo con el primer análisis del PRODEV, la mayoría de los países de América Latina y el Caribe poseía sistemas de seguimiento del cumplimiento de los objetivos de gobierno, pero éstos se encontraban en la fase inicial de desarrollo. Las limitaciones más importantes de dichos sistemas para contribuir a la gestión para resultados eran la ausencia de normas técnicas y metodologías de trabajo establecidas formalmente, la falta de articulación entre la información de cumplimiento de metas-objetivos y la de inversión de recursos, y la inexistencia de indicadores de productos y de efectos. También se observó entonces que los sistemas de evaluación estaban menos desarrollados que los de seguimiento; muy pocos países habían institucionalizado la práctica de evaluación *ex post* de programas y proyectos. Con excepción de cuatro países (Chile, Colombia, Brasil y

México), los demás mostraban una falta de capacidad en evaluación. Además, los informes de evaluación no se utilizaban como recursos para mejorar el diseño o la ejecución de otros proyectos (García y García, 2010).

El análisis realizado para el periodo de 2007 a 2013, utilizando la misma metodología del Sistema de Evaluación del PRODEV, muestra que no hubo un avance significativo en el progreso de los sistemas de seguimiento y evaluación en esos años. Si bien pudo observarse que la mayoría de los países está realizando esfuerzos para diseñar y poner en funcionamiento dichos sistemas, el estudio apunta a la notable heterogeneidad en la situación y la evolución de los sistemas de seguimiento y evaluación en América Latina. Existe un grupo de países que ha logrado avances importantes y que se encuentra en un nivel de desarrollo alentador, pero la gran mayoría sufre un estancamiento en la evolución y el fortalecimiento de sus sistemas o, incluso, ha tenido deterioros o retrocesos en su conformación institucional. Las brechas existentes consisten en la disparidad normativa, la heterogeneidad de instituciones con responsabilidades diferentes y en ocasiones incompletas en la materia, la diversidad y a veces falta de instrumentos para realizar el seguimiento y la evaluación, la poca coordinación entre actores involucrados, la insuficiente comunicación de los productos y el uso dado a la evaluación (Kaufmann, Sanginés y García, 2015).

Esta evidencia muestra la necesidad de comprender con mayor detalle y en un contexto dinámico las particularidades de los sistemas y de los elementos detonantes del cambio, para de esta manera promover una agenda que fortalezca el seguimiento y la evaluación en la región. Con base en esta premisa, el Centro CLEAR para América Latina parte de una iniciativa global que busca incrementar el aprendizaje y la capacidad en y para la evaluación, fomentando la realización de estudios de caso sobre los sistemas de seguimiento y evaluación en países latinoamericanos. La intención es contribuir a una mejor comprensión del entorno normativo e institucional, entender y difundir los instrumentos de seguimiento y evaluación implementados, documentar el avance y los cambios en la coordinación de esfuerzos y distinguir los tipos de difusión y uso de los productos generados mediante los sistemas de seguimiento y evaluación.

El mecanismo para la realización de los estudios de caso fue una convocatoria pública y abierta a especialistas nacionales sobre la temá-

tica. De las más de 30 propuestas recibidas se seleccionaron casos de estudio de 12 países.³ A estos últimos se les propuso la elaboración de una investigación que, con una estructura básica común, se apoyara en el trabajo de gabinete y en la revisión de documentos públicos y accesibles; en algunos casos, los autores incluyeron también entrevistas. Uno de los criterios importantes para la selección de los autores fue la experiencia y el conocimiento del postulante sobre sistemas de evaluación, pues esto permitiría que los estudios se realizaran en un plazo adecuado, cuidando la calidad de su contenido. Cabe señalar que la orientación de las editoras consistió exclusivamente en proporcionar una estructura mínima para cada caso de estudio, ya que se buscó capturar las especificidades de cada sistema, dando amplio margen de decisión a los autores sobre los aspectos más relevantes en el análisis de cada país.

La estructura general sugerida para los trabajos consistió en los siguientes cuatro elementos:

1. Descripción del contexto social, político, económico y administrativo de la creación de los sistemas de seguimiento y evaluación.
2. Explicación del marco legal e institucional de las funciones de seguimiento y evaluación, tales como su carácter obligatorio u opcional, o su carácter sectorial, regional o nacional. Además, identificación de organizaciones, entes o agencias encargadas del monitoreo y la evaluación, y las funciones que cumplen dentro del sistema (por ejemplo, órganos autónomos, del ejecutivo o legislativo, del Congreso, etc.). Asimismo, descripción de los vínculos formales entre estos organismos en materia de seguimiento y evaluación, en términos de flujos de información y seguimiento, destino de las evaluaciones y utilización formal de las mismas.
3. Características o elementos básicos del sistema de seguimiento y evaluación, profundizando en la descripción analítica del mismo y contemplando los siguientes aspectos: características y funciones de las organizaciones (secretarías, ministerios, departamentos, organismos, etc.), los sectores o los programas gubernamentales a

³ Dos de los casos inicialmente seleccionados se omitieron de la presente publicación por considerar que no contaban con el suficiente grado de terminación para incorporarse. Sin embargo, se incluyen en el análisis introductorio con la información entregada en las etapas de formulación y análisis del proyecto.

cargo del diseño, la operación y la instrumentación de los sistemas de seguimiento y evaluación, en términos de su conformación institucional y su vinculación con el resto del entorno gubernamental y social. Descripción de las características básicas de los instrumentos y metodologías de seguimiento y evaluación empleados, la credibilidad y utilidad de los instrumentos que conforman el sistema, y los mecanismos de comunicación y divulgación interna y externa de los resultados del mismo.

4. Análisis y conclusiones del estudio de caso, mencionando los principales logros y problemas que afectan el sistema de monitoreo y evaluación.

En el curso de este proyecto, durante las dos etapas de entregas parciales, se sostuvieron reuniones virtuales para el intercambio de comentarios y preguntas con cada uno de los autores, y se contó con participaciones de expertos ajenos al estudio. Además, se generó un proceso en el que los autores pudieron visualizar los avances de los casos y en el que también se fomentaron comentarios cruzados. Asimismo, nos beneficiamos con observaciones y sugerencias de dos dictaminadores externos. Estas distintas etapas permitieron un intercambio rico en aprendizaje para los participantes del proyecto y para garantizar la calidad del trabajo desarrollado.

La realización de los estudios de caso proporcionó una gran riqueza descriptiva de los cambios, avances y retrocesos de los sistemas de seguimiento y evaluación en un número importante de países de la región. En nuestra opinión, el presente texto complementa los estudios existentes, al ampliar la evidencia generada previamente. Además, contribuye a fundar una base sólida y amplia para el intercambio de experiencias que derive en un aprendizaje colectivo.

El lector podrá encontrar en las siguientes páginas textos que describen de manera analítica y detallada los sistemas de seguimiento y evaluación de diez países en América Latina. En el último capítulo se encuentra el análisis global, que propone categorías para ubicar el desarrollo, los avances y los retos del conjunto de actividades e interacciones de actores e instituciones en el área de seguimiento y evaluación. El objetivo es continuar documentando la evolución de estas prácticas de gobierno, cuyo fortalecimiento es indispensable para mejorar la acción pública.

Referencias

- Cunill-Grau, N. y S. Ospina. 2003. *Evaluación de resultados para una gestión pública moderna y democrática: experiencias latinoamericanas*. Caracas: CLAD.
- _____. 2008. *Fortalecimiento de los sistemas de monitoreo y evaluación (MyE) en América Latina. Informe comparativo de 12 países*. Washington, D. C.: Banco Mundial/CLAD.
- _____. 2012. “Performance Measurement and Evaluation Systems: Institutionalizing Accountability for Governmental Results in Latin America”. *New Directions for Evaluation*, 134, pp. 77-91.
- Feinstein, O. 2012. “La institucionalización de la evaluación de políticas públicas en América Latina”. *Presupuesto y Gasto Público*, 68, pp. 41-52.
- Feinstein, O. y G. Hernández. 2008. “The Role of Evaluation in Mexico: Achievements, Challenges, and Opportunities”, en P. Arizti y M. Castro (eds.), *Improving the Quality of Public Expenditure through the Use of Performance Information in Mexico*. Washington, D. C.: Banco Mundial/SHCP.
- García, R. y M. García. 2010. *La gestión para resultados en el desarrollo. Avances y desafíos en América Latina y el Caribe*. Nueva York: BID.
- Kaufmann, J., M. Sanginés y M. García. 2015. *Construyendo gobiernos efectivos. Logros y retos de la gestión pública para resultados en América Latina y el Caribe*. Nueva York: BID.
- Leviton, L. 2003. “Evaluation Use: Advances, Challenges and Applications”. *American Journal of Evaluation*, 24, pp. 525-535.
- López, G., K. Rivera, L. Lima y H. Hwang (eds.). 2010. *Challenges in Monitoring and Evaluation: An Opportunity to Institutionalize M&E Systems*. Washington, D. C.: Banco Mundial.
- López, G., K. Mackay y P. Krause (eds.). 2012. *Building Better Policies: The Nuts and Bolts of Monitoring and Evaluation Systems*. Washington, D. C.: Banco Mundial.
- Mackay, K. 2006. *Desarrollo de la capacidad de evaluación*. Washington, D. C.: Banco Mundial.
- _____. 2007. *How to Build M&E Systems to Support Better Government*. Washington, D. C.: Banco Mundial.
- _____. 2012. “Conceptual Framework for Monitoring and Evaluation”, en G. López, K. Mackay y P. Krause (eds.), *Building Better*

- Policies: The Nuts and Bolts of Monitoring and Evaluation Systems.* Washington, D. C.: Banco Mundial.
- May, E., D. Shand, K. Mackay, F. Rojas y J. Saavedra (eds.). 2006. *Towards the Institutionalization of Monitoring and Evaluation Systems in Latin America and the Caribbean.* Washington, D. C.: Banco Mundial.
- Neirotti, N. 2012. "Evaluation in Latin America: Paradigms and Practices". *New Directions for Evaluation*, 134, pp. 7-16.
- Pérez Yarahuán, G. 2014. "Evaluation Use and its Institutionalization in the Federal Evaluation System in Mexico", en PNUD, *Solutions Related to Challenges of Independence, Credibility, and Use of Evaluation.* Nueva York: UNDP. Disponible en: http://siteresources.worldbank.org/INTEVACAPDEV/Resources/4585664-1253899870336/proceedings_la_eng.pdf [consultado el 15 de enero de 2015].
- Preval-FIDA. Plataforma Regional de Desarrollo de Capacidades en Evaluación y Sistematización de América Latina y el Caribe-Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola. 2007. "Informe del seminario: Desarrollo de capacidades para sistemas de seguimiento y evaluación en América Latina y el Caribe". Lima, 19 y 20 de junio. Disponible en: http://preval.org/files/Resumen_Ejecutivo_del_Seminario_-_Junio_2007.pdf [consultado el 15 de enero de 2015].
- Rossi, P., M. Lipsey y H. Freeman. 2004. *Evaluation. A Systematic Approach.* Thousand Oaks: Sage.
- Woolcock, M. 2009. "Toward a Plurality of Methods in Project Evaluation: A Contextualized Approach to Understanding Impact Trajectories and Efficacy". *Journal of Development Effectiveness*, 1(1), pp. 1-14.
- Zaltsman, A. 2006. "Evaluation Capacity Development. Experience with Institutionalizing Monitoring and Evaluation Systems in Five Latin American Countries (Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica, and Uruguay)". Disponible en: http://ieg.worldbank.org/Data/reports/experience_inst_lac.pdf [consultado el 15 de enero de 2015].
- _____. 2009. "The Effects of Performance Information on Public Resource Allocations: A Study of Chile's Performance Based Budgeting System". *International Public Management Journal*, 12(4), pp. 450-483.

I. Tiempo de retorno del Estado: Realidades y desafíos del seguimiento y la evaluación de políticas y programas en Argentina

Nerio Neirotti, María E. Brissón y Matías Mattalini

Introducción

El monitoreo y la evaluación del desempeño gubernamental surgieron como una respuesta a la demanda de información de las instituciones públicas. Su objetivo es promover mayor calidad en las acciones del Estado, una realización más plena de los derechos de la población y un uso eficiente y eficaz de los recursos. Los sistemas de monitoreo y evaluación (MyE) comprenden una variedad de prácticas que tratan de mejorar las políticas públicas y contribuir a la rendición de cuentas, a la responsabilidad político-administrativa y a la transparencia del sector público. La utilización de sus resultados beneficia la relación entre el Estado y la sociedad civil, y favorece el aprendizaje sobre la marcha acerca del ejercicio de gobierno.

Como señaló la Agencia Estatal de Evaluación de España (2010), hay pocos estudios en América Latina sobre esta función del sector gubernamental. En 2007 se difundieron experiencias de MyE promovidas a partir de una iniciativa del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) para el fortalecimiento de los sistemas de MyE en esta región. En el caso argentino, Canievsky (2007) describió el sistema de MyE conformado por tres subsistemas: programas de gobierno, programas sociales y presupuesto. Se tomó este trabajo como antecedente, aunque se incorporó una mirada actualizada que contempla las modificaciones del escenario social, político y administrativo en los últimos años. Con tal fin, se incorporaron experiencias gubernamentales que han emergido en el marco de una dinamización de la actividad social y política, y de una reconceptualización del Estado.

La evaluación se revela en Argentina como un campo complejo con múltiples prácticas, finalidades y enfoques, y con desarrollos desiguales. Pese a los avances, aún no se concibe como una actividad institucional consolidada, enmarcada dentro de un proyecto político de innovación de la administración pública, con la finalidad de contribuir a la profundización de la democracia y al desarrollo de políticas de crecimiento con equidad.

Ahora bien, en la última década, caracterizada por un retorno del Estado, una nueva institucionalidad de las políticas públicas aspira aemerger en el escenario nacional y regional. Con esto, se han requerido mayores esfuerzos de institucionalización de una cultura evaluativa en el Sector Público Nacional (SPN). En este sentido, más allá de las tareas pendientes, pueden señalarse los siguientes aspectos positivos en el campo de la evaluación:

- Mayor apoyo político conferido al monitoreo y a la evaluación de las políticas públicas en los últimos veinte años.
- Reconocimiento de la evaluación como actividad específica, con identidad propia y diferenciada de las tareas de control interno.
- Inclusión de nuevos actores como evaluadores externos.
- Utilización de metodologías mixtas para avanzar en la comprensión de la complejidad de las políticas y de su evaluación integral.

Nuestro trabajo es resultado de búsquedas efectuadas en cada jurisdicción de la Administración Pública Nacional (APN) por medio del Mapa del Estado, sitio oficial de la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación, JGM (ONIG, s. f.). Éste brinda información sobre las estructuras organizativas de la APN centralizada y descentralizada: objetivos, responsabilidades, organigramas, normativa vigente y autoridades, entre otros. Asimismo, se han realizado consultas en el portal de Información Legislativa y Documental (InfoLEG) del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.¹ El trabajo se completó con la exploración de

¹ Véase: <http://www.infoleg.gov.ar>. Este portal contiene bases de datos sobre legislación argentina referenciada según sus modificaciones, reglamentaciones o normas complementarias. Surge de las acciones fijadas en la legislación vigente que establece que el Área Información Legislativa y Documental del Centro de Documentación e Información (CDI) del Ministerio de Economía (MECON) debe coordinar la recopilación y actualización de la legislación nacional, sus normas interpretativas y antecedentes.

documentos oficiales y con una actualización de la bibliografía sobre la evaluación de políticas públicas en Argentina. La descripción y el análisis de las distintas estructuras de la APN se realizan hasta el nivel operativo de subsecretaría.²

Antecedentes: Contexto político regional y nacional del surgimiento de los sistemas de monitoreo y evaluación

Para una mejor interpretación de las prácticas actuales de MyE, conviene hacer un recorrido por los momentos históricos previos, que tuvieron características políticas, sociales y económicas distintas. Siguiendo lo planteado en otro estudio (Neirotti, 2012: 7-16), en cada etapa se puede visualizar un paradigma propio en lo que se refiere a la planificación y la evaluación de políticas públicas.

Para exemplificar, se hace una breve referencia a la primera etapa, correspondiente al Estado de bienestar, vigente hasta la década de 1970 y cuyo debilitamiento se produjo a partir de la instauración de la dictadura militar en 1976. En ella, se visualizó la evaluación dentro de un marco de planificación normativa, la cual suponía una intervención patente del Estado en el plano de las políticas sociales y económicas. También se impulsaron la movilización y la organización políticas asociadas al propio Estado. Fue un momento de desarrollo de sistemas de información (sobre todo estadística) para el diagnóstico, la prospectiva y el monitoreo de planes. Sin embargo, no incluyó una práctica sistemática asociada al análisis evaluativo en relación con la toma de decisiones.

La segunda etapa se encuadró en el periodo de aplicación de las políticas neoliberales de las décadas de 1980 y, principalmente, 1990. En ese momento, la evaluación se concebía como parte de las reformas del Estado (Consenso de Washington) que buscaban mayor eficiencia y eficacia en el trabajo gubernamental.³ Consecuentemente, surgieron estructuras evaluativas significativas de MyE a la par de los procesos de descentralización y tercerización.⁴

² En nivel jerárquico descendente: Ministerios, Secretarías, Subsecretarías, Direcciones Nacionales, Direcciones, etc. En algunos casos, se alcanzaron niveles operativos menores.

³ Desde una perspectiva de reducción de sus funciones.

⁴ Para una descripción más exhaustiva, véase Zaltsman, 2003: 28-31.

Bajo el resguardo del Consenso de Washington, se impulsó un conjunto de acciones para buscar la consolidación de lo que se denominó Estado mínimo (Oszlak, 2003). Se trató de una reestructuración que promovió la minimización del papel del Estado en la actividad económica y las intervenciones sociales. En este marco sucedieron diversos procesos de privatización, desregulación y descentralización. Las políticas neoliberales conllevaron la creación de estructuras orientadas a evaluar de modo sistemático los servicios de los distintos sectores gubernamentales (educación, salud, acción social, etc.). Los procesos señalados se enmarcaron en lo que algunos autores llamaron reformas de segunda generación (Oszlak, 1999). Éstas se inscribieron dentro del paradigma conocido como Nueva Gestión Pública (Kettl, 1997: 446-462). Un estudio sobre las políticas sociales en Argentina menciona que consultores externos realizaron generalmente las evaluaciones de este periodo. Algunos de ellos eran técnicos del Banco Mundial y, en otros casos, profesionales de la Secretaría de Desarrollo Social o de otras dependencias públicas (Vinocur y Halperin, 2004).

En este escenario, el sector público argentino avanzó en la creación de estructuras evaluativas, como la Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa (Diniece), la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (Coneau) y el Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales (Siempro). Sin embargo, no se trató de un proceso uniforme ni planificado. Según afirmó Canievsky (2007: 11), al crecimiento de la función de evaluación siguió un desarrollo “fragmentario y con escasa preocupación por la consistencia global”. A su vez, estos avances no se produjeron con la vinculación necesaria entre el conocimiento sobre los logros o fracasos en los resultados (y sus razones) y la toma de decisiones (ya sea de mejoras en la gestión, cambios de rumbo, reformulaciones presupuestarias, transparencia de la gestión o incremento de la responsabilidad de las instancias de gobierno) (Neirotti, 2000, 2001). Es decir, la creación de estructuras evaluativas no fue un proceso estratégicamente planificado, pues el crecimiento de la función de evaluación no fue ordenado ni sucedió en todas las dependencias con la misma intensidad ni bajo la misma modalidad de implementación. No obstante, cabe señalar la importancia de algunas estructuras que perduran hasta hoy y que sentaron las bases para el monitoreo y la evaluación en Argentina. El avance es, justamente, la concreción y puesta

en marcha de esos organismos que no existían con anterioridad y que comienzan a dar preeminencia a la función de evaluación en la APN.

Siguiendo a Vilas, se analiza la tercera etapa como una fase de retorno del Estado,⁵ la cual corresponde al momento actual. Se trata de un cambio de rumbo caracterizado por una revaloración del Estado con un vigoroso protagonismo de la sociedad civil y la política. La planificación de políticas vuelve a tener una presencia importante, aunque desde una perspectiva estratégica que supera a la planificación normativa propia del Estado de bienestar. Por ello, ya en 2011 Cao afirmó que se presentaron nuevas oportunidades y desafíos para la evaluación de políticas públicas, entendida como recurso para la mejora de la gestión pública y como instrumento para el fortalecimiento y la profundización de la democracia.⁶

En este sentido, ante la configuración fragmentaria de los sistemas y programas de evaluación durante la etapa neoliberal, surgieron algunos caminos posibles de integración sistémica de MyE, así como estrategias innovadoras que perfilaban un abordaje intersectorial⁷ y una relación más clara con la toma de decisiones. Se destaca en este punto una lista de planes estratégicos:

- Plan Estratégico del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos 2012-2015.⁸
- Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial Participativo y Federal 2010-2020.⁹

⁵ Carlos Vilas habla del regreso del Estado; aclara que no se trata de volver al pasado y reproducir el Estado desarrollista o populista. Se trata de comprender que el Estado vuelve a tener un protagonismo, aunque no del mismo modo, sino después de haber pasado por procesos neoliberales que desembocaron en una crisis que originó nuevos escenarios y dio lugar a una nueva configuración política, económica y social (Vilas, 2010: 101-108).

⁶ De manera similar, Horacio Cao hace referencia a la necesidad de concebir un modelo de gestión pública acorde con los cambios que se han generado en América Latina a nivel político, económico y social (Cao, 2011: 123-134).

⁷ Seguimos a Neirotti en su definición de intersectorialidad como toda acción conjunta y de carácter sinérgico entre diversos actores gubernamentales (y también de protagonistas no gubernamentales) pertenecientes a diferentes sectores (educación, salud, desarrollo social, etc.), que constituye una respuesta a problemas cuya solución atañe a las partes involucradas, ninguna de las cuales podría resolver dichos problemas por sí misma (Neirotti, 2011).

⁸ Aprobado por la Resolución M. J. y D. H. 1074/11.

⁹ Véase: <http://cdi.mecion.gov.ar/bases/docelec/br1016.pdf>.

- Argentina 2016: Política y Estrategia Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial. Construyendo una Argentina equilibrada, integrada, sustentable y socialmente justa.¹⁰
- Plan Estratégico Industrial 2020.¹¹
- Plan Nacional de Acción por los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes 2012-2015.¹²
- Plan Nacional de Educación Obligatoria y Formación Docente 2012-2016.¹³

Estos planes, entre otros, junto a un cúmulo de políticas universales entre las que destacan la Asignación Universal por Hijo (AUH) y el Programa Conectar Igualdad (PCI), comenzaron a sentar las bases de un nuevo rumbo en la concepción de las políticas públicas, así como del establecimiento de metas y de su MyE. Pueden concebirse como señales cualitativas de progreso, que demuestran un retorno de la planificación estratégica al seno del Estado y, en consonancia con esto, una reconsideración sobre la función de evaluación. Asimismo, es importante mencionar la apuesta de varias universidades públicas por brindar formación en esta área de conocimiento. La Universidad Nacional de San Martín, la Universidad Nacional de Entre Ríos y la Universidad Nacional de Lanús se han encaminado a generar propuestas de diplomado, maestría y especialización en el campo de la evaluación de políticas públicas.

De forma similar, se destaca la creación en 2013 de una propuesta orientada a la integración de MyE en el SPN: el Programa de Evaluación de Políticas Públicas en el ámbito de la Jefatura de Gabinete de Ministros (JGM), cuyo objetivo general es institucionalizar los procesos de evaluación de políticas públicas de la APN y potenciar las capacidades para su desarrollo. En esta dirección se realizaron algunos talleres de formación dirigidos al personal de la APN que trabajaba en el campo de MyE en las distintas dependencias.¹⁴ Dichos espacios contribu-

¹⁰ Véase: http://www.cofeplan.gov.ar/html/pet/documentos/argentina_web_2016c_a332ad.pdf.

¹¹ Véase: <http://www.industria.gob.ar/plan-estrategico-industrial-2020/libro/>

¹² Véase: <http://www.desarrollosocial.gob.ar/Uploads/i1/PNA%202012-2015%20aprobado.pdf>.

¹³ Véase: http://www.me.gov.ar/doc_pdf/PlanNacionalde.pdf.

¹⁴ Un ejemplo es el taller de evaluación de políticas públicas, desafíos en la construcción de indicadores y el diseño de instrumentos de recolección de datos, llevado a cabo el 7 y el

yeron también al intercambio de experiencias y a la constitución de una base de datos de los técnicos y funcionarios que llevan a cabo las actividades de MyE en la APN.

Por último, se exponen dos espacios de capacitación y debate para agentes de gobierno, profesionales, docentes e investigadores dedicados a procesos de MyE: el seminario internacional “Evaluar las políticas públicas para un desarrollo inclusivo”,¹⁵ organizado por la JGM en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires en septiembre de 2013, y el seminario nacional “La evaluación de las políticas públicas en el escenario actual de transformaciones en el Estado”,¹⁶ organizado por la Universidad Nacional de Lanús en septiembre de 2014. Ambos foros han sido una oportunidad para exponer distintas visiones acerca del papel de la evaluación en el marco actual y para delinear algunos desafíos. Se subraya la convergencia en ambos eventos entre la academia, los organismos de la APN y las redes de profesionales. De estas últimas, se destaca la participación de la Red Argentina de Evaluación (EvaluAR).¹⁷

Marco normativo y estructuras gubernamentales encargadas de las funciones de monitoreo y evaluación

La República Argentina es un Estado federal. En ella conviven el Estado nacional, los estados provinciales y el de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Cada uno de ellos está integrado por las administraciones correspondientes. Además, deben considerarse los gobiernos municipales que dependen de las provincias, aunque éstos poseen cierto grado de autonomía.¹⁸

¹⁴ 14 de mayo de 2013 en el salón Mercosur del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). Otro taller es el de evaluación de resultados de políticas públicas y su aporte para la toma de decisiones, celebrado el 30 y 31 de julio de 2013.

¹⁵ Véase: http://www.jefatura.gob.ar/seminario-internacional_p48.

¹⁶ Véase: <http://www.unla.edu.ar/index.php/noticias/2605-seminario-nacional-la-evaluacion-de-las-politicas-publicas-en-el-escenario-actual-de-transformaciones-en-el-estado>.

¹⁷ Véase: <http://revaluar.wix.com/evaluar>.

¹⁸ “Artículo 123.- Cada provincia dicta su propia constitución, conforme a lo dispuesto por el artículo quinto asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero”. Ley 24 430/94, Constitución de la Nación Argentina.

Según la Constitución, el poder ejecutivo de la nación (**PEN**) está a cargo de quien ejerce la Presidencia como responsable político de la administración general del país. De acuerdo con la Ley de Ministerios, el jefe de Gabinete de Ministros ejerce la administración general del país y asiste al presidente de la nación en la conducción política de dicha administración. La APN está integrada principalmente por el poder ejecutivo nacional (**PEN**) y por los organismos que están bajo su mando. La conforma una variedad de instituciones: la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación, el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales y 15 ministerios. Éstos se desagregan en organismos de diversas jerarquías y grados de descentralización de los cuales dependen los planes y programas gubernamentales. Su organización se explica en la Ley de Ministerios.

Las entidades del SPN están regidas por la Ley 24 156/92 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control. Dichos sistemas comprenden las estructuras de control interno y externo, y el régimen de responsabilidad que estipula la obligación de los funcionarios de rendir cuentas sobre su gestión.

El Sistema de Control Interno está conformado por la Sindicatura General de la Nación (**Sigen**), por el órgano normativo de supervisión y coordinación, y por las unidades de auditoría interna que se crean en cada jurisdicción y en las entidades que formen parte del **PEN**. Estas unidades dependen de la autoridad superior de cada organismo y actúan coordinadas técnicamente por la Sindicatura General.

La Auditoría General de la Nación (**AGN**) es el ente de control externo del SPN, dependiente del Congreso Nacional.¹⁹ Ejerce dicho control mediante la realización de auditorías y estudios especiales para promover el uso eficiente, eficaz y económico de los recursos públicos. Asimismo, contribuye a la rendición de cuentas y al perfeccionamiento del Estado en beneficio de la sociedad.

El Decreto 1 172 de Acceso a la Información Pública, promulgado en 2003, se fundamentó en la Constitución Nacional y garantiza el principio de publicidad de los actos de gobierno y el derecho de acceso a la información pública. Su objetivo fue fortalecer la relación entre el Estado y la sociedad civil, con la convicción de que dicha alianza estratégica resultaba imprescindible para concretar las reformas insti-

¹⁹ Véase: artículo 84 de la Constitución Nacional Argentina de 1994.

tucionales necesarias para desarrollar una democracia legítima, transparente y eficiente.²⁰ Este decreto es importante para la consolidación de una cultura de MyE, pues contar con acceso a la información es un requisito indispensable para los procesos evaluativos y para la participación de la sociedad civil en el monitoreo de las políticas públicas.

Cabe mencionar que durante la década de 1990 hubo una proliferación de normas en los distintos sectores de la APN, tales como el Decreto 1 669 de 1993 de la profesión administrativa; el Decreto 928 de 1996 sobre la obligatoriedad de los organismos descentralizados mencionados en el artículo 22 del Decreto 558/96,²¹ el cual busca diseñar un plan estratégico con base en el nuevo papel del Estado orientado al ciudadano, a la medición de resultados y a la jerarquización y participación de sus recursos humanos; el Decreto 17 de 2000 para la modernización del Estado, y el Decreto 229 de 2000 para la creación del Programa Carta Compromiso con el Ciudadano.²²

En síntesis, la normatividad que sustenta los aspectos organizativos de control y MyE en las dependencias de la APN está asentada fundamentalmente en la Constitución (1994),²³ la Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control (1992), la Nueva Ley de Ministerios (2007) y los decretos relacionados, como puede verse en esta sección y en las siguientes.

Estructuras de monitoreo y evaluación en el poder ejecutivo nacional²⁴

El PEN está conformado por la Presidencia de la Nación, las secretarías presidenciales, la JGM y los ministerios. A continuación se nombran los organismos públicos que incluyen diversas actividades de MyE.

²⁰ Véase: Decreto PEN 1 172/03 de acceso a la información pública.

²¹ Dirección General Impositiva, Administración Nacional de Aduanas, Administración Nacional del Seguro de Salud, Administración Nacional de la Seguridad Social, Instituto de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados.

²² Dado que este documento se enmarca en los lineamientos de la convocatoria CLEAR, se propone una actualización de estudios previos, en este caso el de Canievsky (2007), por lo que un panorama más detallado sobre la cuestión normativa se realiza a partir de dicho año en la sección correspondiente.

²³ No se refiere a un estatus constitucional de la función evaluativa sino a las formas de gobierno y organización y a las autoridades.

²⁴ Se han seleccionado los contenidos sustantivos en relación con las múltiples instancias de MyE de la APN argentina. El sitio oficial de la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación

Por un lado, dentro de la Secretaría General de Presidencia de la Nación, están las Direcciones Generales de Programas de Gobierno y de Acción de Gobierno. Esta última incluye la Dirección de Estudios Políticos y Monitoreo. Por otro lado, se encuentra la JGM, creada luego de la reforma constitucional de 1994 como organismo coordinador político-administrativo de las actividades del Estado. Dicha jefatura cuenta con seis secretarías y una Comisión Nacional. En 2011 se modificó el organigrama de la JGM; a partir de entonces, se pueden identificar en dicha dependencia diversas áreas de gestión con funciones de MyE. Entre ellas destacan la Secretaría de Evaluación Presupuestaria, la Secretaría de Integración Nacional y la Secretaría de Gabinete y Coordinación Administrativa. Estos organismos realizan una serie de actividades de MyE y, en algunos casos, impulsan el desarrollo de programas de MyE que tienden a mejorar los servicios al ciudadano. Además, dentro de la JGM se encuentra la Dirección Nacional Alterna del Proyecto de Modernización del Estado, que incluye como herramientas centrales la gestión para resultados, la planificación estratégica, la reingeniería de procesos y el seguimiento y evaluación de la gestión.

Algunos programas y sistemas de evaluación de las políticas públicas ubicados dentro de la JGM²⁵ reflejan la continuidad y las innovaciones que se han producido recientemente:

- El Programa Carta Compromiso con el Ciudadano (PCCC), institucionalizado en 2000.²⁶
- El Sistema Integral de Seguimiento y Evaluación de la Gestión (SISEG).
- El Sistema de Información para la Gestión (SIG).
- El Programa de Apoyo a la Implementación de la Gestión para Resultados, cuya ejecución comenzó en 2010.
- El relevamiento de las áreas de evaluación, monitoreo, planificación y procesamiento de información de la APN realizado en 2010.

(JGM) brinda información sobre las estructuras organizativas de la APN centralizada y descentralizada: objetivos, responsabilidades, organigramas, normativa vigente y autoridades, entre otros.

²⁵ Mencionamos en esta dependencia también el Sistema de Evaluación de Desempeño del Personal, comprendido en el Sistema Nacional de Profesión Administrativa (Sinapa), Decreto PEN 993/1991.

²⁶ Véase: Decreto PEN 229/2000, Creación del Programa Carta de Compromiso con el Ciudadano.

- El Programa de Evaluación de Políticas Públicas,²⁷ cuya finalidad es mejorar la gobernabilidad y los resultados en la gestión de los asuntos públicos, e incrementar la calidad de las políticas públicas. Desde este programa se promueven la sensibilización, el desarrollo de capacidades, la generación e intercambio de conocimientos y la realización de procesos de evaluación en la administración pública.

En cuanto a MyE en la política social, el Consejo Nacional de Coordinación de las Políticas Sociales (creado en 2002)²⁸ contiene el antes mencionado Sistema de Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales (Siempre). Éste se dedica a diseñar e implementar sistemas para aplicarlos en todos los niveles: nacional, provincial, municipal y local; pretende producir información que permita realizar análisis útiles para la formulación de políticas y para evaluar la correspondencia entre el impacto previsto y el real. La Secretaría de Desarrollo Social creó dicho sistema en 1995, el cual ha contribuido al “desarrollo de una cultura de la evaluación y producción sistemática de información para la toma de decisiones”, a la vez que “se han brindado numerosos cursos de capacitación a funcionarios y técnicos de programas nacionales y provinciales en planificación y evaluación” (Neirotti, 2000: 1). En un primer momento, existía la pretensión de involucrar al Siempre en todas las áreas sociales; sin embargo, dicha intención trascendió la barrera de la ex Secretaría (hoy Ministerio) de Desarrollo Social. Aun así, ha realizado evaluaciones de programas en otros ministerios, como el Programa Trabajar, entre otros. En 2007 se creó la Dirección Nacional Siempre, financiada con recursos nacionales;²⁹ en la actualidad, ésta cuenta con 16 agencias provinciales y se organiza en diversas áreas: MyE, información social, informática y el Sistema de Información de la Familia (Sisfam).³⁰

²⁷ Creado por Resolución JGM 416/2013 en la órbita de la Secretaría de Gabinete y Coordinación Administrativa.

²⁸ El Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales está integrado por los ministros de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva; Desarrollo Social; Economía y Finanzas Públicas; Educación; Justicia, Seguridad y Derechos Humanos; Planificación Federal; Inversión Pública y Servicios; Salud; Trabajo, Empleo y Seguridad Social, y por la secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia.

²⁹ En un primer momento, estuvo financiada por el Banco Mundial y, más adelante, se sumó el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

³⁰ Para una descripción más vasta, véase Levcovich (2012).

Además de las estructuras del PEN señaladas, hay otras que se hallan dentro de los ministerios. Cabe decir que existen actividades comunes a todas las dependencias, tales como el monitoreo y la supervisión de obras, la evaluación técnica de ofertas y otras acciones específicas de monitoreo llevadas a cabo por medio de los observatorios³¹ y del desarrollo de sistemas de información estadística. A continuación se presentan las principales acciones de MyE de cada jurisdicción ministerial.

En el Ministerio de Desarrollo Social, la Secretaría de Coordinación y Monitoreo Institucional es el organismo que presenta mayor cantidad de objetivos relacionados con MyE de planes y programas sociales. Entre ellos destacan: 1) diseñar procedimientos de evaluación y monitoreo de planes, programas y proyectos; 2) realizar la evaluación *ex post* de las acciones emprendidas por las unidades; 3) planificar las acciones de evaluación, monitoreo y medición de impacto de los mismos; 4) recomendar medidas para optimizar su gestión y mantener una base de datos actualizada.

El Ministerio de Economía y Finanzas Públicas es el que presenta en su normativa una cobertura de actividades de MyE más amplia. Realiza, también, acciones de fortalecimiento de la capacidad evaluativa por medio del desarrollo de metodologías y criterios de formulación y evaluación de proyectos de inversión que deben emplear de manera homogénea los organismos ejecutores de la APN, así como mediante actividades de capacitación. La Oficina Nacional de Presupuesto, que depende de la Subsecretaría de Presupuesto de la Secretaría de Hacienda, mediante la Dirección de Evaluación Presupuestaria, lleva adelante distintas acciones respecto al monitoreo y la evaluación a partir del Sistema de Seguimiento Físico-Financiero (SSFF) y de la evaluación de los resultados de gestión. Por otra parte, la Dirección Nacional de Relaciones Económicas con las Provincias ha confeccionado un Sistema de Indicadores de Desarrollo Provincial (Sidep). Éste se utilizó para medir los distintos niveles de desarrollo de las provincias argentinas; es un intento sistemático e integrado de conceptualizar,

³¹ Tales como: Observatorio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva; Observatorio de Recursos Humanos en Salud; Observatorio de Derechos Humanos; Observatorio de Discriminación en Radio y Televisión; Observatorio Nacional para la Gestión de Residuos Sólidos Urbanos; Observatorio de la Seguridad Social; Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial; Observatorio de la Negociación Colectiva en el Sector Público, etcétera.

operacionalizar y medir, por medio de un conjunto de indicadores sociales, económicos, ambientales, etc., la diversidad de aspectos que conforman el concepto de desarrollo.

En el Ministerio de Educación, la Diniece, dependiente de la Secretaría de Educación, tiene la misión de brindar información oportuna y de calidad para la planificación, gestión y evaluación de la política educativa y facilitar el acceso a la misma de acuerdo con lo dispuesto en el Reglamento para el Acceso a la Información Pública.³² Asimismo, parte del Sistema Estadístico Nacional (SEN) produce, analiza y difunde información sobre diferentes aspectos del sistema educativo nacional, con excepción del nivel universitario. También desarrolla investigaciones orientadas a mejorar su calidad y equidad. Por su parte, la Secretaría de Políticas Universitarias (SPU) debe empeñarse en la elaboración y evaluación de planes, programas y proyectos de desarrollo del sistema de educación superior universitaria, y promover el mejoramiento de la calidad de la enseñanza, investigación y cobertura. La SPU mantiene el sistema estadístico de información sobre el sistema universitario y efectúa el monitoreo de la ejecución presupuestaria de las universidades nacionales. Por último, forma parte de este ministerio la mencionada Coneau, puesta en funcionamiento en 1996 y creada con la finalidad de contribuir al mejoramiento de la educación universitaria. Su misión es asegurar y mejorar la calidad de las carreras e instituciones universitarias por medio de actividades de evaluación y de acreditación.³³

En el ámbito del Ministerio de Salud, en 2009 se creó la Unidad Coordinadora de Evaluación y Ejecución de Tecnologías en Salud³⁴ para gestionar iniciativas y producir información científica de alta calidad sobre la efectividad, los costos y el impacto global de las tecnologías sanitarias. Por otra parte, en la Subsecretaría de Gestión de Servicios Asistenciales —que depende de la Secretaría de Políticas, Regulación e Institutos— está la Dirección de Supervisión y Monitoreo, cuya responsabilidad primaria es coordinar e implementar

³² Véase: Decreto PEN 1 172/03, Acceso a la Información Pública.

³³ Véanse sus funciones en el artículo 46 de la Ley 24 521/95 de Educación Superior.

³⁴ Depende de la Dirección de Calidad de los Servicios de Salud de la Dirección Nacional de Regulación Sanitaria y Calidad en Servicio de Salud, Subsecretaría de Regulación y Fiscalización de la Secretaría de Políticas, Regulación e Institutos.

CUADRO I.I. Síntesis de estructuras, dependencias, sistemas y programas que concentran acciones de MyE

Estructuras gubernamentales	Dependencias, sistemas y programas
Secretaría General de Presidencia de la Nación	Subsecretaría General Dirección General de Programas de Gobierno Dirección General de Acción de Gobierno Dirección de Estudios Políticos y Monitoreo
Jefatura de Gabinete de Ministros	Secretaría de Evaluación Presupuestaria Subsecretaría de Evaluación del Presupuesto Nacional Subsecretaría de Evaluación de Proyectos con Financiamiento Institucional Secretaría de Integración Nacional Secretaría de Gabinete y Coordinación Administrativa Oficina Nacional de Innovación de Gestión Programa Carta Compromiso con el Ciudadano Programa de Evaluación de Políticas Públicas Dirección Nacional Alterna del Proyecto de Modernización del Estado Sistema Integral de Seguimiento y Evaluación de la Gestión
Consejo Nacional de Coordinación de las Políticas Sociales	Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales (Siempre)
Ministerio de Desarrollo Social	Secretaría de Coordinación y Monitoreo Institucional
Ministerio de Economía y Finanzas Públicas	Secretaría de Hacienda Subsecretaría de Presupuesto Dirección de Evaluación Presupuestaria Oficina Nacional de Presupuesto Sistema de Seguimiento Físico y Financiero Subsecretaría de Relaciones con Provincias Dirección Nacional de Relaciones Económicas con las Provincias
Ministerio de Educación	Secretaría de Educación Subsecretaría de Planeamiento Educativo Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa Secretaría de Políticas Universitarias Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria
Ministerio de Salud	Secretaría de Políticas, Regulación e Institutos Subsecretaría de Regulación y Fiscalización Dirección Nacional de Regulación Sanitaria y Calidad en Servicio de Salud, Dirección de Calidad de los Servicios de Salud Unidad Coordinadora de Evaluación y Ejecución de Tecnologías en Salud Subsecretaría de Gestión de Servicios Asistenciales Dirección de Supervisión y Monitoreo
Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva	Secretaría de Articulación Tecnológica Programa de Evaluación Institucional

CUADRO I.I. Síntesis de estructuras, dependencias, sistemas y programas que concentran acciones de MyE (continuación)

Estructuras gubernamentales	Dependencias, sistemas y programas
Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social	Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales Dirección General de Estudios y Estadísticas Laborales Dirección de Estudios de Relaciones del Trabajo Dirección de Coordinación y de Estudios Macroeconómicos
Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca	Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria

Fuente: Elaboración propia.

un sistema integral de supervisión, monitoreo y evaluación de la gestión de los establecimientos de salud. Su objetivo es asegurar una atención correcta de la población asistida en los mismos y la regularidad de los servicios asistenciales que brinda. Se debe mencionar también en la misma secretaría el Sistema Integrado de Información Sanitaria Argentino (SIISA). El SIISA apunta a contribuir al fortalecimiento de los ministerios en su función de rectoría y a mejorar la toma de decisiones mediante la integración y conformación de un sistema federal de información sanitaria. Además, es de destacar la existencia de distintos proyectos con financiamiento internacional que presentan, entre sus compromisos, la realización de evaluaciones de medio término y el monitoreo con utilización de indicadores y metas. Como complemento, también se realizan evaluaciones externas finales y de impacto.³⁵

Dentro del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva, la instancia que tiene más funciones evaluativas es la Secretaría de Articulación Tecnológica: contribuir a la consolidación y al mejoramiento de los organismos de ciencia y tecnología por medio de la realización de evaluaciones externas, y de la implementación de planes de mejoramiento surgidos de éstas. Destaca el Programa de Evaluación Institucional (PEI), dirigido a organismos de ciencia y tecnología y a universidades, en lo relativo a la investigación, desarrollo e innovación. La evaluación de la actividad científica y tecnológica constituye una

³⁵ Puede consultarse el Reglamento Operativo del Proyecto Funciones Esenciales de Salud Pública o la página del Plan Nacer. Véase: <http://www.plannacer.msal.gov.ar>.

obligación permanente del Estado y de las instituciones pertenecientes al sistema.³⁶

En el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, la Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales realiza actividades de MyE por medio de la Dirección General de Estudios y Estadísticas Laborales y de las Direcciones de Estudios de Relaciones del Trabajo y de Estudios y Coordinación Macroeconómicos. Dichos organismos realizan distintos tipos de investigaciones: producción de estadísticas, evaluaciones y simulaciones del mercado de trabajo, las relaciones y la inspección del mismo; de la seguridad social y el cumplimiento de la normativa laboral; así como evaluaciones de los impactos de las diferentes medidas de la política económica.

En el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca, aunque existen varias unidades administrativas con funciones de MyE de políticas, destaca el trabajo del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA). Dicho organismo realiza evaluaciones anuales en el marco de planes de investigación y proyectos regionales para generar conocimientos en los principales ejes de innovación del sector agropecuario.

En los demás ministerios se encuentran algunas otras unidades y acciones de MyE señaladas en sus respectivas normativas. En este documento no se busca realizar una descripción exhaustiva de las mismas ni reflexionar sobre la visualización de su ejecución, pues se enfoca solamente en algunos de los dispositivos y las metodologías utilizadas; sin embargo, en el cuadro I.1 se sintetizan las estructuras gubernamentales y las dependencias, sistemas y programas mencionados en este capítulo que concentran acciones de MyE.

Dispositivos de evaluación, instrumentos y comunicación

Hasta ahora, este texto ha ubicado las principales estructuras evaluativas de la APN y ha mencionado el marco de responsabilidades, funciones y obligaciones de las mismas. A continuación, se analizan los dispositivos de evaluación más significativos. Se presenta una selección de organizaciones, programas y sistemas, y se explican los instrumen-

³⁶ Véase: Ley 25 467/01, Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación. Objetivos de la política científica y tecnológica nacional.

tos y metodologías empleados, así como algunos de los productos y resultados de su utilización.

La secuencia de implementación del Programa Carta Compromiso con el Ciudadano (PCCC)

El objetivo del PCCC es “desarrollar en los organismos públicos procesos de mejora continua que permitan incrementar su receptividad a las demandas de los ciudadanos y la calidad de los servicios”. Actualmente, hay dos etapas en la implementación del programa:

1. Se definen compromisos de mejora sobre la base de ciertos estándares de calidad. Esto se realiza a partir de la situación actual del organismo respecto al diseño, a la producción de servicios y la interacción entre dicho organismo y la ciudadanía. Una vez definidos los estándares y compromisos, se produce la primera Carta de Compromiso con el Ciudadano (ccc). Esta etapa dura tres meses.
2. En la segunda etapa se implementa un sistema de información para el monitoreo de los estándares y se establecen sistemas de seguimiento, control y evaluación. Esta etapa dura nueve meses. Anualmente, se produce un informe que analiza los resultados obtenidos, señala los desvíos y promueve alternativas para la superación de dificultades.

La implementación del PCCC implica desarrollar cuatro componentes:

1. La definición de estándares de calidad de servicios esenciales que tengan en cuenta la calidad intrínseca de los bienes y servicios (según la misión y objetivos de las instituciones) y los relacionados con la atención al público. Asimismo, la construcción de indicadores para monitorear el cumplimiento de dichos estándares.
2. Un sistema de información que promueva acciones de comunicación integral con los ciudadanos. Éste pretende contribuir a la mejora de la gestión, a la transparencia y a la democratización.
3. Un sistema de participación ciudadana que considere la opinión del ciudadano cuando se definan los atributos del servicio, cuando surjan problemas durante la prestación y durante la evaluación de los resultados.

4. Monitoreo y evaluación de las actividades y resultados por medio de un tablero de control³⁷ que permita “determinar, mediante los indicadores cualitativos y cuantitativos elaborados, en qué medida los estándares y compromisos, las actividades de mejora, el cronograma de trabajo y los resultados se cumplen de acuerdo con lo planificado”.³⁸

Según la información oficial, 50 organismos públicos están incorporados al programa y 38 han firmado sus CCC y las tienen en vigencia.³⁹ Hasta la fecha, se han puesto en funcionamiento diversos sistemas de reclamos y sugerencias en la mayoría de los organismos que participan en el programa; se fortaleció la comunicación en los organismos adherentes y se implementaron campañas de difusión en 32 instituciones del SPN; se realizaron 104 investigaciones de consulta a la ciudadanía en los últimos seis años y se contribuyó a la asistencia técnica para la certificación de procesos bajo las normas ISO 9001:2008 en diez organizaciones de la APN.

El PCCC posibilitó a la ciudadanía tener una identificación más plena de sus derechos, de sus obligaciones y de los servicios que prestan los organismos adherentes. Asimismo, contribuyó a la mejora de la atención al público e incrementó la participación de la ciudadanía en la planificación y la evaluación de las organizaciones. Finalmente, aumentó la receptividad de los organismos con respecto a las expectativas del ciudadano. A la par, instaló una cultura de la medición y evaluación de los compromisos asumidos de acuerdo con la misión y los objetivos en la prestación de los servicios.⁴⁰

Una herramienta de monitoreo en construcción: el Sistema Integral de Seguimiento y Evaluación de la Gestión (SISEG)

El SISEG es una herramienta de monitoreo de indicadores de procesos y resultados de los organismos de la APN. Cuenta con los siguientes subsistemas:

³⁷ Véase: http://www.sgp.gov.ar/contenidos/onig/carta_compromiso/docs/documentos/TC_primeraparte.pdf.

³⁸ Véase: http://www.sgp.gov.ar/contenidos/onig/carta_compromiso/paginas/como_se_implementa.htm#estandare.

³⁹ Véase: http://www.sgp.gov.ar/contenidos/onig/carta_compromiso/paginas/resultados_del_programa.htm.

⁴⁰ Véase: http://www.sgp.gov.ar/contenidos/onig/carta_compromiso/paginas/resultados_del_programa.htm.

- Tablero de Metas de Gobierno (TM). Es una herramienta de gestión diseñada para realizar un monitoreo integral de los objetivos de gobierno, con el propósito de fortalecer la capacidad de la JGM para coordinar la administración federal.
- Sistema de Información para la Gestión (SIG). Permite el monitoreo de los planes, programas y proyectos sustantivos de las jurisdicciones o ministerios a los que se adhieren.
- Sistema de Información para la Gestión Local (SIG Local). Permite el monitoreo de los planes, programas y proyectos de los gobiernos locales.
- Sistema de Información para la Gestión de Proyectos (SIG Proyectos). Es una aplicación informática para la administración de proyectos que facilita la organización y el monitoreo de todas las etapas y tareas de los proyectos implementados por áreas de gobierno de distintos niveles. Se utiliza un tablero de comando diseñado según las necesidades de los organismos. Brinda un sistema de alerta sobre la evolución de las actividades a lo largo del ciclo de vida del proyecto. Es una herramienta para el monitoreo de tipo operativo que facilita la toma de decisiones cotidianas.

Hacia 2013, el SISEG contaba todavía con una implantación escasa en las entidades de la APN. Son varias las que todavía desarrollan acciones de monitoreo sobre determinadas áreas de la acción pública sin una coordinación sólida entre ellas. Esto se debe, entre otros factores, a la ausencia de una normativa integral sobre la función de MyE, así como a la inexistencia de una herramienta transversal de monitoreo aplicable a todas las entidades. En cuanto a la evaluación de programas y proyectos, aunque algunos ministerios realizan evaluaciones y usualmente las aplican a los programas que cuentan con financiamiento externo, es preciso reconocer que la práctica de la evaluación no está extendida como una acción regular de la administración pública (BID, 2013a).

Por ello, para continuar avanzando en el desarrollo de herramientas y prácticas de gestión para resultados, se planeó el establecimiento de un convenio de cooperación técnica del BID con la Secretaría de Evaluación Presupuestal. Comenzó a finales de 2014 e incluye componentes destinados a profundizar la planificación, el monitoreo y las estrategias integradas de gestión para resultados (BID, 2013b).

Fortalezas y debilidades de la función de evaluación en el Sistema de Información y Evaluación de Programas Sociales (Siempro)

Previamente se señaló que la creación del Siempro generó muchas expectativas sobre la posibilidad de fundar un organismo que proveyera una estructura de mayor amplitud en términos de MyE dentro de la APN. Muchas de esas expectativas se trasladan actualmente al Programa de Evaluación de Políticas Públicas.

En la actualidad se presentan varias interrogantes en cuanto al funcionamiento y a la utilidad del Siempro. De hecho, existen peticiones desde el Congreso de la Nación para que se rindan cuentas sobre la actividad evaluativa; sin embargo, dichas peticiones, en general, no han recibido respuesta. Se visualiza en ello un problema de consolidación institucional del Siempro. Este sistema comprende:

- El Sistema Integrado de Monitoreo (SIM), que funciona a partir de un cúmulo de indicadores con información trimestral acerca de la ejecución de programas nacionales de lucha contra la pobreza.
- Las evaluaciones de programas sociales, que se enfocan en el funcionamiento de dichos programas, en su pertinencia y efectividad, y en la visión de los destinatarios. Las hay de varios tipos: *ex ante*, diagnósticas, desde la perspectiva de los destinatarios, de medio término, de resultados y *ex post* o de impacto. Así, se busca evaluar el programa en todas las fases de su gestión: formulación, ejecución y resultados alcanzados. Existen varios programas que se evalúan con un alto grado de participación en el diseño, en la discusión sobre los resultados y en su comunicación (Manos a la Obra y Argentina Trabaja, entre otros).⁴¹
- El Departamento de Informática, que da apoyo técnico.
- El Área de Información Social, que utiliza diversos instrumentos articulados para responder a las demandas de los organismos de gobierno.
- El Sisfam, cuyo objetivo es la “identificación y selección de las familias en situación de mayor pobreza y vulnerabilidad social a

⁴¹ Para consultar un cuadro descriptivo de algunas evaluaciones realizadas entre 1996 y 2007, véase http://www.siempro.gov.ar/archivos/evaluaciones_realizadas_1996_2007.pdf.

fin de posibilitar mayor eficiencia, transparencia y equidad en la distribución de los recursos del Estado”.

Según afirmó Levcovich, coordinadora del área de evaluación del Siempre, recientemente han cobrado relevancia las universidades nacionales en tanto consultoras privilegiadas del Estado. Respecto a las evaluaciones y los instrumentos utilizados en ellas, describió diversos tipos en función de algunos programas específicos:

- El Siempre realizó dos evaluaciones del Programa de Mejoramiento de Barrios (Promeba), que brinda infraestructura con promoción de participación social: una de gestión y otra de impacto. “Se hizo una muestra de doce proyectos, seis que estaban en curso y seis finalizados, y se trabajó sobre esa muestra” (Levcovich, 2012: 29).
- Otro de los casos es el Plan Ahí, que moviliza recursos de todos los ministerios para mejorar las condiciones generales de la población urbana en las localidades de hasta 12 mil habitantes. “En este caso Siempre construyó la línea de base, y luego realizó una evaluación de medio término. En ambas instancias se realizó una evaluación cualitativa sobre el tema de la participación social en estas localidades. En la línea de base se realizaron 13 616 encuestas en 93 localidades, y 3 721 en 61 barrios del Gran Buenos Aires” (Levcovich, 2012: 31).
- En 2009 se lanzó el Plan Operativo para la Reducción de la Mortalidad Materno-Infantil entre las Mujeres y las Adolescentes desde la Subsecretaría de Salud Comunitaria del Ministerio de Salud de la Nación. “El plan se llevaba adelante a través de cuatro programas. Siempre ha acompañado a la Subsecretaría en la evaluación, haciendo encuestas en las provincias a los beneficiarios de todos estos programas y a los directores de hospitales. Simultáneamente, se ha desarrollado una línea de base cuantificando las metas que están puestas en 2011 y ahora se trasladan a 2016. Y también se ha diseñado un sistema de indicadores para resultados intermedios cuantitativos” (Levcovich, 2012: 32).

Además de lo señalado, es preciso dar cuenta de un estudio exploratorio reciente, elaborado y expuesto en el marco del VII Congreso Argentino de la Administración Pública realizado en 2013. Dicha investigación

(Simone, Lawrens y Sarchi, 2013) analizó la evaluación de políticas sociales en Argentina y se concentró en tres evaluaciones del Siempre: por un lado, las de Promeba y el Plan Ahí (ya nombradas) y, por el otro, la que aún se está realizando de la Comisión Nacional de Microcrédito (Conami).⁴² Los autores caracterizaron los tipos de evaluación y los instrumentos utilizados:

- Promeba. Evaluación *ex post*. Metodología: mixta (cuantitativa y cuantitativa). Instrumentos: encuestas, grupos focales y entrevistas.
- Plan Ahí. Evaluación sobre línea de base y término medio. Metodología: mixta (cuantitativa y cuantitativa). Instrumentos: entrevistas y encuestas.
- Conami. Evaluación operativa. Metodología: cuantitativa. Instrumento: encuesta.

Monitoreo de indicadores útiles para la gestión: el Sistema de Seguimiento Físico-Financiero (SSFF)

El SSFF brinda información acerca de la ejecución financiera y realiza un monitoreo trimestral de indicadores de metas físicas enlazadas con la provisión de bienes y servicios de los programas presupuestarios. El monitoreo se cumple con la utilización de dos fuentes de información: 1) los datos sobre la ejecución financiera se obtienen del Sistema Integrado de Información Financiera (SIDIF), que ofrece referencias sobre el crédito presupuestario inicial, sus modificaciones, la magnitud de créditos comprometidos, el gasto devengado y el gasto pagado; 2) la información sobre la ejecución en términos de resultados físicos. Esta última se genera en el dato previsto como meta anual por las autoridades de cada programa y queda establecido con la sanción de la Ley de Presupuesto y con la programación de la ejecución. Asimismo, los responsables de los programas proporcionan los avances por trimestres con base en los indicadores que miden la producción, y ofrecen una explicación de las causas de la incongruencia entre lo programado y lo ejecutado.

⁴² La Ley 26 117 creó la Conami en el marco del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación en el año 2006. Se gesta como un organismo capaz de llevar adelante el Programa Nacional de Microcrédito para la Economía Social.

La evaluación institucional en el área de ciencia y tecnología: Programa de Evaluación Institucional (PEI)

El PEI promueve la evaluación permanente y el mejoramiento continuo de las instituciones pertenecientes al Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación. Para ello, brinda apoyo técnico y económico. Desde la perspectiva de este ministerio, la evaluación de una institución o de sus principales funciones se concibe como una herramienta de gestión, ya que representa un proceso asociado al mejoramiento y está integrada a la planificación de sus objetivos y estrategias. Al igual que en el caso de la Coneau, el PEI promueve el proceso evaluativo mediante la combinación de la autoevaluación, la evaluación externa y los planes de mejoramiento.⁴³

- Autoevaluación. Se caracteriza por una participación sistemática y diagnóstica por parte de los actores relevantes de la institución. Es un momento propicio para la reflexión sobre las fortalezas y debilidades existentes en el desarrollo de objetivos institucionales (en la función de investigación y desarrollo, para el caso de las universidades).
- Evaluación externa. Los evaluadores externos (propuestos por el PEI) valoran los logros y desafíos que las instituciones enfrentan (para el desarrollo de la función investigación y desarrollo, en el caso de las universidades), revisan los lineamientos de la autoevaluación y generan recomendaciones para el mejoramiento institucional.
- Plan de Mejoramiento Institucional. Fija metas factibles y objetivos que tiendan a superar las carencias encontradas y a fortalecer la institución. El plan contempla los objetivos formulados en el plan estratégico de cada institución, y resulta como consecuencia del proceso de evaluación. Si la institución no posee un plan estratégico, la elaboración del mismo se convierte en una de las metas.

En 2013 había 17 instituciones (centros e institutos científicos y universidades) en proceso de autoevaluación, cuatro en etapa de evaluación externa y 12 con un Plan de Mejoramiento Institucional.⁴⁴

⁴³ Para conocer la descripción de cada etapa, véase: http://www.pei.mincyt.gob.ar/etapas_proceso.php.

⁴⁴ Para conocer el nombre de las instituciones, véase: <http://www.pei.mincyt.gob.ar/instituciones.php>.

Vigencia y consolidación de la evaluación en la educación: Diniece y Coneau

La Diniece realiza evaluaciones internas y focalizadas en el aprendizaje de los alumnos. Se creó en 1993 en el marco de la Ley Federal de Educación (24195/93). La participación en ese proceso involucra a profesionales propios y profesores, administradores e, incluso, padres de familia. Organiza su trabajo en tres áreas: información (estadísticas e informes analíticos a partir de los Relevamientos Anuales),⁴⁵ evaluación de la calidad educativa⁴⁶ e investigación educativa (documentos e informes sobre los estudios especiales, las evaluaciones de programas y las bases de datos de investigaciones) (Serra y Landau, 2003).

Por su parte, la Coneau realiza las siguientes actividades: evaluaciones externas de instituciones, acreditaciones de carreras de posgrado y carreras de grado de profesiones reguladas por el Estado, acreditación de carreras en el marco del Mercosur, evaluación de proyectos institucionales de nuevos establecimientos privados y estatales, y monitoreo de instituciones universitarias privadas con autorización provisoria y reconocimiento definitivo.⁴⁷

La Coneau parte de la consideración de la evaluación institucional como un proceso complejo que desarrolla en dos momentos: la autoevaluación y la evaluación externa. Para que la primera cumpla el objetivo de mejorar la calidad educativa, propone un alto grado de participación, la adopción de una perspectiva contextual e histórica en función del proyecto institucional de la universidad, entender la institución como un todo y no como una suma de partes, y posibilitar que los lectores del informe de autoevaluación contemplen una imagen documentada de la institución. La elaboración de la evaluación externa está a cargo de personas ajenas a la institución universitaria, por medio

⁴⁵ Están disponibles los anuarios estadísticos de 1996 a 2011. Véase: <http://www.diniece.me.gov.ar>.

⁴⁶ Los Operativos Nacionales de Evaluación (ONE), se llevan a cabo en las 24 jurisdicciones del país con una periodicidad de dos o tres años. Debe destacarse un avance en la comunicación en el último ONE 2013 con la creación de un boletín mensual. El objetivo fue sensibilizar a los actores involucrados en el compromiso con el ONE. Para consultar el Programa de Sensibilización del ONE 2013, véase: <http://www.diniece.me.gov.ar>.

⁴⁷ Además, debe pronunciarse sobre las nuevas ofertas de instituciones universitarias y sobre la instalación de sedes de instituciones extranjeras en el país, así como realizar el reconocimiento de Entidades Privadas de Evaluación y Acreditación (Epeaus).

de un mecanismo de pares independientes según su criterio. Dichas personas trabajan sobre la base de la autoevaluación.⁴⁸

En cuanto a la acreditación (grado y posgrado), su finalidad es garantizar el cumplimiento de estándares mínimos de calidad⁴⁹ y promover mejoramientos. Implica también una etapa de autoevaluación seguida de una evaluación externa basada en el mecanismo de pares y en la formulación de planes de mejora. En el caso del monitoreo de instituciones universitarias privadas con autorización provisoria, la Coneau elabora informes basados en evaluaciones de la consistencia y la viabilidad de los proyectos institucionales. El fin es que el Ministerio de Educación las reconozca definitivamente.

En 2003 se realizó un estudio de características cualitativas acerca de la labor evaluativa de la Coneau desde su creación (Isuani, 2003). Posteriormente, en 2007, en respuesta a la solicitud del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la República Argentina (Mecyt), el Instituto de Educación Superior para América Latina y el Caribe (IESALC) de la UNESCO conformó un comité internacional para realizar una evaluación externa de la comisión con el objeto de contribuir a la reflexión sobre sus actividades presentes y futuras (IESALC, 2007).

El fortalecimiento de su estructura y presupuesto entre 2003 y 2011 implicó sumar la exigencia de la calidad a la afirmación de la gratuidad, el cogobierno, la autonomía y la libertad de cátedra. La consolidación de su trabajo ha logrado constituir un sistema de evaluación permanente para las instituciones universitarias argentinas. Los dictámenes de este organismo están publicados y disponibles en su página electrónica.

Monitoreo y evaluación en el área de salud

En el Ministerio de Salud se mencionan evaluaciones en torno a programas específicos financiados por organismos de crédito internacionales. Tal es el caso de las evaluaciones del Programa Remediar-Redes. Con éste, se trabaja para promover el fortalecimiento de las redes de salud,

⁴⁸ Entre 1998 y 2004, la Coneau publicó 21 informes en su serie de evaluaciones externas. Véase: http://www.coneau.gov.ar/cnu+/index.php?option=com_content&view=article&id=32&Itemid=18&lang=es.

⁴⁹ Parámetros establecidos por el Ministerio de Educación en acuerdo con el Consejo de Universidades.

de la provisión de medicamentos esenciales y de la capacitación de los recursos humanos en salud.

En dicho programa se monitorean y se evalúan acciones para generar información con el propósito de mejorar la gestión (Remediar-Redes, 2011). Se espera que las actividades de monitoreo beneficien la planificación operativa; el diseño, monitoreo y análisis de indicadores de proceso, de gestión y de resultados; la toma de decisiones y la coordinación de las evaluaciones, entre otros. Esto se combina con evaluaciones de medio término, externas, finales y de impacto. En general, se trata de evaluaciones mixtas (cualitativas y cuantitativas). Se puede consultar también un estudio cuantitativo reciente acerca del impacto redistributivo del programa en el gasto de medicamentos (Remediar-Redes, 2011).

Otro ejemplo es la evaluación de impacto realizada al Plan Sumar (anteriormente Plan Nacer) en 2012. El funcionamiento del plan se basa en un esquema de financiamiento condicionado a la inscripción de beneficiarios y al cumplimiento de resultados sanitarios. Incluye una evaluación de su impacto sobre la salud y el bienestar de la población beneficiaria. Tal es el caso del informe comisionado por el Ministerio de Salud a través del préstamo BIRF AR-7409, elaborado por un equipo de Isalud-Cedlas-UNLP. Se trató del estudio para el procesamiento y análisis de la información correspondiente a la línea de base de la evaluación de impacto del APL 1.⁵⁰

Por último, la ya aludida Unidad Coordinadora de la Evaluación y Ejecución de Tecnologías realiza diversas evaluaciones de las tecnologías sanitarias. Dichas evaluaciones constituyen una herramienta clave para orientar la toma de decisiones de manera racional. Combinan el uso de evidencias científicas con información epidemiológica, poblacional, organizacional, de la red de servicios, y con los objetivos estratégicos y políticos. Su finalidad es proporcionar respuestas a las preguntas que plantean los diferentes actores que operan en el escenario sanitario. Esto es útil tanto para las autoridades y los profesionales, como para los proveedores de atención médica, los pacientes y los ciudadanos, entre otros.

⁵⁰ Este informe fue realizado por la Universidad Isalud-Cedlas-UNLP. Lo comisionó el Ministerio de Salud y lo financió por medio del préstamo BIRF AR-7409 2012. Véase: Ministerio de Salud, 2012.

Evaluación de impacto en las políticas de empleo

Una de las competencias de la Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales es evaluar el impacto de las políticas, los planes, los programas y los proyectos en el mercado de trabajo, las relaciones laborales, el ingreso de los trabajadores y el sistema de seguridad social. Utiliza una metodología cuasiexperimental (grupos de comparación construidos con técnicas econométricas). Los datos provienen de los registros administrativos del Sistema Integral Previsional Argentino, administrados por el Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial (OEDE). Entre las políticas de empleo evaluadas se encuentran el Programa de Recuperación Productiva (Repro), los Cursos Sectoriales de Formación Profesional y el Programa de Inserción Laboral y de Entrenamiento Productivo. Los resultados llegan al área, al programa y al ministro, y se han publicado resultados y reflexiones sobre las diversas evaluaciones de impacto. Entre ellas, destacan la del Programa Jóvenes con Futuro⁵¹ y la de las políticas implementadas durante la última crisis internacional (el Procedimiento Preventivo de Crisis y la política de Reducción de las contribuciones patronales, según la Ley 26 476). Esta última se extendió a todo el tejido empresarial durante la crisis y estimuló la demanda laboral, a la vez que redujo las contribuciones patronales.⁵²

Caminos abiertos hacia una integración sistemática de monitoreo y evaluación

Por medio del Programa de Evaluación de Políticas Públicas, que busca la consolidación de la evaluación como práctica permanente del Estado, se mencionó la consecución de los siguientes productos para 2013:

- Elaboración e implementación de protocolos de funcionamiento del programa y de modelos de convenio.

⁵¹ Véase: http://www.trabajo.gov.ar/downloads/responsabilidad/Informe_JcF.pdf.

⁵² Para evaluar el impacto de esta política, el OEDE aplicó un modelo cuasiexperimental con contrafactuales (Ministerio de Trabajo, 2012).

- Realización de tres evaluaciones de políticas públicas en organismos de la APN.
- Evaluación de dos políticas públicas de la Subsecretaría de Gestión y Empleo Público.
- Integración de la Red Argentina de Evaluación de Políticas por 20 áreas de evaluación de organismos de la APN.
- Diseño y desarrollo de un banco de prácticas en evaluación de políticas públicas en la APN.
- Registro y capacitación de evaluadores de la APN.
- Realización del Seminario Internacional Anual en Evaluación de Políticas Públicas en Argentina.
- Realización de cuatro talleres de trabajo y cursos de capacitación en evaluación de políticas públicas en la APN.
- Publicación de un libro.
- Desarrollo de dos documentos de trabajo con metodologías y herramientas para la evaluación de políticas públicas en Argentina.

Si bien se ha generado cierto rezago en el alcance de estos productos, resulta interesante el surgimiento del programa como un camino posible hacia una integración sistémica de MyE en la APN (Jefatura de Gabinete, 2013a).

Por otro lado, se observa en los últimos años que la implementación de las políticas sociales promovió la necesidad de realizar evaluaciones para generar aprendizajes colectivos y para medir la potencialidad de la política pública y de sus indicadores sociales. Dicha promoción ha generado miradas más integradoras y ha contribuido a una interrelación mayor entre organismos y diversos actores nacionales. Un antecedente no tan reciente es la evaluación del Plan Jefes y Jefas de Hogar, realizada por el Ministerio de Trabajo junto con el Ministerio de Desarrollo Social en 2003.

En este punto, el caso de la AUH es promisoriamente significativo, pues lo han evaluado diversas universidades y los Ministerios de Trabajo y Empleo (Bustos y Villaflañe, s. f.), de Economía (Dirección Nacional, 2009) y de Educación (Gasparini y Garganta, 2012). Dichas evaluaciones se centraron en el impacto de la AUH en los indicadores de pobreza y desigualdad, de ingreso, de mercado de trabajo y de educación. Se observó claramente mayor participación de las universidades nacionales en las evaluaciones de planes y programas sociales. Esto

reflejó la prioridad que tienen como asesores de entes públicos.⁵³ Tal es el caso del estudio de características cualitativas acerca del impacto de la Asignación Universal por Hijo (AUH) en la educación, que se realizó por convenio establecido por el Ministerio de Educación con seis universidades.⁵⁴ Se trató de un estudio cualitativo publicado en 2011 (Ministerio de Educación, 2011a). Además, el Observatorio de la Seguridad Social del Anses ha dado seguimiento a esta política (Observatorio y Anses, 2001).

Otro ejemplo de participación es el estudio de Seguimiento y Evaluación del Programa Conectar Igualdad (PCI) implementado por once universidades públicas y realizado durante 2011. Convocadas por el Ministerio de Educación de la Nación, estas universidades nacionales efectuaron un estudio cualitativo sobre el impacto pedagógico, institucional y social del PCI (Ministerio de Educación, 2011b). También hicieron un estudio comisionado por el Ministerio de Salud mediante un préstamo del BIRF para el procesamiento y el análisis de información de la línea de base del Plan Nacer.

Una última senda abierta importante es la inclusión del monitoreo y la evaluación en programas recientemente creados. Tal es el caso del Programa de Respaldo a Estudiantes Argentinos (Progresar), acerca del cual el artículo 11 establece explícitamente: “Créase el Comité Ejecutivo del Progresar, con el objeto de impartir instrucciones para la ejecución del programa así como para su MyE” (Decreto PEN 84/2014). Otros ejemplos pueden encontrarse tanto en el Programa de Crédito Argentino como en el mismo PCI. En el primer caso, se establece que el Comité Ejecutivo del Fideicomiso es el encargado de fijar las condiciones, impartir instrucciones o autorizar en forma previa las actividades a cargo del fiduciario, así como de efectuar su monitoreo (Decreto PEN 902/2012). En el segundo caso, se establece que su comité ejecutivo deberá “velar por una eficiente y progresiva incorporación del equipamiento en las aulas y su nivel de conectividad, evaluando el impacto de la obso-

⁵³ Según la Ley 24521, la educación superior está constituida por instituciones no universitarias, ya sean de formación docente, humanística, social, técnico-profesional o artística, y por instituciones universitarias, que comprenden universidades e institutos universitarios. Pueden ser de gestión estatal o privada.

⁵⁴ Universidad Nacional de General Sarmiento, de La Plata, de Misiones, de Moreno, de Villa María (Córdoba) y Patagonia Austral.

llescencia tecnológica y la sustentabilidad del programa” (artículo 5 del Decreto PEN 459/10).

Análisis y conclusiones: Avances, problemas y desafíos

A partir de la descripción de las estructuras de MyE dentro de la APN y de la exposición de algunos dispositivos de evaluación de mayor significación, se esbozó un análisis que identifica los problemas subyacentes, los avances y los desafíos emergentes. Si bien Ana Pereyra (2010) señaló que los organismos públicos se encontraban en una situación más apegada al monitoreo que a la evaluación, hoy se observan avances manifiestos y algunos intentos de integración sistémica de MyE en las políticas públicas.

En primer término, desde el punto de vista organizativo, se advierte que en algunas jurisdicciones la función de MyE se encuentra concentrada en alguna dirección⁵⁵ (por ejemplo, el caso del Ministerio de Desarrollo Social). En otras, puede estar dispersa o replicarse con características análogas en varias unidades de la misma jurisdicción (por ejemplo, los casos de los Ministerios de Economía, de Salud y de Agricultura, Ganadería y Pesca).

Desde el punto de vista metodológico, puede observarse el empeño en avanzar hacia la comprensión de la complejidad de las políticas y de su evaluación integral. En los distintos casos mencionados, las evaluaciones existentes involucran, en general, elementos con características cuantitativas, cualitativas y una combinación de ambas. Asimismo, en algunos casos se promueve la participación de diversos actores en los procesos de evaluación de los programas y de los planes de gobierno. Incluso se ha propiciado la participación de los destinatarios y de los interlocutores de los mismos programas. Es interesante destacar que coexisten las evaluaciones internas, externas y mixtas. En relación con el momento en que se realizan, puede señalarse que se han llevado a cabo evaluaciones *ex ante*, concomitantes y *ex post*; entre los contenidos, destacan las evaluaciones de resultados y de impacto. Los instrumentos más utilizados son las encuestas, las entrevistas, la explotación

⁵⁵ En la descentralización jerárquica, la Dirección está en el cuarto nivel, debajo del Ministerio, la Secretaría y la Subsecretaría.

de bases de datos administrativas y el énfasis en datos de gestión con herramientas elaboradas *ad hoc*.

En cuanto al uso de las evaluaciones, éstas tienen una orientación general que cumple diversos objetivos:

1. Conocer la medida en que avanza la ejecución de lo programado y el acatamiento de los parámetros establecidos en la planificación.
2. Identificar si los objetivos de los planes y las políticas de carácter nacional se cumplen en los distintos niveles; indagar cuáles son las brechas existentes y cómo evolucionan.
3. Estimar qué calidad de políticas y programas se está alcanzando, y el grado de coherencia y articulación de objetivos entre las instituciones de la APN.

Sin embargo, es preciso mencionar que muchos de estos procesos terminan como una declaración de intenciones de evaluación⁵⁶ y no llegan a incidir concretamente en la toma de decisiones. Con respecto a las fuentes de financiamiento, se percibe una adecuación al tipo de evaluación y al alcance de las mismas en cada dependencia de la APN. Múltiples organismos de crédito han promovido explícitamente una porción notable de las evaluaciones, por lo que se han llevado a cabo con financiamiento internacional. Cabe señalar, sin embargo, que ha crecido el presupuesto destinado desde el Estado para MyE. Incluso puede decirse, a partir de las experiencias estudiadas, que se ha logrado avanzar más allá del monitoreo de la ejecución meramente presupuestaria o del cumplimiento de condiciones asociadas a las distintas etapas de los créditos.

Es de destacar que, tanto en el ámbito de educación como en el de ciencia y técnica, los ejercicios evaluativos contemplan una etapa de autoevaluación, otra de evaluación externa y una última de elaboración

⁵⁶ Véase: Neirotti, 2001. Esta pieza bibliográfica planteó un conjunto de parámetros de evaluación que contribuyen a hacer una lectura del estado del arte en materia de MyE, más allá de la mera intención establecida en la norma y del ejercicio básico de producción de conocimiento evaluativo. Entre ellos están la articulación entre la evaluación y la toma de decisiones; la planificación y la función presupuestaria; la contribución a la eficiencia del gasto; la mejora de la gestión y la transparencia de la gestión pública; el fomento de una cultura evaluativa y de las capacidades de evaluación, y el desarrollo de un mercado profesional de evaluadores.

de planes para su mejoramiento. También se destaca la búsqueda de promoción para la integración de la evaluación de las políticas sociales como una práctica permanente del Estado, la inclusión de las universidades nacionales como evaluadoras externas y el compromiso de trabajar la función de evaluación de manera interministerial.

En la última década, el apoyo político conferido a la institucionalización de los sistemas de MyE de las políticas públicas puede señalarse como un avance. Esto es patente gracias a la consideración de la evaluación dentro de los planes estratégicos y a la importancia que se le otorga en las políticas llamadas neo universales: AUH, PCI, Progresar, Procrear, etc. Además, se valora la continuidad y consolidación de programas y organismos de MyE (la Diniece, la Coneau y el Programa Carta Compromiso Ciudadano, entre otros). Se advierte también el afianzamiento de los distintos observatorios y sistemas estadísticos, y la creación de nuevos programas como el de evaluación de políticas públicas de la JGM o el de evaluación institucional del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva. Por otra parte, existe mayor reconocimiento de la evaluación como una actividad específica y con identidad propia, distinguiéndose claramente de otras actividades, como el control interno.

Ahora bien, en la actualidad las políticas no están apoyadas en una institucionalidad consolidada, sino que se están sentando las bases para una nueva institucionalización (Neirotti, 2013). Por esta razón, emergen nuevos desafíos para la evaluación, pues es preciso reorientar los procesos a la luz de la nueva dinámica social y política. En esta nueva etapa, se debe considerar no sólo la pretensión de objetividad en la producción de conocimiento, sino también el análisis del juego de poder, los destinatarios en tanto sujetos de aprendizaje y el uso de los resultados en función de la toma de decisiones. Así, en continuidad con los esfuerzos realizados en la APN durante los últimos años, se exponen algunos de los retos actuales:

- Dedicar tiempo y recursos humanos a la sistematización de las experiencias de evaluación realizadas en la APN, en pos de aportar elementos para consolidar una integración más sistemática de MyE.
- Construir un mapa de estructuras y funciones de MyE en la APN argentina, mediante la identificación de focos de dispersión, superposiciones y posibilidades de construcción intersectorial.

- Confeccionar modelos metodológicos flexibles, mediante el establecimiento de protocolos de análisis colectivos y del aprovechamiento de los avances en las metodologías cualitativas y cuantitativas.
- Orientar la institucionalización de los mecanismos de MyE de forma estratégica, de acuerdo con los requerimientos de un Estado en transformación.

Como conclusión, puede señalarse que, por un lado, la tarea de las principales estructuras evaluativas en el país ha tenido efectos positivos en el desarrollo de una cultura evaluativa y una conciencia de la necesidad de incorporar la práctica reflexiva en la gestión pública. Por el otro, existe el desafío de generar mejores condiciones de integración de dichas estructuras. Se han señalado algunos caminos abiertos hacia un sistema nacional de MyE integrado; sin embargo, el sendero aún es largo para estar a la altura de los nuevos procesos de repolitización y de recuperación del protagonismo del Estado. Se reconoce, no obstante, que durante esta última década se ha avanzado hacia una nueva institucionalidad de la evaluación de las políticas públicas.

Asimismo, en esta etapa de retorno del Estado, en la cual la planificación y la evaluación de las políticas públicas se vuelven más complejas por la propia dinamización de la participación social y política, se requiere poner mayor dedicación en la construcción de metodologías de evaluación desde la perspectiva de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC). Al respecto, Laura Pautassi (2010: 83) afirmó que el proceso de medición de DESC es un “campo en construcción” y que dicho proceso “lleva a iluminar aquellas áreas, políticas e instituciones sociales que son centrales para evaluar la efectiva realización de los derechos sociales”. Sostuvo que, si bien el Estado no es el único responsable de este proceso, sí debe liderarlo, impulsarlo, coordinarlo y llevarlo a cabo. En este sentido, sería deseable también que la evaluación facilitara una deliberación colectiva de las políticas y los programas públicos. De ese modo, se podría incrementar la participación de la sociedad civil.

Finalmente, esta actualización de las funciones de seguimiento y evaluación en Argentina es una oportunidad para la identificación de los temas que deben profundizarse, con el fin de aumentar la comprensión sobre las estructuras y los dispositivos de MyE. Aún quedan pendientes muchas líneas de indagación: la generación de

descripciones más vastas de los marcos legales, las funciones y las responsabilidades en las estructuras; la identificación y el análisis de los actores involucrados en los procesos; la aplicación de distintos enfoques metodológicos; la consolidación de las prácticas evaluativas como una actividad constante y periódica; la obtención y optimización de los recursos disponibles para esta agenda; la formación de capacidades evaluativas; la utilización de la evaluación en cada dependencia; el desarrollo de una cultura evaluativa que adopte esta práctica dentro de la gestión pública; el fortalecimiento institucional; la difusión de las evaluaciones (junto con su uso y como medio para el mismo), etc. Los caminos hacia la integración sistémica aún son incipientes; por ello, la descripción realizada en el presente artículo puede contribuir a dicho propósito, así como a plantear la necesidad de que, en un país federal como Argentina, también debe conocerse el estado del arte de MyE en las jurisdicciones provinciales y municipales.

Referencias

- Aeval. Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y Calidad de los Servicios. 2010. *Fundamentos de la evaluación de políticas públicas*. Madrid: Ministerio de Política Territorial y Administración Pública.
- BID. Banco Interamericano de Desarrollo. 2013a. *Perfil de cooperación técnica. Fortalecimiento de una gestión pública basada en resultados en la Argentina*. Nueva York: BID.
- _____. 2013b. “Plan de acción de corto y mediano plazo del Programa de Apoyo a la Implementación de la Gestión para Resultados”. Disponible en: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=37770821> [consultado el 20 de enero de 2015].
- Bustos, J. y S. Villafañe. s. f. “Asignación Universal por Hijo. Evaluación del impacto en los ingresos de los hogares y el mercado de trabajo”. Disponible en: http://www.trabajo.gov.ar/left/estadisticas/descargas/toe/toe_10_07.pdf [consultado el 20 de enero de 2015].
- Canievsky, C. 2007. *Diagnóstico de los sistemas gubernamentales de monitoreo y evaluación en Argentina*. Caracas: Banco Mundial/CLAD.
- Cao, H. 2011. “Cuatro tesis acerca de una gestión pública nacional y popular”. *Realidad Económica*, 260, pp. 123-134.
- Decreto 993. 1991. Sistema Nacional de la Profesión Administrativa.

- Decreto 229. 2000. Creación del Programa Carta Compromiso con el Ciudadano.
- Decreto 1172. 2003. Acceso a la información pública.
- Decreto 459. 2010. Créase el Programa Conectar Igualdad de incorporación de nueva tecnología para el aprendizaje de alumnos y docentes.
- Decreto 902. 2012. Créase el Fondo Fiduciario Público denominado Programa Crédito Argentino del Bicentenario para la Vivienda Única Familiar.
- Decreto 84. 2014. Creación del Programa de Respaldo a Estudiantes Argentinos (Progresar).
- Dirección Nacional de Programación Macroeconómica y Subsecretaría de Programación Económica de la Secretaría de Política Económica. 2009. *Asignación Universal por Hijo en Argentina. Informe económico del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas*. Buenos Aires: Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.
- Gasparini, L. y S. Garganta. 2012. “El impacto de un programa social sobre la informalidad laboral: el caso de la AUH en Argentina”. Disponible en: <http://award.ciss.org.mx/pdf/2012-3-El-impacto-de-un-programa-social-sobre-la-informalidad-laboral-el-caso-de-la-AUH-en-Argentina.pdf> [consultado el 20 de enero de 2015].
- Halliburton, E. (coord.). 2006. *Manual para el análisis, evaluación y reingeniería de procesos en la administración pública*. Buenos Aires: Subsecretaría de la Gestión Pública.
- IESALC. Instituto para la Educación Superior de América Latina y El Caribe. 2007. *Informe de evaluación externa de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria de Argentina*. Buenos Aires: IESALC.
- Isuani, A. 2003. “Estudio sobre algunos resultados de la labor de la Comisión de Evaluación y Acreditación Universitaria (Coneau)”. Disponible en: <http://www.coneau.gov.ar/archivos/1337.pdf> [consultado el 20 de enero de 2015].
- Jefatura de Gabinete de Ministros. 2007. *Programa Carta Compromiso con el Ciudadano: guía para su implementación*. Buenos Aires: Presidencia de la Nación.
- _____. 2013a. *Programa de Evaluación de Políticas Públicas. Un Estado inteligente para un país más democrático y equitativo*. Buenos Aires: Presidencia de la Nación.

- Kettl, D. 1997. "The Global Revolution in Public Management: Driving Themes, Missing Links". *Journal of Policy Analysis and Management*, 16(3), pp. 446-462.
- Levcovich, M. 2012. "La experiencia de Siempre en la evaluación de programas sociales, Argentina", en A. Peroni (ed.), *Protección social y evaluación: posibilidades y desafíos*. Santiago: Universidad de Chile/ReLAC-Chile.
- Ley 24 156. 1992. Administración financiera y de los sistemas de control del sector público nacional.
- Ley 24 195. 1993. Ley Federal de Educación.
- Ley 24 430. 1994. Constitución de la Nación Argentina.
- Ley 24 521. 1995. Ley de Educación Superior.
- Ley 25 467. 2001. Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación.
- Ley 26 117. 2006. Promoción del microcrédito para el desarrollo de la economía social.
- Ley 26 338. 2007. Nueva Ley de Ministerios de la Nación.
- Ley 26 476. 2008. Régimen de regularización impositiva, promoción y protección del empleo registrado, exteriorización y repatriación de capitales.
- Ministerio de Educación. 2011a. *Ánalisis y evaluación de los aspectos educativos de la Asignación Universal por Hijo*. Buenos Aires: Ministerio de Educación.
- _____. 2011b. *Nuevas voces, nuevos escenarios: estudios evaluativos sobre el Programa Conectar Igualdad*. Buenos Aires: Ministerio de Educación.
- Ministerio de Salud. 2007. *Reglamento operativo del Proyecto Funciones Esenciales de Salud Pública*. Buenos Aires: Ministerio de Salud.
- _____. 2012. *Estudio para el procesamiento y análisis de la información correspondiente a la línea de base del estudio de la evaluación de impacto del APL 1*. Buenos Aires: Ministerio de Salud.
- Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social y Organización Internacional del Trabajo. 2012. *Macroeconomía, empleo e ingresos. Debates y políticas en Argentina frente a la crisis internacional 2008-2009*. Buenos Aires: Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social/Organización Internacional del Trabajo.
- Neirotti, N. 2000. "Reflexiones sobre la práctica de la evaluación de programas sociales en Argentina (1995-1999)". Ponencia presen-

- tada en el V Congreso Internacional del CLAD. Santo Domingo, 24 a 27 de octubre.
- _____. 2001. "La función de evaluación de programas sociales en Chile, Brasil y Argentina". Buenos Aires: CLAD.
- _____. 2011. "Educación e intersectorialidad en el espacio local. Análisis de dos casos en Perú y Chile". Tesis doctoral. Buenos Aires: Flacso Argentina.
- _____. 2012. "Evaluation in Latin America: Paradigms and Practices". *New Directions for Evaluation*, 134, pp. 7-16.
- _____. 2013. "La formación en evaluación como herramienta para el fortalecimiento de una gestión pública transparente y participativa". Ponencia presentada en el XVIII Congreso del CLAD. Montevideo, 29 de octubre a 1 de noviembre.
- Observatorio de la Seguridad Social y Administración Nacional de la Seguridad Social (Anses). 2011. *Asignación Universal por Hijo para protección social: una política de inclusión de los más vulnerables*. Buenos Aires: Anses.
- ONIG. Oficina Nacional de Innovación de Gestión. s. f. Sitio oficial del mapa del Estado. Disponible en: <http://www.sgp.gob.ar/dno/sitio/index.html> [consultado el 20 de enero de 2015].
- Oszlak, O. 1999. "De menor a mejor: el desafío de la 'segunda reforma del Estado'". *Revista Nueva Sociedad*, 160, pp. 1-18.
- _____. 2003. "El mito del Estado mínimo: una década de reforma estatal en la Argentina". *Desarrollo económico*, 42(168), pp. 519-543.
- Pautassi, L. 2010. "Indicadores en materia de derechos económicos, sociales y culturales. Más allá de la medición", en V. Abramovich y L. Pautassi (comps.), *La medición de derechos en las políticas sociales*. Buenos Aires: Editores del Puerto.
- Pereyra, A. 2010. *Análisis de la demanda de servicios de seguimiento y evaluación de los proyectos, programas y políticas públicas*. Buenos Aires: ReLAC/BID.
- Programa Carta Compromiso con el Ciudadano. 2005. *Aportes para una gestión para resultados. Estándares e indicadores de servicios*. Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros.
- _____. 2006. *Marco conceptual*. Buenos Aires: Subsecretaría de la Gestión Pública, Dirección de Calidad de Servicios y Evaluación de Gestión.

- Programa de Evaluación de Políticas Públicas. 2013. *Un Estado inteligente para un país más democrático y equitativo*. Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros.
- Remediar-Redes. 2011. *Evaluación del impacto del acceso a medicamentos esenciales en el primer nivel de atención*. Buenos Aires: Ministerio de Salud de la Nación.
- Resolución 416. 2013. Creación del Programa de Evaluación de Políticas Públicas.
- Serra, J. y M. Landau. 2003. *Relevamiento nacional de investigaciones educativas, aproximaciones a la investigación educativa en Argentina (2000-2001)*. Buenos Aires: Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología.
- Simone, M. de, D. Laurens y R. Sarchi. 2013. “La evaluación de políticas públicas en Argentina”. Ponencia presentada en el VII Congreso Argentino de la Administración Pública. Mendoza, 18 al 20 de septiembre.
- Vilas, C. 2010. “Las idas y regresos del Estado”. *Utopía y Praxis Latinoamericana*, 15 (49), pp. 101-108.
- Vinocur, P. y L. Halperin. 2004. “Pobreza y políticas sociales en Argentina de los años noventa”. Santiago: CEPAL (Serie Políticas Sociales, 85).
- Zaltsman, A. 2003. “La evaluación de resultados en el sector público argentino: un análisis a la luz del debate sobre la nueva gestión pública”. Ponencia presentada en el VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la administración pública. Panamá, 28 a 31 de octubre.

Siglas y acrónimos

AGN: Auditoría General de la Nación.

APL: Agencia de Recaudación de la Provincia de Buenos Aires (Adaptable Program Loan).

APN: Administración Pública Nacional.

Anses: Administración Nacional de la Seguridad Social.

AUH: Asignación Universal por Hijo.

BID: Banco Interamericano de Desarrollo.

BIRF: Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento.

BM: Banco Mundial.

- Cedlas: Centro de Estudios Distributivos Laborales y Sociales.
- CLAD: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.
- Conami: Comisión Nacional de Microcrédito.
- Coneau: Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria.
- DESC: Derechos económicos, sociales y culturales.
- Diniece: Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa.
- Epeaus: Entidades Privadas de Evaluación y Acreditación.
- EvaluAR: Red Argentina de Evaluación.
- InfoLEG: Portal de información legislativa y documental.
- JGM: Jefatura de Gabinete de Ministros.
- IESALC: Instituto de Educación Superior para América Latina y el Caribe de la UNESCO.
- I+D+i: Investigación, desarrollo e innovación.
- INAP: Instituto Nacional de Administración Pública.
- INTA: Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria.
- Mecyt: Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología.
- Mercosur: Mercado Común del Sur.
- MyE: Monitoreo y evaluación.
- OEDE: Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial.
- ONE: Operativo Nacional de Evaluación.
- PCCC: Programa Carta Compromiso con el Ciudadano.
- PCI: Programa Conectar Igualdad.
- PEI: Programa de Evaluación Institucional.
- PEN: Poder ejecutivo nacional.
- Profip: Programa de Fortalecimiento Institucional Productivo y de Gestión Financiera Provincial.
- Procrear: Programa Crédito Argentino.
- Progresar: Programa de Respaldo a Estudiantes Argentinos.
- Promeba: Programa de Mejoramiento de Barrios.
- ReLAC: Red de Evaluación de Latinoamérica y el Caribe.
- Repro: Programa de Recuperación Productiva.
- SEN: Sistema Estadístico Nacional.
- Sidep: Sistema de Indicadores de Desarrollo Provincial.
- SIDIF: Sistema Integrado de Información Financiera.
- Siempre: Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales.

SIG: Sistema de Información para la Gestión.

Sigen: Sindicatura General de la Nación.

SIISA: Sistema Integrado de Información Sanitaria Argentino.

SIM: Sistema Integrado de Monitoreo.

Sinapa: Sistema Nacional de Profesión Administrativa.

SISEG: Sistema Integral de Seguimiento y Evaluación de la Gestión.

Sisfam: Sistema de Información de la Familia.

SPN: Sector Público Nacional.

SPU: Secretaría de Políticas Universitarias.

SSFF: Sistema de Seguimiento Físico y Financiero.

TM: Tablero de Metas de Gobierno.

UNLP: Universidad Nacional de La Plata.

II. De la planificación federal al cumplimiento de los compromisos gubernamentales: El desarrollo paulatino de los sistemas de seguimiento y evaluación en Brasil

Alejandro Guerrero

Introducción

En sólo dos décadas, Brasil ha logrado consolidar y profundizar su democracia, y ha experimentado uno de los períodos de mayor crecimiento y desarrollo social en su historia reciente. Si bien el proceso no ha estado exento de obstáculos, la recuperación del papel coordinador y planificador del gobierno federal, así como el desarrollo de una institucionalidad orientada a resultados, han contribuido a sortear más efectivamente las crisis ocasionales y a vincular mejor los compromisos políticos con el desarrollo de las políticas sociales y económicas prometidas. Entre los factores de fondo, se encuentran el mejor control de las finanzas y la gestión pública, la mayor coordinación entre los diferentes niveles de gobierno, una articulación entre el presupuesto y sus programas por medio de planes de desarrollo de mediano plazo, y un uso cada vez más efectivo de evidencia en la toma de decisiones.

Como se muestra en este capítulo, el marco legal e institucional que emergió de la Constitución de 1988 y se articuló mediante los Planes Plurianuales (PPA),¹ así como el contexto de responsabilidad fiscal que se consolidó legalmente en 2000, facilitaron la demanda de información y su centralización en los Ministerios de Planificación y de Hacienda. También propiciaron el desarrollo de mecanismos de monitoreo y evaluación (MyE) en los niveles sectoriales. Con el cambio de enfoque a favor de los temas sociales, algunas entidades aventajadas, como el Ministerio de Desarrollo Social y Lucha contra el Hambre (MDS), abrieron la carrera para el desarrollo de sistemas más

¹ En portugués, Plano Plurianual o Planos Plurianuais.

sofisticados, mejor coordinados y con mayor cobertura de programas. Así, durante la década pasada se consolidaron sistemas de información a nivel sectorial y a nivel macro que se retroalimentan entre ellos y que, progresivamente, mejoran la calidad de los indicadores, estandarizan metodologías y fortalecen capacidades entre los ministerios y las entidades federales. Todo esto se apoya y se valida con el papel del Tribunal de Cuentas de la Unión (TCU). Éste complementa las auditorías de legalidad tradicionales con las auditorías de desempeño y agrega una mirada independiente al marco de evaluación de la efectividad de las políticas públicas.

Por último, el Centro de Gobierno en Brasil se ha favorecido con la creación de un subsistema ajustado a sus necesidades, enfocado en el monitoreo de las metas presidenciales. Este último proporciona información relevante al núcleo de toma de decisiones para facilitar procesos de implementación, favorecer la coordinación interministerial y mejorar la rendición de cuentas focalizada en los compromisos de la Presidencia hacia la ciudadanía.

Si bien el conjunto de sistemas operativos de MyE ha experimentado desarrollos acelerados en la última década, aún presenta algunos desafíos importantes. Por un lado, aunque existe un grado considerable de integración entre los diferentes sistemas, los niveles de desarrollo entre los mismos generan una heterogeneidad notable en la calidad y la cantidad de información monitoreada o evaluada. Por otra parte, las metodologías y los incentivos asociados al sistema de monitoreo principal (el relativo al Plan Plurianual) todavía constituyen un ejercicio de supervisión y de control burocrático que se ejerce desde el centro, y aún no se consolidan como un sistema generador de información útil para la toma de decisiones gerenciales a nivel de proyecto o de programa. El uso de autoevaluaciones para este sistema, si bien genera frecuentemente información validada en instancias superiores, puede repercutir en la calidad y la utilidad de los datos. Por último, aunque se ha avanzado notablemente en el aspecto de la credibilidad, en favorecer el uso de la información y en facilitar su divulgación y acceso, todavía hay lugar para mejorar la utilización sistemática de la misma dentro de la gestión de los niveles intermedios del gobierno y dentro de los órganos descentralizados. De manera semejante, aún puede aumentar su calidad como mecanismo de rendición de cuentas para el Congreso y la ciudadanía.

El presente capítulo describe el surgimiento y la caracterización de los diferentes sistemas de MyE presentes en Brasil. Para facilitar la comparación con los otros casos presentados en este *Panorama*, se examina fundamentalmente la experiencia en el nivel federal de gobierno, mencionando adicionalmente los numerosos desarrollos relevantes acontecidos en los estados.

Antecedentes

Contexto de gestión pública en Brasil

Contexto político-institucional brasileño

Tras dos décadas de dictadura militar, Brasil restauró la democracia en 1985. Actualmente, cuenta con un sistema multipartidista dentro de una organización federal de carácter presidencialista, donde el presidente es simultáneamente jefe de Estado y jefe de gobierno. Este sistema político-administrativo multinivel incluye el gobierno federal, los 26 estados, el distrito federal y las municipalidades. El nivel federal retiene una lista de competencias definidas en la Constitución de 1988 (revisada en sucesivas ocasiones), mientras que los estados asumen todas las competencias no explícitamente asignadas al gobierno federal, o bien, en las cuales éste todavía no ha legislado. Esta apertura constitucional ha permitido que ocasionalmente se experimenten innovaciones en la gestión pública a nivel estatal. El caso paradigmático es el del estado de Minas Gerais, posteriormente adoptado en otros estados e incluso a nivel federal.

En general, hay en Brasil una separación de poderes efectiva entre el ejecutivo, el legislativo y el judicial, tanto a nivel federal como estatal. La estructura del legislativo es la principal diferencia entre estos órdenes de gobierno, pues existe una composición bicameral a nivel federal mientras que los estados son unicamerales. Por otra parte, en cuanto a la política de partidos en Brasil, ésta tiende a ser altamente fragmentada debido a la combinación de diversos factores: el régimen electoral proporcional, la ausencia de umbral de representación para acceder a la cámara, la herencia de una cultura política que gira en torno a líderes carismáticos (locales o nacionales) y las características propias del tipo de disciplina interna y de organización de los partidos políticos en América Latina. Otros resultados de esta combinación de factores son que el sistema de rendición de cuentas se ha debilitado

y que la formación de coaliciones a favor de la reforma de políticas públicas ha resultado tradicionalmente en un desafío para los sucesivos gobiernos democráticos (Sammuels y Mainwaring, 2004). Esto ha requerido políticas de distribución de partidas asignadas a los congresistas por parte de los presidentes recientes para financiar proyectos locales —las llamadas políticas de *pork barrel*—, con el fin de construir mayorías suficientes (Alston y Mueller, 2006: 87-114). Las coaliciones multipartidistas para la formación de mayorías parlamentarias han sido una necesidad, tanto durante el periodo democrático de 1946-1964 como en el actual. De hecho, el partido mayoritario en los gobiernos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2003), Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2011) y Dilma Rousseff (2011-presente) siempre ha tenido un porcentaje limitado de diputados y senadores (entre 12 y 23% en ambas cámaras). Los gobiernos se han visto obligados a tejer amplias coaliciones legislativas y, aunque éstas han sufrido constantes cambios en su composición, la fuerte disciplina de partido y las políticas de *pork barrel* han permitido mantener la estabilidad de los gobiernos en todos los casos, excepto en el de Fernando Collor (1990-1992). En este contexto político, la relación peculiar entre el ejecutivo y el legislativo habría podido presentar un desafío para el surgimiento de sistemas de MyE rigurosos, por la medida en que se formaban las coaliciones tradicionalmente. Del mismo modo, podría haber incentivado su surgimiento como consecuencia del deseo de los diferentes partidos en el legislativo de controlar mejor la acción de gobiernos en minoría. Como se expone más adelante, el sistema emergió a pesar de esos condicionantes y se adaptó a ellos.

Desarrollos recientes de la gestión pública en Brasil

Un panorama sintético de la historia de la burocracia brasileña revela que su transformación —de una administración pública patrimonialista a un Estado burocrático weberiano— arrancó en la década de 1930. Sin embargo, los rasgos patrimonialistas y clientelares han perdurado con distinta intensidad en ciertas latitudes y niveles de gobierno; particularmente, los primeros se presentaron durante la dictadura militar. Aun así, la literatura comparativa describe el desarrollo del Estado burocrático brasileño como un caso de éxito (Alston *et al.*, 2006).

La crisis fiscal que enfrentaron los primeros gobiernos democráticos en la década de 1980 precipitó un acelerado impulso reformador del

Estado, orientado a apoyar el ajuste fiscal. El gobierno de Collor (1990-1992) basó sus reformas en las recomendaciones del acuerdo que posteriormente se llamaría Consenso de Washington. También apoyó la consolidación fiscal mediante factores diversos: la retirada del Estado de gran número de sectores, la introducción de mayor competencia, el debilitamiento de la función planificadora y del papel regulatorio del Estado, la aprobación de múltiples despidos y reducciones salariales del cuerpo funcional, y la reorganización (reducida) del organigrama estatal mediante la eliminación o la fusión de instituciones y ministerios. Sin embargo, no hubo un plan ordenado ni un diagnóstico de desempeño que sustentara dichas decisiones (Bresser-Pereira, 1999: 124-125). Tras la caída fulminante del gobierno de Collor en medio de una continuada crisis de hiperinflación, el breve gobierno de Itamar Franco se centró en estabilizar la economía mediante el Plan Real² (1994), elaborado por el ministro de Finanzas de tal periodo, Fernando Henrique Cardoso. Este documento incluyó una severa contracción monetaria y fiscal, y la introducción de una nueva moneda para acabar con la hiperinflación.

A partir de la segunda mitad de la década de 1990, el modelo neogerencialista ganó impulso. En 1995, el primer gobierno de Cardoso (1995-1999) retomó la agenda reformista con una reducción del rol del Estado en los ámbitos de energía y telecomunicaciones. Asimismo, aprobó la Ley de Reforma Administrativa, que viró la burocracia brasileña por primera vez hacia un modelo gerencialista basado en los principios de la nueva gestión pública (Bresser-Pereira, 2002). Los principales elementos de la reforma incluían promover: 1) una descentralización de los servicios sociales en el nivel subnacional; 2) una delimitación del papel del Estado a áreas exclusivas prioritarias (dejó el desarrollo social y científico al sector no lucrativo y la producción de bienes y servicios al mercado); 3) mayor apertura a la tercerización (*outsourcing*) de funciones; 4) una separación de la formulación de políticas y la implementación de las mismas; 5) una dotación de mayor autonomía y rendición de cuentas del poder ejecutivo y de sus entes de provisión de servicios públicos, ya fuera mediante agencias ejecutivas (con un papel directo del Estado) o mediante el uso de organizaciones sociales (con financiación pública, pero tercerización al

² En portugués, Plano Real.

sector no lucrativo); 6) un fortalecimiento de la rendición de cuentas a partir de la gestión para objetivos, del uso y desarrollo de cuasimercados, y de la introducción de control social combinado con mayor transparencia en el servicio civil. Además de la agenda privatizadora y del papel del sector social al que se delegó parte de la implementación de políticas sociales y científicas (aunque siguió dependiendo de la financiación pública), el modelo de reforma del Estado adoptado también enfatizó el fortalecimiento de su corazón estratégico. En él, los políticos y altos funcionarios retuvieron el control de las grandes decisiones de política pública. Esto ha favorecido la elaboración de programas presidenciales con objetivos estratégicos y con lineamientos de política pública, tanto durante el segundo gobierno de Cardoso (1999-2003) como en los gobiernos de Lula da Silva (2003-2011) y de Dilma Rousseff (2011-presente).

El desarrollo del modelo de gestión pública neogerencial incluyó, a partir de 1997, una gestión macroeconómica sólida, una disciplina fiscal basada en marcos de control efectivos y en el progreso en gestión financiera pública, la introducción de los PPA de gestión, una organización presupuestaria programática alineada con éstos, el uso de sistemas de información gerencial y de planeamiento centralizados, una mejora de los procesos de reclutamiento y compensación del servicio civil,³ y la creación de más de diez agencias reguladoras separadas de los ministerios de línea. Estas últimas son relevantes como agentes autónomos en el monitoreo del desempeño de las políticas públicas en sectores específicos (Banco Mundial, 2009; Alston *et al.*, 2006).

Transformación reciente de la gestión fiscal y presupuestaria federal hacia resultados

La iniciación de la formulación del presupuesto federal en Brasil es competencia exclusiva del poder ejecutivo, con una participación reglamentada del poder legislativo para su aprobación. En concreto, el artículo 166 de la Constitución de 1988 establece que el Comité Mixto de Planificación, Presupuesto y Control en el Congreso tiene la potestad de examinar, agregar enmiendas y votar propuestas de ley

³ Las reformas del servicio civil federal se enfocaron en la mayor profesionalización y la captura de talento basada en mérito para la alta función pública brasileña, particularmente en los casos del personal de Hacienda, Planeación, Economía e Infraestructura. Durante la década siguiente, se extendió progresivamente al resto del alto funcionariado federal.

relativas al plan de mediano plazo (el PPA), la Ley de Directrices Presupuestarias, el presupuesto anual y a las peticiones adicionales de crédito (OCDE, 2009). El proceso de formulación del presupuesto federal ha ido de la mano de los profundos ajustes fiscales derivados del Plan Real (1994) y de las subsiguientes reformas macroeconómicas. Al mismo tiempo, tanto la reestructuración de la deuda subnacional en 1997 (que sometía a los estados a compromisos de ajuste fiscal) como la aprobación de la Ley de Responsabilidad Fiscal en 2000 fortalecieron todavía más el papel centralizador y coordinador del Ministerio de Hacienda⁴ en la formulación de presupuestos. Si bien los legisladores tienen la potestad legal de proponer enmiendas individuales y de aprobar el presupuesto, es el ejecutivo el que implícitamente controla la capacidad de éstos para adicionar enmiendas relacionadas con el gasto público, pues las reglas fiscales condicionan su aprobación de enmiendas que involucran gasto a la existencia de recursos fiscales que les den sustento (Alston *et al.*, 2006). Estas tendencias sentaron las bases para una vinculación más efectiva entre la planificación, el presupuesto y el desarrollo de sistemas de MyE que garantizaran el cumplimiento fiscal en el mediano plazo.

En términos de gestión de las finanzas públicas, Brasil se apega a las buenas prácticas según la metodología de Gasto Público y Responsabilidad Financiera (PEFA, por sus siglas en inglés) (Banco Mundial, 2009), y su recurso público sigue una clasificación presupuestaria conforme a los estándares internacionales. Asimismo, las acciones del gobierno se estructuran en programas, cuyos objetivos para cuatro años se elaboran con base en el plan estratégico multianual o PPA. Cada entidad gubernamental debe estructurar su trabajo mediante programas. En el periodo de 2007 a 2011, existían aproximadamente 350 programas (Banco Mundial, 2009).

Reorganización del proceso de formulación de políticas públicas y surgimiento del sistema federal de monitoreo y evaluación en Brasil

Como se indicó anteriormente, el impulso reformador para el establecimiento de políticas públicas que arrancó en 1995 supuso una

⁴ En portugués, Ministério da Fazenda.

recuperación del papel planificador del Estado mediante la introducción, entre otros, del instrumento del Plan Plurianual de Inversiones. El PPA reorganiza la planificación y la gestión presupuestaria en al menos tres dimensiones: 1) adopta una perspectiva de mediano y largo plazo; 2) sirve para coordinar las acciones gubernamentales; 3) establece directrices, objetivos y metas de gestión pública para dirigir la asignación de recursos públicos (Borges *et al.*, 2011).

La formulación del PPA sucede a principio de cada mandato. El marco constitucional y la normativa subsidiaria (Ley de Presupuesto Anual) obligan a los programas presupuestarios a alinearse con los objetivos y las metas del PPA. El actor principal en el proceso de formulación del plan es el Ministerio de Planeación, Presupuesto y Gestión.⁵ Este organismo, desde el PPA 2000-2003 (Plan Avanza Brasil),⁶ se esforzó en introducir un enfoque para resultados en las políticas públicas sectoriales. Ya desde entonces, el Ministerio inició la financiación de líneas de base, la inclusión de indicadores de implementación y de resultados, y la asignación de gerentes responsables por programa. En conjunto, esto favoreció el inicio efectivo de una cultura de gestión para resultados, a la vez que generó un ambiente propicio para el monitoreo y la evaluación (Pares, 2006). Dichos avances se consolidaron con los siguientes eventos:

1. La continuación de los sucesivos PPA: Brasil de Todos (2004-2007), Desarrollo con Inclusión Social y Educación de Calidad⁷ (2008-2011) y Brasil sin Miseria⁸ (2012-2015).
2. La introducción del Sistema de Informaciones Gerenciales y de Planificación (SIGPlan).
3. La publicación de guías metodológicas para indicadores de programa y un esfuerzo de capacitación continuado.

A fin de monitorear y evaluar el PPA, se asignó la responsabilidad de organizar el Sistema de Monitoreo y Evaluación del PPA a la Secretaría de Planeación e Inversiones Estratégicas (SPI),⁹ dentro del Ministerio de Planificación. El sistema resultante cubre más de 370

⁵ Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

⁶ Plano Avança Brasil.

⁷ Desenvolvimento com Inclusão Social e Educação de Qualidade.

⁸ Brasil sem Miséria.

⁹ Secretaria de Planejamento e Investimento.

programas pertenecientes al PPA y se alimenta de autoevaluaciones realizadas por los gerentes de programa y órganos sectoriales. El SIGPlan permite monitorear la información agregada anualmente, con el fin de tomar decisiones sobre la asignación de recursos —por parte de Planeamiento—, fortalecer la gestión para resultados —dentro de los ministerios sectoriales— y aumentar la transparencia —hacia el Congreso y la sociedad civil—. El principal consumidor del sistema es la propia SPI, que utiliza la información para la elaboración del Balance General de la Unión y de los mensajes presidenciales, mientras los otros subsistemas de MyE constituyen consumidores secundarios (Falcão-Martins, 2007).

Con la llegada del gobierno de Lula da Silva (2003), tuvo lugar una redefinición significativa de políticas y cuadros dirigentes, que ocasionaron inicialmente grandes dificultades de coordinación gubernamental. Así, con el objetivo de afinar el enfoque en las prioridades presidenciales, se introdujo en 2004 el Sistema de Monitoreo de Metas Presidenciales (SMMP), complementario al monitoreo del PPA, pero dirigido por la Subgerencia de Articulación y Monitoreo de la Casa Civil de la Presidencia de la República, en coordinación con los demás sistemas y cuyo propio sistema de información se alimenta de ellos (Falcão-Martins, 2007). El SMMP se utilizó eventualmente para apoyar un programa económico estratégico de Lula (Plan de Aceleración de Crecimiento o PAC),¹⁰ que continuó Rousseff.

Otro cambio ocurrido durante el gobierno de Lula fue el énfasis en la agenda social, particularmente en los temas de inclusión y combate del hambre. Durante el primer año de mandato, se unificaron diversos programas y estructuras para intensificar una política basada en transferencias condicionadas de renta a familias. A fin de promover el monitoreo de dichos programas sociales prioritarios, así como de evaluar su efectividad y su impacto, se creó el Sistema de Monitoreo y Evaluación de Programas y Políticas Sociales (Falcão-Martins, 2007), cuyo responsable se ubicó en la Secretaría de Evaluación y Gestión de la Información (SAGI, por sus siglas en portugués), dentro del Ministerio de Desarrollo Social. El sistema realiza un monitoreo anual de la ejecución físico-financiera en los 21 programas sociales de las secretarías

¹⁰ Plano de Aceleração do Crescimento.

implementadoras dentro del ministerio; además, realiza la evaluación de dichos programas por medio de investigaciones contratadas externamente, casi siempre por medio de evaluaciones *ex post* y de impacto. Comparativamente, el grado de desarrollo de este subsistema sectorial se ha descrito como satisfactorio, debido a su grado de cobertura y desarrollo metodológico (Falcão-Martins, 2007).

Otros diez órganos del poder ejecutivo desarrollaron subsistemas sectoriales de monitoreo, aunque sólo cinco han alcanzado un grado de consolidación, uso y sostenibilidad significativo: Siplan en el Ministerio de Agricultura, Agropecuario y Abastecimiento, SigMCT en el Ministerio de Ciencia y Tecnología, SIMEC en el Ministerio de Educación, SisPlam o PlamSUS en el Ministerio de Salud, y SigTur en el Ministerio de Turismo. Todos ellos se retroalimentan con la información contenida en el SIGPlan (Serpa, 2011: 46-75).

Por último, el papel del Tribunal de Cuentas de la Unión (TCU) fue evolucionando durante el presente régimen constitucional del modelo de auditoría de cumplimiento con la legalidad hacia la incorporación de auditorías de desempeño. Esto le ha otorgado paulatinamente un cariz de evaluación externa al trabajo del TCU, a la vez que ha servido como instrumento de control del Congreso (OCDE, 2013). Con base en los antecedentes mencionados, y como resultado del desarrollo institucional descrito, a continuación se revisa el encaje del sistema de MyE brasileño dentro de la normativa legal e institucional existente, así como su papel actual dentro del ciclo de política pública y de formulación de la política fiscal.

Marco legal e institucional

La Constitución de 1988 (art. 165) reestructuró la función planificadora de mediano plazo del Estado brasileño mediante la fusión de los antiguos presupuestos plurianuales de inversiones con el Plan Nacional de Desarrollo. La resultante ley del PPA configura jerárquicamente toda la gestión pública federal y subnacional, incluyendo el sistema de MyE. El PPA se complementa con la Ley de Lineamientos Presupuestales,¹¹ que además de orientar la elaboración de la nueva

¹¹ Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Ley Presupuestaria Anual¹² (LOA, por sus siglas en portugués) la empata con los objetivos y metas del PPA.

Así, la penetración de estructuras de MyE en el Estado vino de la mano de los Planes Plurianuales. La urgencia derivada de la inestabilidad macroeconómica a principios de la década de 1990 —que imposibilitaba cualquier ejercicio de planificación plurianual— hizo esperar al primer PPA 1996-1999, Plan Brasil en Acción,¹³ que incluía reformas clave de nueva gestión pública y permitía la introducción de MyE en el siguiente Plan Plurianual. La Ley 10 638/2003 (alterada posteriormente por las leyes 11 204/2005, 11 497/2007, 12 314/2010 y, finalmente, 12 362/2011) consolida de forma plena el requisito de examinar los logros alcanzados por el PPA (Pares, 2006). La Ley 13 123/2008 (PPA 2008-2011) reforzaría aún más la estructura de MyE, exigiendo además la evaluación *ex ante* de proyectos de inversión de alto monto, aunque este requisito fue derogado por la Ley 14 676 (PPA 2012-2015).

Esta configuración alrededor del Plan no habría sido posible sin la Ley 10 180/2001, que organizaba y disciplinaba los sistemas de planeación y presupuesto federal, de administración financiera federal, de contabilidad federal y de control interno del poder ejecutivo. En dicha ley se asigna al Ministerio de Planeación, Presupuesto y Gestión la función central en el marco competencial del sistema de planificación y presupuesto, que no sólo incluye la elaboración y el acompañamiento de los mismos, sino también “la evaluación de los planes, programas y presupuestos” y la realización de “estudios e investigaciones socioeconómicas” (art. 3). En particular, el Ministerio concentraría las funciones internamente a través de la Secretaría de Planeación e Inversiones Estratégicas (SPI), mediante el Decreto 8 189. Por su lado, tanto los ministerios sectoriales y órganos específicos como la Casa Civil (en Presidencia) desempeñan un papel subsidiario pero importante: sus unidades internas de planificación y presupuesto quedan por ley “sujetas a la orientación normativa del órgano central del Sistema” (art. 5). La misma lógica se aplica a otros poderes separados del ejecutivo u otros niveles de gobierno, dentro de los límites constitucionales.

¹² Lei Orçamentaria Anual.

¹³ Plano Brasil em Ação.

A la sujeción legal a Planeación de los otros órganos del Estado se une el requisito de ésta de evaluar el cumplimiento de las metas previstas en el Plan Plurianual y la ejecución y los resultados de los programas gubernamentales, tanto en términos de eficacia como de eficiencia. Asimismo, la ley refuerza el marco de control interno de manera amplia. Ambos factores conjugados sientan las bases legales y competenciales de los sistemas de MyE federales existentes en Brasil que, como se verá, giran directa o parcialmente en torno al papel central del PPA y del Ministerio de Planeación en la configuración de la acción gubernamental.

Sin embargo, durante la década de desarrollo institucional, el sistema se ha complementado con el surgimiento de competidores y de organismos aventajados. La Ley 10 638/2003 (alterada por las leyes 11 204/2005, 11 497/2007, 12 314/2010 y 12 362/2011) establece una nueva estructura para la Presidencia de la República y sus ministerios, otorgándole a la Casa Civil de Presidencia de la República el papel de asistir al presidente en “la evaluación y el monitoreo de la acción gubernamental y la gestión de los órganos y entidades de la administración pública federal”. Así, durante el primer gobierno de Lula emerge el Sistema de Monitoreo de Metas Presidenciales, alimentado por el macrosistema conducido por Planeación pero dirigido por la Casa Civil para asesorar al presidente en sus compromisos estratégicos. El Decreto 5 135/2004 constituyó la Secretaría de Evaluación y Monitoreo dentro de la Casa Civil.

De modo similar, el marco institucional ha favorecido el incremento de capacidades en las unidades de monitoreo en cada ministerio sectorial, e invariablemente el surgimiento de subsistemas de MyE dentro de los mismos. Es paradigmático el caso particularmente avanzado del Ministerio de Desarrollo Social (BID, 2014). Éste surgió de la fusión de distintos ministerios y secretarías sociales, creado por la Medida Provisoria 163/2004, transformada en la Ley 10 868/2004 (Vaitsman, Rodrigues y Paes-Sousa, 2006). Dos años más tarde, la Normativa 329/2006 reglamentó el Sistema de MyE del MDS.

Por último, en cuanto a la evaluación externa de los programas gubernamentales, el Tribunal de Cuentas de la Unión ha desempeñado el papel de entidad de supervisión externa del gobierno. Como ocurrió en la mayoría de los países europeos de tradición legalista continental (napoleónica), en Brasil la institución de los tribunales de cuentas se

creó como un instrumento del Estado para supervisar la probidad y legalidad de la acción del gobierno, particularmente en relación con el uso de los recursos públicos. Sin embargo, a partir de la Constitución de 1988 el TCU dejó de centrarse sólo en realizar auditorías de conformidad y se le otorgó explícitamente el mandato adicional de llevar a cabo auditorías operacionales centradas en el desempeño e impacto de programas públicos, entre otras (Freitas, 2005). La Ley Orgánica 8 443/1992 dispone que el TCU debe “proceder, por iniciativa propia o por solicitud del Congreso Nacional, de sus cámaras o de sus respectivas comisiones, a la fiscalización contable, financiera, presupuestaria, operativa y patrimonial de las unidades de los poderes de la Unión y de las demás entidades referidas”. Como resultado, el marco institucional de MyE en Brasil ha desarrollado progresivamente una función de evaluación externa durante las últimas dos décadas.

Características básicas de los sistemas de monitoreo y evaluación

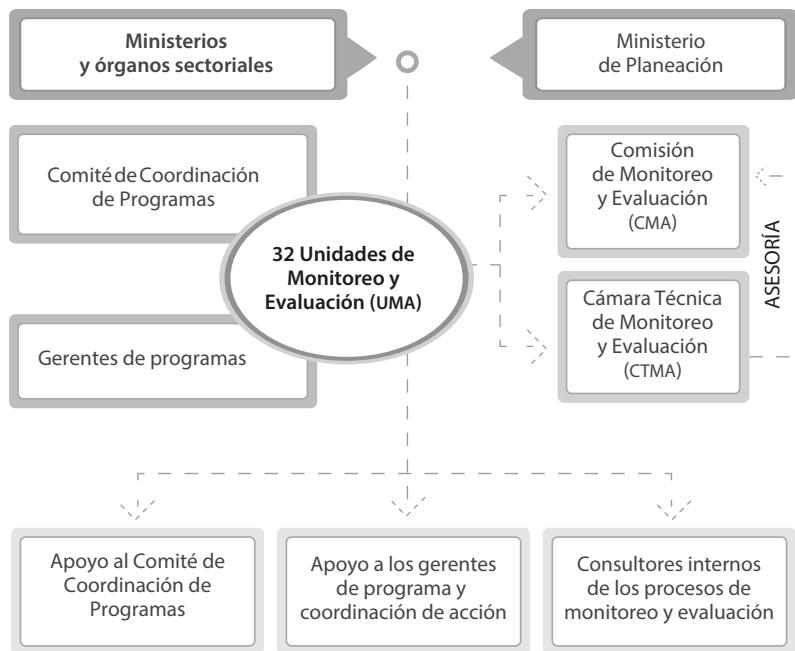
Sistemas del gobierno federal

Debido a la construcción progresiva y segmentada —aunque interrelacionada— de los sistemas de MyE en el gobierno federal, el análisis del caso de Brasil requiere incluir, al menos, las cinco unidades de análisis mencionadas anteriormente:

1. El Sistema de Monitoreo y Evaluación del Plan Plurianual (SME-PPA), coordinado desde Planeamiento.
2. El Sistema de Monitoreo de Metas Presidenciales (SMMP), manejado desde la Casa Presidencial.
3. El Sistema de Monitoreo y Evaluación de Políticas y Programas Sociales (SME-PPS), manejado desde el Ministerio de Desarrollo Social.
4. Otros subsistemas de monitoreo y evaluación sectoriales.
5. El Sistema de Evaluación Externa de Programas Gubernamentales, manejado desde el Tribunal de Cuentas de la Unión (TCU).

Esta sección analiza de forma comparada las características básicas, la cobertura, los grados de institucionalización y los resultados de los

DIAGRAMA II.I. Organización del SME-PPA



Fuente: Elaboración propia.

diferentes sistemas que se muestran en el diagrama II.1, atendiendo a su organización y funcionamiento, su interconectividad con los otros sistemas, las metodologías empleadas, así como el modo en que divulgán resultados e informaciones y el grado de uso de los productos de cada uno. Para efectos comparativos con el resto de los capítulos del *Panorama*, el análisis se centrará en el nivel federal, aunque debe destacarse que los sistemas intercambian información con los niveles estatales de manera muy activa.

Sistema de Monitoreo y Evaluación del Plan Plurianual

El corazón de la arquitectura de planificación federal reside en la formulación del Plan Plurianual y la verificación de su cumplimiento. El Sistema de Monitoreo y Evaluación del Plan Plurianual (SME-PPA) tiene por objeto central monitorear el desempeño de la mayor parte de los programas gubernamentales, tanto a nivel de proyecto como de presupuesto. En su origen, el objetivo último era introducir prácticas para

la mejora de la calidad del gasto público en un contexto de severo ajuste fiscal. En cuanto a sus funciones, el SME-PPA cubre cinco áreas: la evaluación anual del PPA, de programas seleccionados, iniciativas sectoriales, de iniciativas no gubernamentales y de los Pactos de Concertación.

En cuanto a su organización, el SME-PPA se estructura de forma piramidal en tres niveles, generando información de desempeño desde el nivel de proyecto, monitoreando políticas y programas de nuevo a nivel de las entidades sectoriales, y realizando finalmente la evaluación global del gobierno a nivel del PPA. La información parte de las 32 Unidades de Monitoreo y Evaluación (UMA, por sus siglas en portugués) dentro de 23 ministerios y nueve entidades y secretarías del gobierno federal; se hace monitoreo a nivel de cada entidad sectorial para decisiones estratégicas y se centraliza la información en la Comisión de Monitoreo y Evaluación (CMA, por sus siglas en portugués), dentro del Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión (véase el diagrama II.1).

La CMA se compone de representantes de Presidencia (Casa Civil), Hacienda, Medio Ambiente y Planificación. Entre las competencias de la CMA se encuentran: 1) establecer normas generales en relación con el monitoreo y la evaluación de los programas de gobierno; 2) orientar técnicamente el proceso de asignación de recursos presupuestarios y financieros para proyectos de alto valor; 3) establecer directrices generales para la implantación de metodologías de evaluación de programas y el perfeccionamiento de las mismas; finalmente, 4) integrar todos los sistemas de información sobre gestión de proyectos, lo que se logra por medio del SIGPlan. Por su parte, la Cámara Técnica de Monitoreo y Evaluación (CTMA, por sus siglas en portugués) asesora a la CMA en temas de integración de las UMA y de valoración de metodologías y normas de evaluación.

En la base de la pirámide se encuentran los equipos gerenciales de cada programa, responsables de actualizar la información en el SIGPlan. El registro de información está a cargo de los coordinadores de acción, a quienes se les exige una actualización mensual (hasta el décimo día de cada mes). La información, validada trimestralmente por los gerentes de programa, se centra en indicadores de desempeño físico, en el desempeño físico-financiero de las acciones presupuestarias y en los desafíos de implementación y las acciones tomadas para superarlos.

En cada entidad sectorial, las UMA se componen al menos de dos funcionarios con experiencia en planeación y MyE, y se centran en dar apoyo en la elaboración de planes sectoriales y sus respectivos procesos de MyE, así como asistir al Comité de Coordinación de Programas y a los gerentes de programa en la coordinación y la elaboración de planes gerenciales. Además, cada UMA actúa como consultoría interna en el monitoreo y la evaluación de los programas incluidos en el PPA.

En conjunto, el SME-PPA utiliza indicadores que se están estandarizando progresivamente, metodologías definidas y autoevaluaciones en todos los niveles, lo que corresponde más a ejercicios de monitoreo que de evaluación *per se*.¹⁴ Ocasionalmente, se complementa la información del sistema con insumos derivados de evaluaciones de impacto de programas sectoriales seleccionados, pero, como se explica más adelante, la responsabilidad sobre estas evaluaciones está descentralizada a los ministerios sectoriales.

Los pasos y papeles relacionados con la evaluación anual del PPA, el principal producto del SME-PPA, se resumen en el cuadro II.1.

Sistema de Monitoreo de Metas Presidenciales

Como se mencionó anteriormente, el primer gobierno de Lula introdujo el Sistema de Monitoreo de Metas Presidenciales (SMMP), residente en la Casa Civil de la Presidencia de la República. Estas metas son establecidas por la alta dirección del gobierno federal y se vinculan con un subconjunto limitado de programas gubernamentales, algunos incluidos también en el PPA. La construcción de la agenda de metas presidenciales se detalla en el diagrama II.2.

El SMMP tiene como principal objetivo acompañar el progreso hacia las metas y ofrecer soluciones para los obstáculos identificados en la gestión, particularmente mediante el reforzamiento de la rendición de cuentas dentro del gobierno y la capacidad de coordinación inter-

¹⁴ El sistema brasileño de MyE presenta una lógica de gestión para resultados que se desvía del estándar OCDE, ya que lo que el Ministerio de Planificación define como evaluación debe ser entendido como monitoreo, pues el enfoque se coloca en seguir la evolución de los productos de políticas y programas mucho más que en el análisis de los resultados (impactos) alcanzados a partir de la oferta de productos. La actividad de evaluación se centra en utilizar la información generada para conocer las causas y los resultados alcanzados, y acompañar la ejecución de los programas, generalmente por medio de ejercicios de autoevaluación y validación.

CUADRO II.1. Resumen de actores y funciones del SME-PPA

Etapas	Actividades	Objetivos evaluativos	Responsable
Primera	Evaluación de la concepción del programa	Definición adecuada de los objetivos Caracterización y dimensiones del público objetivo Relevancia y suficiencia de las acciones y las metas físicas Adecuación de indicadores Matriz de fuentes de financiamiento	Gerentes de programa
	Implementación del programa	Suficiencia y adecuación Información para monitoreo y control Análisis de las restricciones	
	Resultados del programa	Resultados obtenidos en el periodo Cambios en los índices de los indicadores Nivel de cobertura del público objetivo Nivel de satisfacción de los beneficiarios	
Segunda	Evaluación de la concepción del conjunto de programas	Consistencia entre la concepción y los desafíos del PPA Suficiencia y adecuación a las orientaciones estratégicas del órgano sectorial Reformulaciones y reprogramaciones necesarias	Comité de Coordinación de Programas de cada Ministerio Sectorial
	Evaluación de los resultados del conjunto de programas	Principales resultados obtenidos Factores de éxito para el alcance de los resultados Dificultades para alcanzar los resultados Contribución de los resultados a la política sectorial	
	Evaluación de la gestión sectorial	Coordinación (arreglo institucional y proceso decisorio) Factores de éxito para el alcance de los resultados Relaciones con la sociedad Información y conocimiento Operacionalización de los programas Indicadores de proceso Indicadores de resultado	
	Evaluación de los desafíos del Plan Plurianual	Validación de la base estratégica del Plan	
Tercera	Evaluación del escenario macroeconómico	Análisis de las variables económicas	Ministerio de Planificación (específicamente, la SPI)
	Evaluación de la gestión del Plan	Identificación de desafíos comunes a los programas	

Fuente: Falcão-Martins (2007: 29-31).

DIAGRAMA II.2. Construcción de la agenda de metas presidenciales



Fuente: Falcão-Martins (2007).

ministerial de la Presidencia. Este desarrollo institucional replica el modelo de fortalecimiento del Centro de Gobierno desarrollado en la OCDE y trasladado a numerosos gobiernos de la región (Alessandro, Lafuente y Santiso, 2013). Sin embargo, más allá del monitoreo, en este sistema no se efectúa evaluación *per se*. Ello se debe a que la lógica perseguida por estos sistemas presidencialistas de monitoreo consiste, principalmente, en asegurar la consecución de metas estratégicas, proporcionando información oportuna sobre progreso y obstáculos de implementación, favoreciendo la coordinación centralizada desde el Centro de Gobierno, y no tanto en sustentar la rendición de cuentas externa o la mejora de políticas públicas.

Una vez definidas las metas presidenciales, éstas se clasifican en tres dimensiones: 1) presupuestarias y político-institucionales; 2) prioritarias y máximas; 3) según la periodicidad de su monitoreo (mensuales, bimestrales y semestrales). Organizativamente, la Subjerfatura de Análisis y Monitoreo de las Políticas Gubernamentales (SAM) dentro de la Casa Civil ejerce el papel principal. Esta entidad tiene las siguientes responsabilidades:

1. Monitorear la formulación y ejecución de programas y proyectos gubernamentales, realizando un análisis de mérito de los temas relacionados con los estados y municipios, y llevando a cabo estudios de adecuación y compatibilidad con las directrices del gobierno de las propuestas y proyectos remitidos al presidente o al Congreso.
2. Ejecutar las acciones gubernamentales en conjunto con las oficinas de articulación, coordinación e integración.
3. Requerir información y llevar a cabo análisis y estudios de proyectos, propuestas y temas relacionados con las políticas públicas bajo su responsabilidad.
4. Participar en el sistema de MyE de la gestión de contratos de entidades públicas.
5. Coordinar estudios y medidas que apunten a reforzar las agencias reguladoras federales.

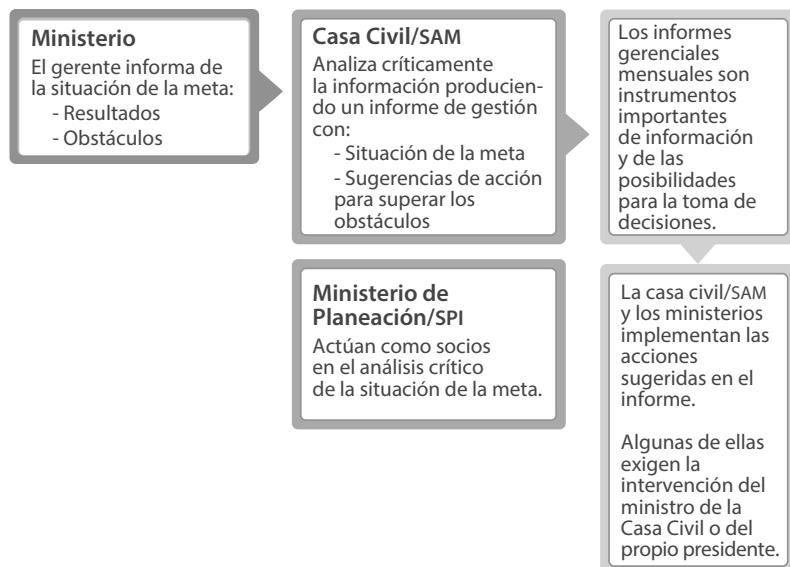
El monitoreo comienza una vez acordada la meta, y su principal proceso es la actualización de la información por parte del gerente de meta en el sistema. La información es validada a nivel intermedio y analizada por la SAM. El diagrama II.3 muestra el proceso de generación de información para metas que siguen un calendario mensual.

El producto del monitoreo se presenta a manera de informes mensuales que se entregan a la alta dirección del gobierno para la toma de decisiones. La información del sistema es accesible para la SAM, los órganos involucrados en la consecución de las metas y otras entidades gubernamentales seleccionadas. Todavía existe poca integración con el nivel operativo y con la cadena de implementación, aunque las iteraciones son numerosas. En particular, queda camino por recorrer en términos de integración con las unidades descentralizadas en gobiernos locales o estatales.

Sistema de Monitoreo y Evaluación de Políticas y Programas Sociales

De los diferentes sistemas de MyE existentes a nivel sectorial en Brasil, el más desarrollado en cuanto a cobertura de programas y el más sofisticado en las metodologías empleadas es el Sistema de Monitoreo y Evaluación de Políticas y Programas Sociales (SME-PPS). Éste surgió de la recentralización de la fragmentada política social —tanto en

DIAGRAMA II.3. Flujo mensual de monitoreo de las metas presidenciales



Fuente: Falcão-Martins (2007).

términos del número de instituciones como de programas existentes— durante el primer gobierno de Lula.

El SME-PPS se dirige desde el Ministerio de Desarrollo Social y Lucha contra el Hambre (MDS). Tres secretarías (Senarc, SNAS y SESAN), que anteriormente eran ministerios, son las encargadas de la implementación de los distintos programas sociales, mientras que la Secretaría de Evaluación y Gestión de la Información (SAGI) se responsabiliza de la gestión de información, monitoreo, evaluación y calificación de las políticas y programas del Ministerio. En la práctica, la SAGI también apoya a equipos técnicos relacionados con la implementación de políticas sociales en los tres niveles de gobierno, lo cual resulta particularmente importante en el contexto de la alta descentralización existente en la implementación de programas sociales.

El objetivo del SME-PPS es actualizado regularmente por la SAGI con base en las demandas provenientes del área de políticas sociales y de programas de lucha contra el hambre, dentro de la agenda prioritaria del gobierno y del ministerio (tales como el plan Brasil sin Miseria).

La actualización contempla también necesidades más específicas de la oficina del ministro y las secretarías finalistas, así como otros imperativos ligados a su misión institucional. Como muestra el diagrama II.4, el mecanismo formal para coordinar estas demandas a la SAGI se canaliza mediante el Grupo de Trabajo en Monitoreo y Evaluación (GTMA, por sus siglas en portugués) y un Comité Gestor de Tecnologías de la Información (CGTI), con representantes de todas las secretarías bajo la sombrilla del Ministerio de Desarrollo Social.

En el caso del monitoreo, el enfoque adoptado consiste en la observación de indicadores, en su mayoría físico-financieros, y de los programas sociales mediante numerosos subsistemas de información

DIAGRAMA II.4. Estructuración del sistema de MyE en el Ministerio de Desarrollo Social



Fuente: Elaboración propia.

en línea desarrollados por la SAGI (2013). Los indicadores de estos sistemas se consolidan al menos anualmente, permitiendo rastrear, de forma combinada, indicadores de proceso y desempeño tanto a nivel de programa como a diversos niveles de desagregación geográfica. Como se detalla más adelante, en la actualidad se cuenta con un conjunto de bases de datos en línea que cubren tanto un análisis macro del sector social como información sociodemográfica concreta para la gestión, el análisis y la rendición de cuentas sobre los programas sociales específicos.

En el tema de la evaluación, el sistema ha efectuado un total de 138 evaluaciones para 51 políticas y programas sociales desde su creación. El programa más recurrentemente evaluado ha sido el de transferencias condicionadas Bolsa Família, con 22 evaluaciones en apenas una década. El cuadro II.2 resume la evolución acumulada del repositorio de conocimiento sobre la efectividad de las intervenciones sociales en Brasil.

CUADRO II.2. Evaluaciones de políticas y programas sociales realizadas por el Ministerio de Desarrollo Social (2004-2014)

SAGI	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014*
Evaluaciones por año	1	9	20	29	14	10	8	49	5	5	8*
Evaluaciones acumuladas	1	10	30	39	53	63	71	120	125	130	138

Fuente: Sitio web de la SAGI. * Dato provisional a junio de 2014.

Otros subsistemas sectoriales de monitoreo y evaluación existentes

Sin alcanzar el grado de madurez del Ministerio de Desarrollo Social, y sin una integración sistemática del trabajo de evaluación en el ciclo de políticas y programas, otros ministerios sectoriales han trabajado en el desarrollo y la consolidación de sistemas de información orientados hacia el monitoreo. Además, durante el periodo del PPA 2008-2011, el requisito de realizar evaluaciones *ex ante* de proyectos de gran monto generó un incentivo para la creación progresiva de capacidades dentro de los ministerios.

Si se exceptúan las transferencias automáticas de previsión social y empleo, los ministerios sectoriales de salud, educación,

CUADRO II.3. Grado de desarrollo de otros sistemas de MyE sectoriales

	Transporte	Educación	Salud
Presupuesto (2014), en billones de reales	21.1	94.5	106
Presupuesto (2014), como porcentaje	1.46	4.75	6.54
A. Evaluación <i>ex ante</i> de proyectos de inversión			
1. El sector tiene capacidad para realizar evaluaciones <i>ex ante</i> de sus proyectos de inversión	Moderada	Moderada	Moderada
1.1. Normas técnicas o metodología para la realización de evaluaciones <i>ex ante</i>	No	No	No
1.2. Recursos humanos para la realización de evaluaciones <i>ex ante</i>	Parcial	Parcial	Parcial
2. El sector realiza evaluaciones <i>ex ante</i> de sus proyectos de inversiones (porcentaje de proyectos)	El PPA 2012-2015 dejó de requerir la realización de evaluaciones <i>ex ante</i> de proyectos de alto monto		
B. Sistemas de información y monitoreo sectorial			
1. Existe un sistema de información sectorial que integra los datos sobre producción de bienes y servicios	SIG-T BIT Emergente	SIMEC IDEB Sólido	IDSUS Sólido
1.1. Sistema de monitoreo por medio de indicadores de desempeño	No	Sí	Sí
1.2. Información sobre la producción de bienes y servicios	No	Sí	Sí
1.3. Información sobre la calidad de bienes y servicios	Sí	Sí	Sí
1.4. Información sobre el costo de bienes y servicios	No	Sí	No
1.5. Información sobre la cobertura de bienes y servicios	Sí	Sí	Sí
1.6. Publicación de indicadores del sistema de información	No	Sí	Sí
2. Hay procesos para garantizar la calidad de los indicadores del sistema de monitoreo sectorial	No	Sí	Sí
2.1. Metodologías para la elaboración de indicadores de desempeño	No	Sí	Sí
2.2. Realización de controles internos de calidad	No	Parcial	Parcial

Fuente: BID (2014).

transporte y desarrollo social consumen, por mucho, las mayores partidas del presupuesto federal. Por esta razón, monitorear y medir la calidad del gasto que éstos efectúan es crucial para asegurar la gestión para resultados (véase cuadro III.3). Una mirada sintética al

grado de desarrollo de sus sistemas de información para el monitoreo sectorial revela avances significativos a la fecha, particularmente en los ministerios de educación y de salud. Los sistemas de monitoreo son comprehensivos en la información que registran y hacen disponible; en parte, ya se encuentran empatados con un grado de planificación y con objetivos de mediano plazo que den orientación a resultados (BID, 2014). En lo referente a la evaluación *ex ante* de proyectos, sin embargo, ésta se ha visto debilitada tras la retirada de la exigencia de la misma para proyectos de alto monto en el PPA 2012-2015.

Resulta evidente que, con la consolidación de sistemas de monitoreo más precisos dentro de los entes sectoriales, y con la estandarización y mejora de las metodologías usadas para la definición de metas e indicadores, se consolidarán progresivamente los fundamentos para una evaluación interna y externa efectiva del gasto público en Brasil. Asimismo, las sinergias y la retroalimentación entre los distintos sistemas de monitoreo sectorial fortalecen el monitoreo del Plan Plurianual y de las metas presidenciales.

Sistema de evaluación externa de programas de gobierno

Como se mencionaba, en el caso de Brasil el Tribunal de Cuentas de la Unión se ha alineado con sus pares en la OCDE, incorporando la auditoría operacional a la tradicional auditoría de conformidad o centrada en el control de la probidad y legalidad de los actos. Según diversas definiciones, las auditorías operacionales pueden centrarse en la medición del desempeño, la ejecución de programas, el valor por dinero y el impacto o cumplimiento de las metas de gestión (Araujo, 2001). El proceso de incorporación de prácticas y metodologías de auditoría operacional en el TCU, así como la capacitación progresiva del personal de la institución, fueron una transición de largo recorrido apoyada por cooperación externa (DFID, 2005; Freitas, 2005).

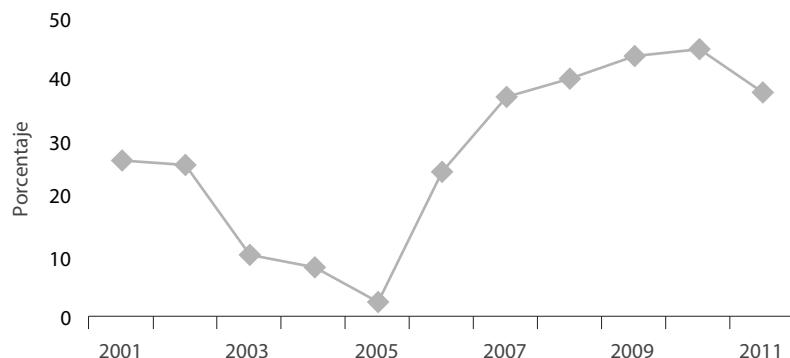
En la actualidad, entre las competencias del Tribunal se encuentran dos en particular que confieren a la institución una función evaluadora externa. Por un lado, una de sus principales actividades es evaluar las cuentas anuales del presidente de la República (artículo 71 de la Constitución). Asimismo, la OCDE (2003) reconoció que dicha función ejerce una supervisión no sólo de control sino también de desempeño.

La validación del informe de cuentas del presidente de la República por parte del TCU es el primer mandato constitucional para el Tribunal y, aunque es una de las más de ocho mil auditorías que realiza la institución cada año, se trata de la de mayor importancia. En dicho informe se detallan: 1) la posición financiera del gobierno federal, su desempeño financiero y el flujo de caja; 2) el cumplimiento del ejecutivo con la ley presupuestaria y las enmiendas a la misma; 3) la información financiera y no financiera sobre el desempeño de los programas; 4) la información sobre factores clave detrás del desempeño financiero y no financiero observado. Estas dos últimas responsabilidades —relativas al desempeño no financiero— son las que confieren al TCU su papel particular de evaluación externa (OCDE, 2013).

Las áreas específicas de evaluación atienden el objetivo del TCU de valorar la legitimidad, la eficiencia y la eficacia de los programas en la Ley de Presupuesto Anual y el logro de los objetivos tanto en la Ley de Directrices Presupuestarias como en el PPA. Para ello, 1) realizan una evaluación de la implementación física y financiera de las metas del PPA y revisan el sistema que apoya su monitoreo y reporte; 2) valoran la implementación física y financiera del Programa para la Aceleración del Crecimiento (PAC) y validan el funcionamiento del monitoreo y la rendición de cuentas asociados; 3) evalúan la ejecución física y financiera de la ley presupuestaria, junto con el cumplimiento de los objetivos constitucionales de gasto en materia de salud, educación e irrigación.

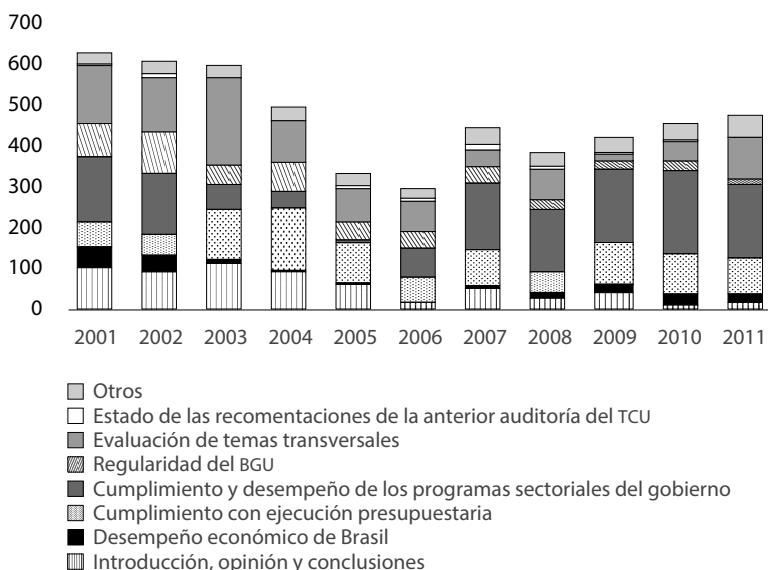
La atención dada a la verificación del cumplimiento de los programas sectoriales gubernamentales, así como al desempeño de los mismos, ha ido creciendo en los últimos años. En la gráfica II.1 puede observarse el incremento en la proporción del informe de auditoría de las cuentas del presidente de la República dedicado a la revisión del desempeño de los programas gubernamentales, lo que sirve para señalar la importancia central del tema. Por otro lado, el papel creciente del TCU en evaluación gubernamental se ha acompañado de un mayor acercamiento al Congreso. Esto ha atendido a las demandas de auditoría e inspección y ha mejorado los mecanismos de reporte al mismo. Igualmente, el TCU se ha mantenido activo en una plataforma colaborativa para la transparencia del desempeño del sector público (OCDE, 2013).

GRÁFICA II.1. Porcentaje del informe dedicado a la evaluación del cumplimiento y desempeño de los programas sectoriales del gobierno



Fuente: OCDE (2013).

GRÁFICA II.2. Número de páginas dedicadas a la evaluación del desempeño de programas, por capítulo del informe, por año fiscal auditado



Fuente: OCDE (2013).

Instrumentos y metodologías de monitoreo y evaluación

Características básicas

Como se mencionó anteriormente, el Sistema de Monitoreo y Evaluación del PPA se enfoca en monitorear los indicadores de los programas y en analizar la implementación y los resultados de los mismos. La estructura piramidal de este sistema¹⁵ demarca el enorme potencial y los desafíos generados por dicha estructura de red centrípeta.

En lo referente al monitoreo del Plan, el SME-PPA se ha fortalecido con la estandarización de metodologías de elaboración y con el uso de indicadores, acompañados de una capacitación progresiva de las unidades descentralizadas encargadas de monitorear desde cada entidad. Si bien el sistema funciona para centralizar la información en el SIGPlan y para proporcionar un insumo para la gestión estratégica a nivel de programa y sector, esta segunda función necesariamente requerirá mayor profundización en otras herramientas orientadas a resultados en toda la administración pública brasileña.

En cuanto a la evaluación, el SME-PPA se alimenta de autoevaluaciones de gestión por parte de las entidades, realizadas internamente por los equipos ejecutores y validadas externamente por el Ministerio de Planificación (Falcão-Martins, 2007: 32). Son fundamentalmente de carácter *ex post*, aunque ocasionalmente incorporan elementos de evaluación *ex ante* cuando se trata de programas de gran cuantía, es decir, de más del equivalente a 4.6 millones de dólares para la mayoría de las entidades, y más del equivalente a 30 millones en el caso de las empresas estatales.¹⁶

El enfoque central del SME-PPA es necesariamente múltiple y cubre cinco unidades de análisis: 1) evaluaciones anuales de los PPA; 2) evaluaciones *ex ante* o *ex post* de programas seleccionados; 3) evaluaciones de iniciativas sectoriales; 4) evaluaciones de iniciativas no gubernamentales; 5) evaluaciones de los Pactos de Concertación. De todas las anteriores, la evaluación del PPA es la más sistemática, y se beneficia también de los insumos de las restantes.

¹⁵ En la base está la información proveniente de las unidades de MyE descentralizadas en cada ministerio y entidad. La jerarquía asciende hasta llegar al Ministerio de Planificación.

¹⁶ La obligatoriedad de evaluaciones *ex ante* de gran cuantía era un requisito previamente existente, pero ha pasado a ser opcional en el PPA 2012-2015 (BID, 2014).

Cabe destacar que la metodología de MyE empleada sigue una lógica vertical, de abajo arriba: parte del nivel micro de reporte y evaluación de programa y posteriormente asciende al nivel macro de reporte y evaluación del PPA mismo. Así, los gerentes de programa aportan la autoevaluación del mismo, mientras que a nivel sectorial los ministerios generan una autoevaluación más macrosectorial. Por último, el Ministerio de Planificación efectúa la autoevaluación del PPA en conjunto.

Por su parte, el Sistema de Monitoreo de Metas Presidenciales tiene una metodología de seguimiento esencialmente iterativa. Comienza por la recolección de datos en las unidades implementadoras de los distintos programas ligados a las metas presidenciales; después, entra en un círculo de validación y retroalimentación para la revisión de la estrategia de implementación. Su enfoque se centra principalmente en el análisis del cumplimiento de las metas presidenciales, cuya información sirve a las entidades del Centro de Gobierno para reportar logros y cumplimiento. Adicionalmente, el sistema de monitoreo también cubre algunos programas lanzados por el presidente y, en general, trabaja desde el Centro de Gobierno para identificar y eliminar los obstáculos relativos a los objetivos perseguidos (Falcão-Martins, 2007: 38).

Conceptualmente, en los asuntos estratégicos que cubre, el sistema opera como un mecanismo de rendición de cuentas desde los ministerios de línea hacia el presidente; asimismo, sirve a la Presidencia para rendir cuentas sobre su gestión global. Por ello, antes de iniciar el monitoreo, las metas se caracterizan con base en varios parámetros: como presupuestarias y político-institucionales, prioritarias y máximas, o con monitoreo mensual, bimensual y semestral. Esto refleja la jerarquía de prioridades presidenciales del momento.

En cuanto al Sistema de Monitoreo y Evaluación de la Política Social, la Secretaría de Evaluación y Gestión de la Información (SAGI), dentro del Ministerio de Desarrollo Social, lidera las funciones de monitoreo y evaluación; además, centraliza y coordina la gestión de información con el resto de secretarías finalistas dentro del ministerio. Su Departamento de Monitoreo, creado en 2010, se dedica a la recolección y sistematización de indicadores y estudios técnicos para el monitoreo de políticas y programas sociales, orientado a la gestión y el análisis; asimismo, mediante la actualización y el mantenimiento del portal abierto Data Social, facilita un amplio abanico de infor-

mación socioeconómica en los niveles municipal y estatal como base para las políticas sociales. Un grupo de portales de datos específicos (Data SED, DataCad, DataCon, DataSan, DataSuas y DataInc) proporciona información e indicadores centrados en áreas programáticas concretas, como el programa Bolsa Família y las áreas de educación, salud, seguridad alimentaria e inclusión productiva. El Departamento de Monitoreo en la SAGI se encarga de generar aplicaciones para facilitar su uso en los ámbitos gerencial (para la rendición de cuentas) y académico; también favorece estudios analíticos que apoyan la toma de decisiones en los niveles macro y de programa.

En lo referente a la agenda de evaluación, la SAGI utiliza un enfoque basado en métodos mixtos al evaluar la política social, y realiza evaluaciones *ex ante* y *ex post*. La agenda incluye metodologías cualitativas y cuantitativas, metaevaluaciones y análisis comparativos de políticas y programas. Las evaluaciones pueden enfocarse en la implementación, en los resultados y el impacto e, incluso, en el análisis del diseño del programa y de las capacidades de gestión; en ocasiones, también se realizan diagnósticos de los beneficiarios de los programas sociales. Por último, la metodología para obtener representatividad en las muestras utilizadas ha variado con el tipo de evaluación; se han incluido muestreos intencionales y probabilísticos, a escala nacional o regional, y también se ha utilizado directamente el instrumento CadÚnico.¹⁷ Las evaluaciones se desarrollan conjuntamente por equipos técnicos de la SAGI y consultores de instituciones como el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), centros de investigación y diferentes consultoras seleccionadas, ya sea bajo proceso competitivo o por juicio técnico de mérito con base en las organizaciones internacionales. Este esquema se describe en el diagrama II.5.

El Sistema de Evaluación Externa de Programas Gubernamentales, manejado por el Tribunal de Cuentas de la Unión, se apoya en evaluaciones *ex post* y cumple una función de control externo, en la cual los evaluadores son independientes de las entidades ejecutoras

¹⁷ CadÚnico (del portugués Cadastro Único) es un instrumento para programas sociales del gobierno federal que identifica y caracteriza a las familias de bajo ingreso, entendidas como aquellas con un nivel de renta inferior a medio salario mínimo por persona, o cuya renta mensual total es de hasta tres salarios mínimos. El Decreto 6 135/07 y normativa subsidiaria regulan el uso de la información generada consolidada, que se refiere a la realidad socioeconómica de las familias incluidas en CadÚnico.

evaluadas. Se concentra en validar la efectividad de programas determinados, proponer recomendaciones de mejora con base en análisis de beneficios atribuibles y monitorear su cumplimiento.

El TCU utiliza instrumentos de fiscalización para alimentar el sistema. Éstos incluyen auditorías, levantamientos, inspecciones y monitoreo de la implementación de recomendaciones derivadas de sus evaluaciones (Falcão-Martins, 2007). En cuanto a las auditorías, se combina la tradicional —centrada en la legalidad y en la probidad fiduciaria de las acciones acometidas— con las de gestión —centradas en el desempeño de los órganos gubernamentales—, bajo las dimensiones de economía, eficiencia y eficacia. En cuanto a las inspecciones y los levantamientos, éstos buscan cubrir lagunas de información y conocer mejor el funcionamiento interno de entidades públicas específicas. Por último, el monitoreo del TCU se centra en asegurar el cumplimiento de las resoluciones emitidas por la misma institución, y no en el desempeño *per se* de las entidades. Además, si bien el objeto central consiste en verificar el acatamiento de las recomendaciones, en la práctica funciona como una segunda evaluación, ya que vuelve a verificar temas de desempeño.

Credibilidad y utilización de los instrumentos de monitoreo y evaluación

El objetivo último del sistema de MyE para el PPA es asegurar que sus resultados sean utilizados por los entes públicos federales como herramienta para sus actividades. Así, el ciclo de gestión establecido para el PPA incluye un proceso de monitoreo, de evaluación y de revisión del plan explícitamente incorporado en el proceso de planificación y de formulación presupuestaria. Esto se describe en el cuadro II.4.

El SME-PPA se concibió como un sistema con dos funciones: alimentar el ciclo de planificación central (siendo su usuario principal el Ministerio de Planificación) y favorecer la gestión estratégica de las unidades ejecutoras de programa, mediante la estandarización de prácticas de monitoreo de indicadores y la evaluación regular de los programas. El órgano central de planificación ha operado en coordinación estrecha con las unidades de MyE de los distintos ministerios sectoriales. Su colaboración ha versado sobre la definición centralizada de instrumentos, enfoques y criterios a utilizar. Sin embargo, otros niveles gerenciales, tanto a nivel de programa como de ministerios, se

DIAGRAMA II.5. Metodologías y enfoques de evaluación de políticas y programas sociales



Fuente: SAGI (2013).

consultan de forma menos frecuente en la fase de diseño. El público o los beneficiarios muy raramente forman parte del proceso de MyE. No obstante, cuando esto sucede, la participación es mediada por los gerentes de programa (BID, 2014).

En el caso del Sistema de Monitoreo de Metas Presidenciales, la información se usa externamente para la elaboración de los mensajes presidenciales y para la rendición de cuentas anual. Hacia el interior, se emplea para la coordinación desde el Centro de Gobierno de las acciones necesarias para superar obstáculos de política y para alcanzar las metas prioritarias para Presidencia (Falcão-Martins, 2007). Este último proceso se ha alineado progresivamente con los modelos *benchmark* propuestos para la consolidación del Centro de Gobierno (Alessandro, Lafuente y Santiso, 2013).

CUADRO II.4. Utilización del SME-PPA en el proceso de planificación y presupuesto en Brasil

Momento	Actividad
Enero-marzo	Evaluación de la ejecución de programas del ejercicio anterior. Se analizan la implementación, la gestión y los resultados logrados.
Abril	Evaluación del diseño de los programas en ejecución en el ejercicio presente. El fin es proporcionar sugerencias sobre ajustes en diseño.
Mayo-agosto	Los resultados de los pasos uno y dos sirven como directrices para proponer cambios al PPA del siguiente año.
Hasta el 31 de agosto	Negociación y validación de las propuestas presupuestarias y de revisión de los programas entre el Ministerio de Planificación y los ministerios sectoriales.
Hasta el 15 de septiembre	Envío al Congreso Nacional de los proyectos de ley del PPA revisado y de la Ley de Presupuesto Anual para el ejercicio siguiente.
	Preparación y envío del Informe Anual de Evaluación.

Fuente: Elaboración propia con base en Falcão-Martins (2007).

Los sistemas de monitoreo y evaluación sectoriales ofrecen insumos a nivel de ministerio para la elaboración de sus planes estratégicos y para la revisión de políticas y programas. Sin embargo, existen oportunidades amplias de mejora en la vinculación entre planificación, programas y monitoreo del desempeño (BID, 2014). El grado de influencia de los sistemas en las políticas públicas depende finalmente del nivel de institucionalización del sistema dentro de la entidad y de la penetración de la cultura de resultados. Por esta razón, existe una gran dispersión en su uso. Sin embargo, la percepción generalizada entre 750 altos gerentes públicos es que los insumos de evaluación se utilizan efectivamente para la reformulación de políticas y programas (TCU, 2014a). El Ministerio de Desarrollo Social es el caso paradigmático del uso continuo de la información de los sistemas de monitoreo y de aprendizaje mediante la evaluación de programas (Falcão-Martins, 2007).

En el caso del Sistema de Evaluación Externa mediante el TCU, los análisis recientes han considerado que las auditorías de las cuentas del presidente de la República gozan de credibilidad y visibilidad (OCDE, 2013). A nivel de programa, la evidencia casuística muestra que las auditorías operacionales pueden causar cambios en el diseño y en la estructuración de los programas gubernamentales auditados.

Mecanismos de comunicación y divulgación interna y externa de los resultados del Sistema de Monitoreo y Evaluación

En el caso de los resultados del Sistema de Monitoreo y Evaluación del PPA, la ley determina que el Ministerio de Planificación presente el reporte de evaluación del PPA al Congreso Nacional y lo haga disponible al público general antes del 15 de septiembre de cada año. El informe debe contener, entre otras variables, la situación de los indicadores por programa, los objetivos y las metas, así como la ejecución financiera de las iniciativas. Además, si fuera el caso, debe mostrar las razones para las discrepancias verificadas entre los valores previstos y los alcanzados. En los últimos años, la información se ha presentado como un extenso informe acompañado de anexos sectoriales. Ha cubierto la evolución de la visión estratégica y de los 65 programas temáticos incluidos en el presente Plan Plurianual 2012-2015.

En lo que respecta al Sistema de Monitoreo de Metas Presidenciales, existen informes mensuales que se entregan a la alta dirección del gobierno. Por otra parte, las metas de plazo más largo (como la consolidación de Mercosur) tienen un ritmo de reporte semestral. Los insumos del sistema también se utilizan para la elaboración de mensajes presidenciales y para recapitulaciones de la gestión presidencial reciente, dirigidos al Congreso y al público general.

En el caso del Sistema de Monitoreo y Evaluación de las Políticas Sociales, la difusión de los indicadores de monitoreo se realiza permanentemente por medio del ya mencionado portal electrónico Data Social, manejado por la SAGI, dentro del Ministerio de Desarrollo Social. En cuanto a los informes finales de evaluación, los resultados y los hallazgos se discuten directamente con la entidad que solicitó la evaluación en la fase interna. Posteriormente, y una vez entregados, se distribuyen entre el público general. Además, un portal electrónico específico muestra los resultados de los estudios de evaluación y, en el caso de los basados en evidencia cuantitativa, facilita los microdatos disponibles. Esto lo realiza de forma no identificada o anónima para su uso por parte de otras entidades gubernamentales, investigadores y universidades.

La divulgación se considera un asunto estratégico en la estructura de la SAGI, la cual cuenta con un departamento específico encargado de esta tarea y de la capacitación relacionada con ella. Esto fortalece la transparencia y la rendición de cuentas, ayuda a los medios y a las

organizaciones de control a acceder e interpretar la información del sistema, y transforma la misma en diversos formatos y lenguajes específicos de acuerdo con las distintas audiencias, con un uso intensivo de nuevas tecnologías. Estas acciones incluyen el reporte de los resultados de evaluación en resúmenes ejecutivos, breviarios, libros y artículos publicados en la revista *Cadernos de Estudos*. El objetivo de lo anterior es mejorar el conocimiento y el uso de los resultados encontrados en las evaluaciones por parte de los técnicos medios y de los tomadores de decisiones. Todas las publicaciones están disponibles en formato digital en el sitio web de la SAGI. Asimismo, esta institución edita la *Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação* con el apoyo del capítulo nacional de la red de evaluadores latinoamericanos.

Por último, en el caso del Sistema de Evaluación Externa realizada por el Tribunal de Cuentas de la Unión, las evaluaciones de programas gubernamentales se divultan de forma externa en el portal institucional del TCU. Éstas pueden consultarse en su formato original o como resúmenes ejecutivos. Asimismo, pueden descargarse del portal de la Rede de Controle da Gestao Pública, una iniciativa de la que forma parte activa. Internamente, el TCU ha realizado esfuerzos crecientes para comunicar sus hallazgos al Congreso Nacional (TCU, 2014b).

Análisis y conclusiones: Avances, factores de éxito y desafíos

En sólo dos décadas, Brasil logró estabilizar su economía y entrar en uno de los períodos más prósperos de su historia reciente. En el camino, el gobierno federal retomó de forma decidida la función planificadora del Estado, la vinculó crecientemente al presupuesto y la apoyó en sistemas de MyE que, como se ha visto, responden tanto a las necesidades de gestión como a las prioridades políticas. La resultante arquitectura institucional, si bien presenta oportunidades de mejora, áreas de desarrollo y necesidades de mayor cobertura, puede calificarse como una de las más avanzadas de América Latina. Como consecuencia de este contexto, la rendición de cuentas en Brasil también se ha fortalecido.

Entre los principales éxitos concretos se encuentra la divulgación amplia y regularmente actualizada de información sobre el desempeño de una gran parte de la acción gubernamental, tanto fuera como

dentro del gobierno. En ese esfuerzo, el monitoreo del PPA desempeña un papel crucial, pese a sus limitantes. Asimismo, el énfasis en utilizar evaluaciones de modo flexible y como instrumentos de mejora de políticas públicas, particularmente en temas sociales, ha permitido mejorar la focalización y el desempeño de dichos programas (Falcão-Martins, 2007). No menos relevante, los sistemas como el de Monitoreo de Metas Presidenciales han generado un mecanismo para identificar cuellos de botella y para trabajar coordinadamente en la alta esfera del gobierno. Aún más, en la punta de proyecto, el sistema externo del TCU permite evaluar la implementación hasta el nivel municipal y con la participación de los beneficiarios. Por último, se considera otro gran avance que la integración entre sistemas es hoy dinámica, abierta y cuenta con una interlocución técnica sencilla con otras instituciones.

Factores de éxito

Los sistemas actuales de monitoreo y evaluación en Brasil se beneficiaron de la confluencia de varios factores internos y externos que, a lo largo de todo el proceso, hicieron posible el desarrollo y la consolidación de la arquitectura institucional actual. Entre los factores más importantes destacan los siguientes puntos:

- La recuperación del papel planificador del Estado y el impulso político para la mejora de programas con base en resultados, los cuales han sido elementos cruciales en el desarrollo acelerado de los sistemas de monitoreo y evaluación federales. No sólo la Constitución de 1988 articuló de forma clara la planificación y el monitoreo como herramientas centrales de gestión, sino que los sucesivos gobiernos desde 1994 han reforzado el papel central del PPA como instrumento de planificación y monitoreo de metas. Asimismo, la estructura legal e institucional sentó las bases para el desarrollo de subunidades de MyE dentro de los ministerios y propició la centralización de la información en Planeamiento (García-López y García Moreno, 2010).
- Durante el periodo 2003-2011, el Estado brasileño adquirió un enfoque social gracias a la priorización política de obtener resultados sociales visibles por medio de grandes programas. Dicho viraje político reforzó el papel de la planificación y el monitoreo

- gubernamentales. Del mismo modo, fomentó una reconfiguración institucional para favorecer el control y la evaluación de los mismos, por medio del Ministerio de Desarrollo Social (Cardoso, 2014).
- Los desarrollos en los ámbitos de MyE en Brasil no son un fenómeno aislado, y el avance regional en esta materia, que ha sucedido cronológicamente en oleada, debe analizarse entendiendo que la imitación, el aprendizaje y la adopción de políticas y marcos institucionales específicos sucede dentro de los esquemas de la influencia y el aprendizaje entre países (Wollman, 2003: 1-11; Meseguer, 2005: 67-82). El marco favorable para el surgimiento de sistemas de MyE en Brasil se vio favorecido por los desarrollos exitosos en otros países de la región. Especialmente, se benefició de los adelantos en los países de la OCDE y sirvió como modelo para otros vecinos menos desarrollados.
 - La experiencia de desarrollo de sistemas de MyE a nivel de los estados brasileños sucedió en paralelo y también generó sinergias, lecciones y casos de éxito para replicar en el nivel federal. El caso del estado de Minas Gerais y su choque de gestión es paradigmático y se ha estudiado ampliamente (Marques *et al.*, 2009). Asimismo, los desarrollos exitosos en algunos ministerios, especialmente el de Desarrollo Social, han servido de referente para los 22 ministerios federales brasileños restantes. Esto ofreció experiencias, metodologías y asesoramiento técnico.
 - Por otra parte, la cooperación bilateral y las agencias internacionales de desarrollo, en especial el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, ejercieron una influencia activa en la introducción de sistemas de MyE de políticas y programas en Brasil. Por un lado, dichos actores mantuvieron una cartera activa de proyectos con el país y colaboraron a menudo en la financiación de programas prioritarios. En dichos proyectos, frecuentemente se introdujeron cláusulas que requerían el establecimiento de líneas de base, así como MyE de los impactos alcanzados por los programas. Esto favoreció una cultura de MyE en varios ministerios. Por otra parte, apoyaron con préstamos y cooperación técnica en el proceso de desarrollo y consolidación de los diferentes sistemas federales de MyE (Vaitsman, Rodrigues y Paes-Sousa, 2006).
 - Como trasfondo de todo ello, la consolidación y la madurez alcanzadas por las entidades formadoras en programas de gobierno y

políticas públicas (ENAP, Fundación Getúlio Vargas, Fundación João Pinheiro y la Universidad de Brasilia [UnB], entre otras) ofrecieron cuerpos técnicos altamente capacitados, con una orientación hacia la gestión para resultados. Lo anterior sucedió en el proceso de una rápida profesionalización de la administración pública brasileña (Cavalcante y Nogueira, 2010). La presencia de una burocracia federal técnicamente sólida fue un requisito para el desarrollo relativamente rápido del sistema.

- La Rede Brasileira de Monitoramento e Avaliação gozó de un crecimiento exponencial, alentado por la banca multilateral pero liderado rápidamente por la comunidad de práctica en Brasil, con el apoyo del Ministerio de Desarrollo Social (Borges *et al.*, 2011). En mayo de 2014, la Red alcanzó 5 200 miembros, compuesta mayoritariamente por funcionarios públicos y consultores y superando la propia red latinoamericana de MyE (4 910 miembros). Con ello, mostró su vitalidad y el interés por los sistemas de MyE en Brasil.

Desafíos

Si bien el marco de MyE ha alcanzado progresivamente un nivel avanzado de consolidación, entre las dificultades naturales que todavía enfrenta se encuentra la de extender la cobertura de los sistemas, desarrollar las capacidades de manera homogénea a nivel sectorial, evitar la fragmentación del sistema y mejorar la calidad de los indicadores utilizados (Cavalcante y Nogueira, 2010). Además, aún no se puede afirmar que la cultura de evaluación se haya afianzado en el aparato del Estado, y la resistencia de la burocracia a ser evaluada no puede menospreciarse. Es poco probable que estos factores dejen de afectar la calidad de la información de desempeño que alimenta el sistema, su credibilidad y su utilidad real.

Más concretamente, en el caso del SME-PPA, el principal desafío consiste en mejorar el enfoque y la selectividad, convertir el sistema realmente en una herramienta de gestión a nivel de proyecto y programa —frente al centralismo y formalismo burocrático actual— y abrirla a la participación de los usuarios y de la sociedad civil. Todo esto con el fin de compensar las limitaciones y la tolerancia de los ejercicios de autoevaluación. Respecto al SMMP, sus principales desafíos son fortalecer la coordinación entre el presidente y los ministros, reforzar

la coordinación dentro de los ministerios y mejorar su integración con los otros sistemas. El principal desafío del SME-PPS es, por su parte, expandir su papel como agencia evaluativa de la acción social más allá del MDS y profundizar el trabajo con los organismos descentralizados. En cuanto al sistema de evaluación externa en el TCU, su reto primordial es aumentar el número de evaluaciones y su cobertura.

En general, el desafío transversal de los sistemas existentes es continuar con el involucramiento del Congreso y de la sociedad civil en el uso y en la participación dentro de ellos, a fin de aumentar su impacto y fortalecer la rendición de cuentas. Ciertamente, Brasil ha trabajado en todas esas oportunidades de desarrollo en los últimos años, y el grado de avance es notable en términos comparados. Sin embargo, una institucionalización del marco de MyE federal con una calidad equiparable a los sistemas más avanzados de los países de la OCDE es un reto que requerirá un esfuerzo continuado, así como el desarrollo de sistemas subnacionales más sólidos y mejor integrados en la arquitectura federal.

Referencias

- Alessandro, M., M. Lafuente y C. Santiso. 2013. *El fortalecimiento del centro de gobierno en América Latina y el Caribe*. Washington, D. C.: BID.
- Alston, L. y B. Mueller. 2006. "Pork for Policy: Executive and Legislative Exchange in Brazil". *Journal of Law, Economics, and Organization*, 22(1), pp. 87-114.
- Alston, L., M. Melo, B. Mueller y C. Pereira. 2006. *Political Institutions, Policymaking Processes, and Policy Outcomes in Brazil*. Washington, D. C.: BID.
- Araujo, I. 2001. *Introdução à auditoria operacional*. Río de Janeiro: FGV.
- Banco Mundial. 2009. *Brazil: Public Expenditure and Financial Management*. Washington, D. C.: Banco Mundial.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID). 2014. *Sistema de evaluación PRODEV: diagnóstico de Brasil*. Washington, D. C.: BID.
- Borges, A., J. Pinho, J. Azevedo, J. Newman, J. Wenceslau, M. Joppert y S. Nahas de Carvalho. 2011. "A rede brasileira de monitoramento e avaliação: um relato do processo de sua criação e desenvolvimento". *Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação*, 1(1), pp. 4-17.

- Bresser-Pereira, L. 1999. "From Bureaucratic to Managerial Public Administration in Brazil", en L. Bresser-Pereira y P. Spink (eds.), *Reforming the State: Managerial Public Administration in Latin America*. Colorado: Lynne Rienner.
- _____. 2002. "The 1995 Public Management Reform in Brazil: Reflections of a Reformer", en B. Schneider y B. Heredia (eds.), *Reinventing Leviathan: The Politics of Administrative Reform in Developing Countries*. Miami: North-South Center Press.
- Caldeira, A. 2013. "A gestão por trás do 'choque de gestão': um estudo da reforma gerencial no governo de Minas Gerais (2003-2012)". Ponencia presentada en el IV Congreso Consad de Gestión Pública. Brasilia, 4-6 de junio.
- Câmara da Reforma do Estado. 1995. *Plano diretor da reforma do aparelho do Estado*. Brasilia: MARE.
- Cardoso, J. 2014. *Estado, planejamento, gestão e desenvolvimento: balanço da experiência brasileira e desafios no século XXI*. Santiago: CEPAL.
- Caivalcante, P. y R. Nogueira. 2010. "Avaliação e monitoramento: institucionalização na gestão das políticas públicas no governo federal". *Revista de Políticas Públicas e Gestão Governamental*, 9(1), pp. 25-42.
- Constitución de la República Federal de 1988.
- Decreto 8189. 2014.
- DFID. Department for International Development. 2005. *Relatório do estudo de lições aprendidas do Projeto Aperfeiçoamento do Controle Externo para Redução da Desigualdade Social (CERDS)*. Brasilia: UK Department for International Development.
- Falcão-Martins, H. 2007. *Fortalecimiento de los sistemas de monitoreo y evaluación en América Latina*. Washington, D. C.: Banco Mundial/CLAD.
- _____. 2008. "Sistemas de monitoramento e avaliação na administração pública". Ponencia presentada en el VI Foro Brasileño sobre la Reforma del Estado. Río de Janeiro, 1-3 de octubre.
- Freitas, C. 2005. *Aprendizagem, isomorfismo e institucionalização: o caso da atividade operacional no Tribunal de Contas da União*. Brasilia: Universidad de Brasilia.
- García-López, R. y M. García Moreno. 2010. *Managing for Development Results: Progress and Challenges in Latin America and the Caribbean*. Washington, D. C.: BID.

- Ley 10 180. 2000.
- Ley 10 638. 2003.
- Ley 11 204. 2005.
- Ley 11 497. 2007.
- Ley 12 314. 2010.
- Ley 12 362. 2011.
- Ley 13 123. 2008.
- Ley 14 676. 2012.
- Ley Orgánica 8 443. 1992.
- Marques, A., E. Vilaça, J. Alves y M. Pestana (eds.). 2009. *O choque de gestão na saúde em Minas Gerais*. Belo Horizonte: Secretaría de Estado de Salud de Minas Gerais.
- Meseguer, C. 2005. "Policy Learning, Policy Diffusion, and the Making of a New Order". *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 598(1), pp. 67-82.
- Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão. 2010. *Indicadores de programas: guía metodológica*. Brasilia: Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Disponible en: http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/publicacoes/100324_indicadores_programas-guia_metodologico.pdf [consultado el 20 de enero de 2015].
- Ministério de Planejamento. 2013. "Governo envia ao Congresso primeiro relatório de avaliação do PPA 2012-2015". Disponible en: <http://www.planejamento.gov.br/conteudo.asp?p=noticia&ler=9887> [consultado el 22 de enero de 2015].
- OCDE. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. 2003. "Budgeting in Brazil". *OECD Journal on Budgeting*, 3(1), pp. 97-131.
- _____. 2009. "Reforming the Budget Formulation Process in the Brazilian Congress". *OECD Journal on Budgeting*, 1, pp. 2-29.
- _____. 2013. *Brazil's Supreme Audit Institution: The Audit of Consolidated Year-End Government Report*. *OECD Public Sector Governance Reviews*. París: OCDE.
- Pares, A. 2006. "The Plano Plurianual and M&E in Brazil", en E. May, D. Shand, K. Mackay, F. Rojas y J. Saavedra (eds.), *Towards the Institutionalization of Monitoring and Evaluation Systems in Latin America and the Caribbean: Proceedings of a World Bank/*

- Inter-American Development Bank Conference.* Washington, D. C.: Banco Mundial.
- Pollitt, C., S. Girre, J. Lonsdale, R. Mul, H. Summa y M. Waerness. 1999. *Performance or Compliance? Performance Audit and Public Management in Five Countries.* Londres: Oxford University Press.
- Secretaría de Evaluación y Gestión de la Información (SAGI). 2013. *Secretariat of Evaluation and Information Management: Introduction.* Brasilia: Ministerio de Desarrollo Social y Lucha contra el Hambre.
- Sammuels, D. y S. Mainwaring. 2004. “Strong Federalism, Constraints on the Central Government, and Economic Reform in Brazil”, en E. Gibson (ed.), *Federalism and Democracy in Latin America.* Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Serpa, S. 2011. “Levantamento do Tribunal de Contas da União sobre os sistemas de monitoramento e avaliação da administração direta do poder executivo”. *Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação*, 2, pp. 46-75.
- Tribunal de Contas da União (TCU). 2014a. *Diagnóstico e perfil de maturidade dos sistemas de avaliação de programas governamentais.* Brasilia: Tribunal de Cuentas de la Unión.
- _____. 2014b. *Relatório anual de atividades 2013.* Brasilia: Tribunal de Cuentas de la Unión.
- Vaitzman, J., R. Rodrigues y R. Paes-Sousa. 2006. *O sistema de avaliação e monitoramento das políticas e programas sociais: a experiência do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome do Brasil.* Brasilia: UNESCO.
- Wollman, H. 2003. “Evaluation in Public-Sector Reform: Towards a ‘Third Wave’ of Evaluation?”, en H. Wollman (ed.), *Evaluation in Public-Sector Reform. Concepts and Practice in International Perspective.* Cheltenham: Edward Elgar.

Siglas y acrónimos

CadÚnico: Cadastro Único.

CGTI: Comité Gestor de Tecnologías de la Información.

CMA: Comisión de Monitoreo y Evaluación.

CTMA: Cámara Técnica de Monitoreo y Evaluación.

ENAP: Escuela Nacional de Administración Pública.

GTMA: Grupo de Trabajo en Monitoreo y Evaluación.

IBGE: Instituto Brasileño de Geografía y Estadística.

IDEB: Índice de desarrollo de educación básica.

IDSUS: Índice de desempeño del Sistema Único de Salud.

IPEA: Instituto de Investigación Económica Aplicada.

MDS: Ministerio de Desarrollo Social y Lucha contra el Hambre.

Mercosur: Mercado Común del Sur.

MyE: Monitoreo y evaluación.

OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.

PAC: Programa para la Aceleración del Crecimiento.

PEFA: Public Expenditure and Financial Accountability (Gasto Público y Responsabilidad Financiera).

PPA: Plan Plurianual.

SAGI: Secretaría de Evaluación y Gestión de la Información.

SAM: Subjerfatura de Análisis y Monitoreo de las Políticas Gubernamentales.

Senarc: Secretaría Nacional de Ingresos de la Ciudadanía.

SESAN: Secretaría Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional.

SIGPlan: Sistema de Informaciones Gerenciales y de Planificación.

SIMEC: Sistema Integrado de Monitoreo, Ejecución y Control del Ministerio de Educación.

SME-PPA: Sistema de Monitoreo y Evaluación del Plan Plurianual.

SME-PPS: Sistema de Monitoreo y Evaluación de Políticas y Programas Sociales.

SMMP: Sistema de Monitoreo de Metas Presidenciales.

SNAS: Secretaría Nacional de Asistencia Social.

SPI: Secretaría de Planeación e Inversiones Estratégicas.

TCU: Tribunal de Cuentas de la Unión.

UMA: Unidad de Monitoreo y Evaluación.

UnB: Universidad de Brasilia.

III. Una construcción dinámica: El sistema de monitoreo y evaluación de Chile*

Ignacio Irarrázaval
Boris De los Ríos

Introducción

El sistema de monitoreo y evaluación (MyE) chileno ha constituido un paso gradual y a la vez clave en la modernización y el desarrollo del Estado. Este capítulo pretende dar cuenta de la evolución de este sistema y describir los principales instrumentos que actualmente lo componen; así, actualiza y ofrece una visión amplia sobre él. El informe está organizado en las siguientes cinco secciones:

1. La primera presenta algunos antecedentes que permiten contextualizar el sistema de MyE chileno como parte de una política pública y fiscal más amplia.
2. Posteriormente, la segunda sección lo muestra como un sistema con un desarrollo gradual que ha incorporado diferentes herramientas y actores a lo largo de los años.
3. En la tercera sección se expone de forma cronológica el marco legal e institucional que sostiene el sistema de MyE chileno.
4. Por su parte, en la cuarta sección se describen las diferentes herramientas que componen el sistema chileno, clasificándolas en herramientas de MyE *ex ante* y *ex post*. Estos instrumentos, en conjunto, generan información de desempeño e introducen elementos para mejorar la calidad y la gestión del gasto público.
5. Finalmente, si bien el carácter de este texto es principalmente descriptivo, en la quinta sección se incluyen algunas conclusiones

* Los autores agradecen la importante colaboración de Sofía Brahm en la edición de este documento, así como los comentarios y sugerencias de los revisores.

generales extraídas de la experiencia chilena, que pueden servir de aprendizaje tanto para el sistema de MyE chileno como para el resto de los países.

Antecedentes

Contexto institucional y finanzas públicas en Chile

Chile tiene un régimen presidencialista con un Congreso bicameral, un sistema electoral binomial, un poder judicial independiente y su burocracia es relativamente profesional para los estándares latinoamericanos (Aninat *et al.*, 2011: 161-206). En materia financiera, el responsable de administrar y manejar las finanzas públicas es el poder ejecutivo por medio del ministro de Hacienda, a quien asiste el director de Presupuestos. El presidente de la República, a su vez, es el actor con iniciativa exclusiva para impulsar proyectos de ley que tengan implicaciones financieras.

Varios factores enmarcan el proceso de formulación de políticas públicas en Chile. Como lo aseguraron Aninat, Londregan, Navia y Vial (2011), se puede destacar, en primer lugar, la existencia de un sistema de partidos políticos formado por dos coaliciones estables con posturas moderadas. Ello está fuertemente influido por un sistema electoral binominal para las elecciones legislativas, el cual induce dicha moderación y dificulta la polarización en las elecciones legislativas. Otro factor que incide ampliamente es un sistema de segunda vuelta presidencial, que evita la emergencia de candidatos con posiciones extremistas. A su vez, se cuenta con un poder ejecutivo con gran capacidad de influir en la agenda legislativa, ya sea por medio de su iniciativa exclusiva en varias materias, de su facultad para introducir urgencias o de su amplio poder de veto. Además del poder ejecutivo, existe un número considerable de actores con poder de veto, tales como el Congreso bicameral, el contralor general y el poder judicial (este último independiente).

A los factores anteriormente mencionados, se suma que Chile es una economía pequeña y abierta a mercados mundiales con altas tasas de crecimiento, lo que ha permitido incrementar el gasto público y financiar la deuda externa. Existe, además, un conjunto de políticas fiscales y monetarias que dan estabilidad y predictibilidad a la economía

chilena en las decisiones políticas, además de flexibilidad para enfrentar los choques externos. Esta situación transformó el proceso de políticas públicas en uno más transparente, coherente e internamente consistente. Dentro de dichas políticas, se encuentra una meta de superávit estructural equivalente a uno por ciento del producto interno bruto (PIB),¹ una meta de inflación baja y estable de alrededor de 2 y 4 por ciento, y una tasa de cambio flotante para enfrentar crisis externas y para reducir el poder discrecional del Banco Central.

Todo lo mencionado anteriormente nos permite entender el sistema de MyE chileno como un elemento más dentro de un ciclo de política pública y fiscal más amplio. Su ordenamiento origina un proceso de formulación de políticas favorable para transacciones. Todas las políticas de equilibrio sirven para prevenir las ineficiencias producidas por el gasto irregular y discrecional del gobierno; permiten introducir estabilizadores contracíclicos en las políticas fiscales en un marco de responsabilidad fiscal e incrementan la transparencia en el gasto gubernamental.

Elementos que contribuyeron a la creación del sistema de monitoreo y evaluación en Chile

Los primeros pasos para desarrollar el sistema de MyE chileno sucedieron en la década de 1990. Su impulso fue la búsqueda de mejores resultados en el uso de los fondos públicos y la necesidad de mayor transparencia. Algunos antecedentes se dieron ya durante la década de 1970, mediante la introducción de las evaluaciones sociales de proyecto para inversiones públicas; más adelante, durante la década de 1990, un conjunto de reformas fiscales se introdujeron en la administración de las finanzas públicas; entre ellas, la formulación presupuestaria macroeconómica, la gestión de activos y pasivos financieros, el ciclo presupuestario, la asignación de recursos, la contabilidad y las clasificaciones programáticas.

A su vez, la implementación inicial del sistema de MyE se acompañó de una serie de iniciativas adicionales para mejorar la gestión

¹ Esta política se conoce como la regla de balance estructural, la cual está sustentada en el logro de un superávit estructural equivalente a uno por ciento del PIB. El balance estructural se define como aquel que existiría si la actividad económica y el precio del cobre se ubicaran en una trayectoria de mediano plazo.

pública. Entre ellas se encuentra un conjunto de ejercicios de gestión estratégica, la introducción de tecnologías de información y de comunicación, la instalación de oficinas de información y quejas, la utilización de nuevos procedimientos de formación del personal, el uso de mecanismos de incentivos al desempeño, la creación del sistema de la Alta Dirección Pública y la existencia de normas en materia de transparencia y de integridad. Todas estas iniciativas crearon un ambiente positivo para el desarrollo del sistema de MyE.

Desarrollo gradual

El sistema de MyE se ha construido gradualmente. A principios de la década de 1990, el desarrollo de un conjunto de indicadores de desempeño constituyó la base para el sistema actual, y sólo más tarde se introdujeron evaluaciones de programas y políticas. La información generada por el sistema también se ha integrado de forma gradual. En 1993 se dieron los primeros pasos en el desarrollo de indicadores de desempeño. En ese mismo año, el Ministerio de Hacienda implementó una experiencia piloto orientada al mejoramiento de la gestión de servicios públicos² y a la generación de experiencias concretas. Para ello, se desarrolló un proceso de planificación estratégica al interior de cinco servicios públicos. En 1994, dicha iniciativa se extendió a 26 instituciones y puso en marcha un sistema de indicadores de desempeño y de metas de gestión, que se incorporó al proceso de formulación del proyecto de Ley de Presupuesto en 1995. Gradualmente, la cobertura se incrementó a 67 servicios en 1997, año en que los indicadores de desempeño aumentaron considerablemente, llegando a 291.

En 1996 se firmó el primer protocolo de acuerdo con el Congreso y el ejecutivo, estableciendo una serie de compromisos destinados a generar mayor evaluación y transparencia en la gestión pública. De esta forma, el Programa de Evaluación de Programas Gubernamentales

² Los servicios públicos son los organismos encargados de la ejecución de políticas públicas. Según la legislación chilena, se definen como “órganos administrativos encargados de satisfacer necesidades colectivas de manera regular continua” (art. 25 de la Ley 18 575). Son dependientes o supervisados por el presidente de la República, mediante los respectivos ministerios cuyos planes, políticas y programas deben implementar. De acuerdo con los reportes del Servicio Civil, existen 202 servicios públicos. Véase: http://www.serviciocivil.gob.cl/sites/default/files/reporte_junio_2013.pdf.

(EPG) se puso en marcha en 1997. Ese mismo año, el Ministerio de Hacienda dio inicio a la elaboración de balances anuales de gestión. Además, se comenzó a implementar un mecanismo de incentivo institucional de remuneraciones en 1998.

A comienzos del año 2000 se dio forma a un sistema de MyE como tal. Aún más, la información generada sobre el desempeño se comenzó a integrar en los procesos de análisis y de toma de decisiones, lo que enriqueció el proceso de evaluación y formulación del presupuesto de cada año. Desde entonces, la Dirección de Presupuesto (Dipres) del Ministerio de Hacienda ha sido el principal actor del sistema de MyE chileno y ha integrado las unidades operativas del sistema, la gestión del mismo y los departamentos de evaluación.

A partir de 2010 —año marcado por el cambio de la coalición gobernante—, se han incorporado nuevos actores y modificaciones. Si bien la Dipres (en particular, la División de Control de Gestión Pública) aún lidera el sistema de MyE, éste ha experimentado una serie de modificaciones durante el periodo que han consistido en una simplificación de los instrumentos de control, la llegada de nuevos actores y el fortalecimiento de un enfoque estratégico en el desempeño.

Uno de los hechos más relevantes de este periodo es la promulgación de la ley que dio origen al Ministerio de Desarrollo Social (MDS) en el año 2011. Este nuevo organismo tomó el puesto del antiguo Ministerio de Planificación (Mideplan), añadió una serie de responsabilidades con respecto a MyE y centró su labor en las políticas y los programas sociales. Desde su creación, el trabajo del MDS se ha centrado en la elaboración de diversos instrumentos de monitoreo y evaluación, en la puesta en marcha de un nuevo marco institucional y en la coordinación con el ciclo presupuestario dirigido por la Dipres.

Antes de la creación del MDS, las evaluaciones *ex ante* y *ex post* de los programas sociales y no sociales³ eran llevadas a cabo por la División de

³ Los programas se consideran como sociales o no sociales de acuerdo con la clasificación funcional del gasto, la cual se basa en el propósito o en la función de las transacciones. En Chile, el gasto público social del gobierno central se entiende como la suma de las partidas funcionales del gasto que se definen en el *Manual de estadísticas públicas* del Fondo Monetario Internacional (FMI), publicado en 2001 (Rodríguez y Flores, 2010).

Control de Gestión Pública de la Dipres. Después de la creación de este nuevo ministerio, la función de evaluación *ex ante* se distribuyó de la siguiente manera: el MDS sólo se quedó a cargo de la evaluación de los programas sociales y la Dipres se encargó de la evaluación de todos los demás programas. Además de haber conservado la atribución legal para manejar las evaluaciones *ex ante* del resto de los programas, la Dipres aún controla todas las evaluaciones *ex post*, tales como la evaluación de programas gubernamentales, la de impacto y la de programas nuevos (Arenas y Berner, 2010).

En la ley que creó el MDS, se instituyó un Comité Interministerial de Desarrollo Social, que incluyó a los ministros de Desarrollo Social, Hacienda, Secretaría General de la Presidencia, Educación, Salud, Vivienda y Urbanismo, Trabajo y Seguridad Social, y al director del Servicio Nacional de la Mujer. La ley estableció que la responsabilidad principal del Comité consiste en asesorar al presidente en materia de políticas intersectoriales de carácter social. Además, debe cumplir una función de MyE de la información generada por la Subsecretaría de Evaluación Social. El Comité también deberá aprobar los criterios de evaluación y podría, con base en las evaluaciones de los programas, recomendar la reformulación o la terminación de los mismos, así como la adopción de medidas para fortalecer los programas sociales. En otras palabras, el Comité es, por definición, un foro para la coordinación de la política social del gobierno. Otro actor relevante de la época es el nuevo plan de mejora de la gestión del Estado, instaurado en 2011 bajo el nombre Chile Gestiona. Creado por el Ministerio de Hacienda, busca fortalecer el papel del gobierno central en los servicios públicos; asimismo, pretende introducir nuevos mecanismos para monitorear el desempeño de estos servicios.

Por último, como complemento de la función que el Ministerio Secretaría General de la Presidencia (Segpres) ha tenido en la creación de mecanismos de coordinación interministerial y en la vigilancia de las prioridades del gobierno central, la administración de Sebastián Piñera ha mejorado su función por medio de la implementación de un nuevo sistema de gestión estratégica de las prioridades presidenciales. Su papel se centra en ocho áreas prioritarias de acción para el ejecutivo, que involucran distintos sectores del Estado. La Unidad de Gestión de Cumplimiento Presidencial, creada exclusivamente para este fin, lo administra.

Marco legal e institucional

En la actualidad, existen distintas regulaciones que constituyen el marco legal del sistema de MyE chileno, cuya construcción ha sido gradual. Diversos instrumentos que pertenecen al sistema no se regularon sino hasta varios años después de su puesta en marcha, lo que fortaleció el diseño inicial de los mismos. En 2003, el gobierno y la oposición, incentivados por varios escándalos ocurridos por la mala utilización de recursos fiscales, llegaron a un acuerdo para apoyar un proceso de modernización del Estado.⁴ Con esto se buscó responder a la necesidad de mejorar el sistema de evaluación. A continuación, se muestra el marco legal actual del sistema de MyE chileno.

En 2003, la Ley 19 896⁵ introdujo un conjunto de modificaciones al Decreto de Ley Orgánico de Administración Financiera del Estado (DL 1 263 de 1975),⁶ incorporando las responsabilidades básicas sobre la evaluación de inversiones públicas y de programas del Estado. Con ello, se indicó en primer lugar que los proyectos de inversión deben contar con un informe de evaluación técnica y económica que analice la rentabilidad del proyecto, estudio que debe ser emitido por el organismo de planificación nacional o regional. En la actualidad, esta labor recae en el Ministerio de Desarrollo Social. Igualmente, otro artículo del mismo decreto estipula que el Ministerio de Hacienda es el responsable de establecer la lista de programas sociales de fomento productivo y de desarrollo institucional que deben someterse a evaluación.

A inicios de 2004, se promulgó un reglamento que complementa la ley anterior mediante el Decreto 1 177 del Ministerio de Hacienda,⁷ el cual creó las líneas de evaluación para los programas mencionados en el párrafo anterior. Con ello se estableció, en primer lugar, la evaluación de programas gubernamentales: ésta debe basarse en la metodología de

⁴ Durante este proceso de modernización del Estado, también se creó la Alta Dirección Pública, un sistema que busca asegurar determinadas competencias y capacidades en los directivos de alto nivel en los servicios públicos del Estado. Además, se promulgó una ley para el financiamiento de los partidos políticos.

⁵ Véase: <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=214348>.

⁶ Véase: http://www.leychile.cl/Consulta/Exportar?radioExportar=Normas&exportar_formato=pdf&nombreachivo=DL-1263_28-NOV-1975&exportar_con_notas_bcn=True&exportar_con_notas_originales=True&exportar_con_notas_al_pie=True&hddResultadoExportar=6536.2008-03-17.0.0%23.

⁷ Véase: <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=220923>.

marco lógico y centrarse en identificar los objetivos de los programas, para luego determinar la consistencia de su diseño y de sus resultados con tales objetivos. Esto se realiza principalmente con base en antecedentes e información existente. En segundo lugar, se determinó la línea de evaluación de impacto de programas, la cual debe evaluar los resultados en términos de eficacia en los siguientes tres niveles: productos, resultados intermedios y resultados finales.

El Decreto 1 177 también estableció que todas las evaluaciones que se realicen deben ser públicas e independientes. Por ello, las evaluaciones deben desarrollarse por evaluadores externos al sector público mediante paneles de expertos, universidades, entidades consultoras u organismos internacionales con competencia en el área de la evaluación. A partir de 2004, el Decreto 1 117 sobre las normas de evaluación, y los decretos que identifican los programas y las instituciones a evaluar, se hicieron parte de un documento oficial de la Dipres titulado *Instrucciones para la ejecución de la Ley de Presupuesto del sector público*.⁸ Este manual “compila y actualiza tanto las normas legales como las instrucciones que deben tener en cuenta los servicios públicos para la ejecución de los recursos que les fueron asignados en el respectivo presupuesto” (Dipres, 2013).

En 2005 comenzó a discutirse la factibilidad de crear una ley de transparencia, impulsada en gran parte por los acuerdos alcanzados en 2003 para modernizar el Estado. Se buscó asimismo suplir las deficiencias existentes en relación con el acceso a la información pública, y la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (Ley 20 285)⁹ se aprobó finalmente en 2008. Esta ley estableció la transparencia de la función pública, el derecho de acceso a la información de los órganos de la administración del Estado, los procedimientos para el ejercicio del derecho y para su amparo, y las excepciones a la publicidad de la información. De este modo, el público comenzó a tener acceso a los resultados de las evaluaciones y a toda la información generada.

A partir de 2009, el gobierno instituyó una nueva línea de evaluación *ex post*: la evaluación de programas recientes. Ésta incluye la definición de un grupo de control y el establecimiento de una línea de base para preparar una futura evaluación de impacto.

⁸ Véase: <http://www.dipres.gob.cl/594/w3-propertyvalue-15891.html>.

⁹ Véase: <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=276363>.

Dos años después se promulgó la Ley 20530, que creó el Ministerio de Desarrollo Social, al que se encomendó la evaluación *ex ante* de programas nuevos¹⁰ y de programas que experimenten modificaciones sustanciales, con el objetivo de dotarlos de consistencia y asegurar una adecuada coordinación entre ellos. Con ello, la evaluación *ex ante* de programas sociales quedó en manos del MDS, y la Dirección de Presupuesto se encargó de la evaluación de los programas restantes, pues ya había desarrollado durante varios años este tipo de evaluaciones. La misma ley encargó al MDS colaborar con el monitoreo de la gestión y de la implementación de los programas sociales por medio de su evaluación, y reguló también las responsabilidades de este ministerio con respecto a la evaluación de inversiones públicas.

Institucionalmente, la Dipres es la responsable de implementar y hacer cumplir la legislación en el marco del ciclo presupuestario; posteriormente, debe rendir cuentas ante el Parlamento y hacer públicas las evaluaciones. El Congreso, por su parte, tiene voz y voto en la aprobación de los programas seleccionados para evaluarse *ex post*. Asimismo, consultores independientes (no funcionarios públicos) realizan, sobre la base de una licitación,¹¹ las evaluaciones de los programas gubernamentales, las de impacto y las de programas nuevos. La Dipres, por su parte, funge como contraparte de los consultores, revisando todos los informes para su aprobación.

Al concluir una evaluación *ex post*, la Dipres y la institución o el programa evaluado crean un escrito con los compromisos institucionales, es decir, las mejoras que la institución o el programa tienen que introducir. Este documento de compromiso establece los términos y los indicadores que la Dipres debe controlar. Se trata de un mecanismo para garantizar la utilización de los resultados de las evaluaciones, las cuales se reportan a la Dirección de Presupuesto, al Congreso y al público general, y se encuentran disponibles en la página electrónica de la Dipres.¹²

¹⁰ Esta evaluación *ex ante* es de diseño y difiere de la evaluación de programas nuevos mencionada anteriormente, la cual se refiere a una evaluación *ex post* al poco tiempo de iniciado el programa.

¹¹ Paneles de expertos realizan las evaluaciones de programas gubernamentales. Cada panel se forma por medio de un concurso público y se integra por tres o cuatro consultores de prestigio, de acuerdo con la complejidad de la evaluación. Por otra parte, universidades o empresas consultoras seleccionadas mediante licitación pública llevan a cabo las evaluaciones de impacto y las evaluaciones comprehensivas de gasto.

¹² Véase: <http://www.Dipres.cl/572/propertyvalue-15697.html>.

Características o elementos básicos del sistema de monitoreo y evaluación¹³

Tal como se muestra en el cuadro III.1, es posible mencionar que existen dos grandes conjuntos de herramientas de los sistemas de evaluación y control de gestión de la Dipres y de otros actores que se han integrado. Se trata de los instrumentos de monitoreo y de las líneas de evaluación, cuyo objetivo es generar información de desempeño e introducir prácticas para mejorar la calidad del gasto público. En los siguientes apartados se describe cada uno de ellos.

Monitoreo

En el ámbito del monitoreo se identifican cuatro instrumentos por parte de la Dipres. En primer lugar, se ha especificado un conjunto de definiciones estratégicas (1994) que recogen la información de cada institución para orientar la formulación presupuestaria. Esto incluye la definición de la misión institucional, las prioridades gubernamentales, los objetivos y los productos estratégicos, a la vez que identifica a los usuarios o beneficiarios de los programas. Un segundo mecanismo de monitoreo son los indicadores de desempeño (1994), que miden la evolución de los principales productos de una institución pública a lo largo del tiempo. Con estos indicadores se evalúan la eficacia, eficiencia, economía y calidad de servicio con respecto al proceso, el producto y los resultados. El tercer instrumento es el Balance de Gestión Integral o BGI (1997), concebido como un mecanismo de transparencia y cuenta pública, en el cual las instituciones reportan su desempeño, definen sus metas y compromisos, y explicitan los recursos asociados. Este Balance se estructura con base en un formato estándar y se distribuye al Congreso y al público general. Finalmente, los ministerios y los servicios deben trabajar con un formulario de iniciativas, que se presenta al presupuesto público para la obtención de recursos. Se aplica a programas nuevos y a reformulaciones de programas preexistentes, y se basa en la matriz de marco lógico y en un análisis de diagnóstico que justifica la creación o la ampliación de programas.

¹³ Esta sección está basada principalmente en una investigación paralela: Guzmán, Irarrázaval y De los Ríos (2014).

CUADRO III.I. Resumen de actores y funciones

		Monitoreo	Evaluación ex ante	Evaluación ex post
Ministerio de Hacienda	Plan Chile Gestiona	Indicadores de actividades Indicadores de gestión interna		
	Oficina de Presupuesto (Dipres)	Definiciones estratégicas	Evaluación de programas gubernamentales (EPG)	
		Indicadores de desempeño (formulario H)		Evaluación comprehensiva de gasto (ECG)
		Balance de la Gestión Integral (BGI)	Presentación de programas al presupuesto	Evaluación de impacto
		Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG)	Evaluación de programas no sociales	Evaluación de programas nuevos (EPN)
Ministerio de Desarrollo Social (MDS)	División de Evaluación Social e Inversiones		Evaluación de inversión pública	
	División de Políticas Sociales	Monitoreo de programas sociales (Banco Integrado de Programas Sociales o BIPS)	Evaluación de programas sociales (Banco Integrado de Programas Sociales o BIPS)	
Ministerio Secretaría General de la Presidencia	Unidad de Seguimiento de las Prioridades Presidenciales	Seguimiento de las prioridades presidenciales		
Comité Interministerial de Desarrollo Social (ministerios incluidos: Desarrollo Social, Hacienda, Secretaría General de la Presidencia, Educación, Salud, Vivienda y Urbanismo, Trabajo y Seguridad Social y Servicio Nacional de la Mujer)		Seguimiento de la información de MyE generada por la Subsecretaría de Evaluación Social Aprobación de los criterios de evaluación Fortalecimiento de los programas sociales por medio de propuestas para su reformulación, término o adopción de medidas basadas en la evaluación de programas.		

Fuente: Elaboración propia.

Además, se han sumado otros instrumentos de monitoreo que no son parte de la Dipres. Entre ellos puede destacarse la Unidad de Gestión de Cumplimiento Presidencial que, creada en el gobierno de Sebastián Piñera, busca asegurar el logro del programa de gobierno en ciertas áreas definidas. También se pueden mencionar dos herramientas adicionales: Chile Gestiona y los Programas de Mejoramiento de la Gestión (PMG). Ambas herramientas involucran ciertas exigencias o incentivos para el cumplimiento de metas (en el caso de los PMG) o posibilitan el diálogo entre los subsecretarios y los jefes de servicio. Esto facilita el monitoreo de su labor, a pesar de que no están relacionadas con el monitoreo de desempeño de las instituciones o las intervenciones, pues se enfocan en la gestión del personal. A continuación se describen las herramientas más importantes.

Definiciones estratégicas

Esta herramienta constituye el punto inicial del sistema de MyE chileno. Desde el año 2000, cada institución debe reportar sus definiciones estratégicas como parte del proceso de formulación del proyecto de presupuesto de cada año. Estas definiciones aportan información sobre los ejes orientadores del quehacer de la organización; especifican la misión, los objetivos estratégicos, los productos estratégicos (bienes y servicios) y los clientes, usuarios o beneficiarios. Estos datos pretenden hacer consistente la solicitud de recursos por parte de las instituciones con sus prioridades financieras institucionales.

Con base en la información del año anterior, las instituciones públicas deben trabajar sus definiciones estratégicas y perfeccionarlas de acuerdo con las prioridades gubernamentales del Ministerio Secretaría General de la Presidencia y con las prioridades presupuestarias establecidas en el proyecto de Ley de Presupuestos. Estos antecedentes se presentan al Congreso Nacional, conjuntamente con el Proyecto de Ley de Presupuestos de cada año.

En cuanto a la capacidad de esta herramienta para poder contribuir verdaderamente a la discusión presupuestaria y al mejoramiento de políticas, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) mencionó algunas dificultades que se presentarían (OCDE, 2012). En primer lugar, la organización postuló que los objetivos estratégicos se enfocan muchas veces en los productos y en los procesos en vez de en los resultados. Aún más, a menudo utilizan

un lenguaje burocrático y de difícil comprensión. En segundo lugar, planteó que comúnmente las definiciones estratégicas que las instituciones desarrollan y utilizan no se ajustan a la estrategia proporcionada por la Dipres. De esta forma, se corre el riesgo de que las definiciones estratégicas se comprendan como un trámite de papeleo. Finalmente, un marco así ocasionaría que las definiciones estratégicas no se utilicen para la clasificación y la aprobación del presupuesto.

Indicadores de desempeño

En las declaraciones de cada institución para las definiciones estratégicas, se desarrolla un conjunto de indicadores de desempeño. Éste permite obtener información del desempeño de las instituciones y enriquecer el análisis para la formulación del presupuesto y su discusión en el Congreso Nacional; asimismo, permite cuantificar y medir resultados en relación con los bienes y servicios que cada institución entrega o provee a sus beneficiarios (clientes o usuarios).

Los indicadores de desempeño incorporados en el presupuesto incluyen una meta o un compromiso que puede estar directamente relacionado con alguno de los productos o subproductos (bienes o servicios) que ofrece la institución, o también puede tener un carácter más amplio. Los indicadores de desempeño deben cumplir algunos requisitos básicos: pertinencia, independencia de factores externos, comparabilidad, obtención de información a costos razonables, ser confiables, simples y comprehensivos, y constituir información de carácter público. A su vez, deben cubrir los aspectos más significativos de la gestión y privilegiar los objetivos principales de la organización.

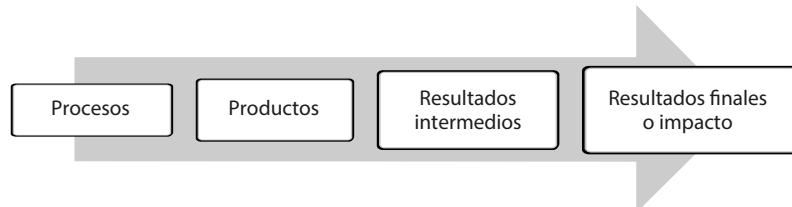
Los actores involucrados en la herramienta de los indicadores son tres: los organismos o servicios públicos, que participan directamente en la formulación de indicadores y de metas de desempeño; la Dipres, que analiza las propuestas de indicadores, examina el grado de coherencia entre los objetivos y recursos, y monitorea el cumplimiento de los objetivos con la elaboración de un informe sobre su trabajo; y el Congreso Nacional, que recibe los informes de formulación de indicadores y de cumplimiento de metas.

El propósito de la información derivada de los indicadores y de las metas se utiliza para conocer los compromisos de desempeño de las agencias y el grado de cumplimiento alcanzado al final de cada año. Los indicadores también se han utilizado en los procesos de

evaluación de los programas y los organismos. En el marco de las metodologías aplicadas, son parte de la información disponible y proporcionan niveles de desempeño en algunas áreas. Así, ayudan a guiar el proceso de evaluación. Además, debido a que los programas y los organismos no se evalúan cada año, los indicadores son la única información de desempeño que se puede observar con regularidad; por ello contribuyen al monitoreo de la ejecución de los programas y las agencias evaluadas.

Como se muestra en el diagrama III.1, los indicadores pueden ser de procesos, productos, resultados o impactos. En los últimos años (2010-2014) ha existido una tendencia a disminuir el número de indicadores de procesos y se han priorizado los indicadores de productos y de resultados. Este énfasis puede observarse en los cambios en las proporciones: los indicadores de procesos para 2004 corresponden a 0 en 2009 y, como aparece en el cuadro III.2, para 2013 representan tan sólo 7 por ciento de los indicadores totales (Dipres, 2010 y 2013).

DIAGRAMA III.1. Zonas de entrega: pasos de la cadena de resultados



Fuente: Elaboración propia.

CUADRO III.2. Distribución de indicadores en 2013

	Proceso	Producto	Resultado			Total
			Final	Intermedio	Total	
Total	70	736	171	24	195	1.001
Distribución porcentual	7	73.5	17.1	2.4	19.5	100

Fuente: DIPRES (2013).

Balance de Gestión Integral

Los Balances de Gestión Integral (BGI) son reportes elaborados por los propios servicios públicos. Comprenden cuatro aspectos de las instituciones: 1) las definiciones estratégicas y la información sobre los resultados más relevantes de la institución; 2) la identificación de la institución en aspectos como estructura organizacional, dotación y principales productos; 3) los resultados de la gestión y el informe de desempeño, de gestión financiera y de recursos humanos; 4) los desafíos para el año siguiente. El objetivo principal del BGI es informar acerca de los objetivos, las metas y los resultados de la gestión de los servicios como cuenta pública al Congreso Nacional. Adicionalmente, contribuye a otros procesos de análisis y de evaluación institucional.

Monitoreo de programas sociales

Después de la creación del MDS, se instituyó el Banco Integrado de Programas Sociales (BIPS). Este sistema está destinado a apoyar la gestión del presupuesto mediante el registro de los proyectos, programas y estudios.¹⁴ El banco abarca un conjunto de fichas de monitoreo que contienen información relevante de los programas que se implementan actualmente, o bien de los que no se implementan pero que han sido objeto de evaluación *ex ante*. El MDS y la Dipres establecen, en conjunto, las instrucciones generales, el diseño y la operación del BIPS, de acuerdo con la misma ley que creó al MDS (20530).¹⁵ Su información puede ser útil, entre otras cosas, para el monitoreo de la consistencia de los programas sociales, para la evaluación cuando un programa debe indagarse rigurosamente y para proporcionar fuentes a la Dipres que permitan complementar la información que se utiliza en los debates presupuestarios. El BIPS también puede ofrecer información importante para el trabajo de la Comisión Interministerial de Desarrollo Social.

La primera versión del BIPS se abrió al público a finales de 2013 e incluyó 411 programas sociales. Según conversaciones con el MDS, la información contenida en esta primera versión informó principalmente sobre los programas en ejecución. Su puesta en marcha requiere un

¹⁴ Véase: http://bip.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/bip-trabajo/mideplan_bip_ayuda/manuales/ManualUsuarioCompleto.pdf.

¹⁵ Véase: <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1030861>.

esfuerzo importante de coordinación entre los servicios de los estados y el MDS, y requiere una cantidad considerable de tiempo para su desarrollo. El contenido básico en el registro de cada programa social en el BIPS destaca la información descriptiva, los productos o los servicios prestados, el propósito del programa, su población objetivo, los indicadores (de procesos, productos o resultados) y la información financiera. Las evaluaciones *ex ante* y *ex post* realizadas por el MDS o la Dipres también se incluyen en el registro.

Uno de los aspectos del programa de monitoreo social a destacar es el uso que su información puede llegar a tener. De acuerdo con declaraciones de la Dipres, la información proporcionada en esta etapa temprana se está convirtiendo en un recurso adicional para la toma de decisiones acerca de los programas que requieren una evaluación *ex post*, ya que proporciona advertencias acerca de los aspectos de dichos programas que pudieran no estar funcionando correctamente. También puede permitir la mejora en la calidad de la información de los programas y contribuir a futuras evaluaciones *ex post*, pues en muchas ocasiones estas evaluaciones tienen problemas con la información inicial ofrecida por los operadores de programas.

Seguimiento de las prioridades presidenciales del Gobierno Central

Desde 2010, en la administración de Sebastián Piñera, la Segpres puso en marcha un nuevo sistema de seguimiento de las prioridades presidenciales. Para ello, se creó la Unidad de Gestión de Cumplimiento Presidencial, cuyo objetivo es asegurar el logro del programa de gobierno. Otros sistemas similares han existido en los gobiernos anteriores, también bajo la supervisión de la Segpres. Sin embargo, la administración actual ha tratado de fortalecer el papel de este sistema.

El diseño del sistema promovió que su enfoque se mantuviera en un grupo reducido de prioridades. Junto con los ministerios sectoriales, se definieron los objetivos y los indicadores en torno a los ámbitos de acción coherentes con el programa del gobierno. Las ocho áreas de acción para el periodo 2010-2014 fueron: crecimiento, empleo, seguridad pública, educación, salud, pobreza, calidad de la democracia y reconstrucción. La mayoría de los objetivos se formularon con un enfoque en el desempeño. El monitoreo de los compromisos asumidos se acompaña también de oportunidades de colaboración interminis-

terial, que consisten en reuniones entre el presidente, los ministros sectoriales y otros actores clave.

En 2013, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) publicó una revisión del sistema (Dumas, Lafuente y Parrado, 2013), en la que destacó el papel adoptado por la Segpres, el fortalecimiento de las funciones del centro del gobierno y el papel de la Unidad de Gestión de Cumplimiento Presidencial, que en conjunto transmitieron las prioridades presidenciales dentro del gobierno. Tanto su puesta en práctica como el fortalecimiento del Ministerio de la Presidencia parecen haber tratado de equilibrar o de cambiar la planificación estratégica de los actores anteriores, como la Dipres. Sin embargo, el mismo documento planteó que el componente de difusión hacia la opinión pública no fue completamente efectivo.

Chile Gestiona

En 2011, el Ministerio de Hacienda inició Chile Gestiona, un nuevo plan centrado en la gestión del Estado que busca mejorar el servicio ofrecido a los usuarios de los servicios públicos. Se han creado dos niveles de indicadores en los servicios públicos, incluidos los de gestión interna y los de actividades básicas. Este último tiene un enfoque en resultados. Los propios subsecretarios deben reportar los indicadores mencionados. El plan se encuentra todavía en una fase inicial, lo que hace difícil evaluar su continuidad y su efecto en la administración del Estado.

Programas de Mejoramiento de la Gestión

Con respecto a los mecanismos de incentivo al desempeño institucional, se establecieron los Programas de Mejoramiento de la Gestión (PMG) en 1998. Éstos aspiraron a lograr un funcionamiento adecuado en las áreas y los sistemas que garantizan una mejor gestión global de las instituciones. De esta manera, se han incorporado progresivamente indicadores que permiten mejorar la calidad de los servicios entregados a la ciudadanía, las condiciones de trabajo y la valoración de los funcionarios públicos. Los PMG dan derecho a un incremento en su remuneración a los funcionarios de los servicios correspondientes. La condición para obtener este beneficio es que la institución logre cierto grado de cumplimiento de los objetivos que se establecen anualmente.

Evaluación

Una de las características más destacadas del sistema de gestión de desempeño chileno es el uso sistemático de las evaluaciones. Éstas pueden clasificarse en dos tipos: *ex ante* y *ex post*.

Presentación de programas al presupuesto

El procedimiento de presentación de programas al presupuesto consiste en la utilización de un formato estándar para la exposición de programas y otras iniciativas de gasto al proceso de formulación presupuestaria. Durante la elaboración del presupuesto de cada año, los servicios públicos deben solicitar recursos para iniciativas nuevas, y ampliaciones o reformulaciones de iniciativas existentes en un formato estándar, denominado Formulario E de presupuesto. Este formulario se conforma por una ficha del presentación del programa y otras iniciativas de gasto, así como el correspondiente anexo presupuestario. Los conceptos incorporados en el formato corresponden en su mayoría a los utilizados en la metodología de marco lógico. Además, éste debe incluir la información respecto a la justificación o al problema que se pretende resolver con la implementación o con la ampliación de dicha iniciativa.

En el marco del proceso de formulación presupuestaria, se presentan programas para evaluación *ex ante* y *ex post* mediante el Formulario E. Para el año 2014, se recibió un total de 204 solicitudes por medio de dicho formulario. De éstas, 34 responden a programas nuevos, 34 a reformulaciones de programas y 136 a ampliaciones de programas (Dipres, 2013).

Evaluación ex ante

Evaluación de inversiones públicas

La evaluación *ex ante* de inversiones públicas se enmarca dentro del Sistema Nacional de Inversiones (SNI). Esta institución tiene, mediante diversos arreglos institucionales, cerca de 40 años en funcionamiento. El SNI está basado en la Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado, la cual establece que los estudios de preinversión y los proyectos de inversión (principalmente en infraestructura física) deben contar con un informe del organismo de planificación nacional o regional. Estos estudios corresponden a la evaluación *ex ante* de

inversiones, y su fundamento debe ser un análisis técnico-económico de su rentabilidad.

Como regla general, todas las inversiones públicas deben pasar por una evaluación *ex ante*. Sin embargo, existe un conjunto de leyes, reglamentos, circulares y resoluciones que prefiguran la lista definitiva de las inversiones que deben sujetarse a esta evaluación. Las obras públicas licitadas mediante el sistema de concesiones, los proyectos de infraestructura financiados por los fondos de desarrollo regional por montos inferiores a cien mil dólares y las inversiones relacionadas con defensa, entre otras, se encuentran excluidas.

Dicha atribución la asumió inicialmente la antigua Oficina de Planificación (Odeplan) y se transfirió, por ley, a Mideplan en 1990. En la misma normativa, se estableció la División de Estudios, Planificación e Inversión, organismo que tuvo a su cargo evaluar el desempeño de los proyectos de inversión financiados por el Estado. Posteriormente, con la creación del MDS, la nueva Subsecretaría de Evaluación Social obtuvo dicha atribución.

En términos operacionales, el SNI está compuesto por cuatro subsistemas que agrupan el conjunto de funciones en el ciclo de una inversión pública. El primero es el Subsistema de Análisis Técnico-Económico, en el cual se desarrollan las evaluaciones *ex ante* de inversiones públicas. Los mismos organismos que solicitan los recursos efectúan las evaluaciones, sean gobiernos subnacionales o ministerios sectoriales. Para el desarrollo de las evaluaciones, el MDS dispone de un conjunto de metodologías *ad hoc* para cada tipo de inversión. Posteriormente, analistas del MDS revisan estas evaluaciones y, en caso de éxito, obtienen una recomendación favorable.

Los siguientes dos subsistemas se denominan Subsistema de Formulación Presupuestaria y Subsistema de Ejecución Presupuestaria. Éstos agrupan las funciones vinculadas con la asignación y la ejecución de los recursos necesarios para el desarrollo de la inversión. En este contexto, la Dipres adquiere un protagonismo importante. Finalmente, se encuentra el Subsistema de Evaluación *Ex Post*, liderado por el MDS. Éste nunca ha tenido un protagonismo al mismo nivel que la evaluación *ex post* de programas. Su objetivo consiste en realizar evaluaciones posteriores a la ejecución de una inversión, las cuales se concentran principalmente en corroborar los supuestos utilizados en la evaluación *ex ante*.

La evaluación *ex ante* de inversiones no está necesariamente ligada al ciclo presupuestario. Durante todo el año, el MDS realiza las evaluaciones de cada uno de los proyectos que pretenden obtener financiamiento. Como fruto de esta valoración, los proyectos pueden obtener la categoría de recomendación socioeconómica (RS), con la cual se vuelven aptos para recibir financiamiento. En el momento de la discusión del presupuesto, los ministerios, servicios y regiones justifican su solicitud presupuestaria con base en criterios históricos sobre esa asignación y en la cartera de proyectos que han obtenido RS.

Evaluación de programas sociales y no sociales

En 2001 se incorporó la evaluación *ex ante* a la fase de formulación del presupuesto (Arenas y Berner, 2010) y, a la fecha, ésta ha experimentado varios cambios hasta llegar a su forma vigente. Actualmente, existe la obligación legal de que todo programa nuevo o con reformulación sustantiva cuente con una evaluación previa. Asimismo, es imperativo que todos los programas mal evaluados y cuyos resultados muestran falencias en su diseño posean una evaluación *ex ante* (Dipres, 2013).

Hasta el año 2010, la Dipres llevó a cabo las evaluaciones *ex ante* para todos los programas nuevos, que se habían reformulado o que se habían ampliado. Luego, el MDS (a partir de su creación) y la Dipres adquirieron esta función: el primero aborda los programas sociales y la segunda se ocupa del resto.

La evaluación *ex ante* tiene en cuenta principalmente los objetivos del programa (su definición y claridad), el diagnóstico realizado (que dé cuenta del problema o necesidad que abordará) y la tenencia de indicadores de desempeño que permitan su posterior evaluación o monitoreo. Con base en este análisis, se elaboran un informe y una calificación, en referencia fundamentalmente a la conveniencia de implementar el diseño del modo en que se planteó inicialmente.

En 2011, la Dipres implementó una plataforma electrónica que permite a los formuladores y directores de programa presentar, con anticipación, los programas que deberían ser objeto de una evaluación *ex ante*. La selección de los programas que el MDS evaluará se establece por medio de un protocolo de acuerdo con la Dipres, que determina cuáles programas son sociales y cuáles no. Este protocolo debe implementarse por una orden ejecutiva, de acuerdo con las disposiciones de la misma ley que creó el MDS.

Entre sus funciones, el MDS tiene como objetivo determinar la coherencia y la pertinencia de los programas sociales propuestos para su implementación, ampliación o reformulación. Esta evaluación debe llevarse a cabo con énfasis en la coordinación entre el programa evaluado y otros programas sociales, sea que se encuentren en ejecución o que se hayan propuesto para su implementación.

Desde 2008 se han evaluado 552 programas públicos en esta modalidad: 46 por ciento corresponde a programas nuevos y 54 por ciento a programas con reformulaciones significativas, tal como se presenta en el cuadro III.3.

CUADRO III.3. Programas sometidos a evaluación *ex ante*

Tipo de programa	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Total de programas
Programas sociales	75	54	85	55	44	49	362
Nuevos	48	18	20	26	30	24	166
Reformulados	27	36	65	29	14	25	196
Programas no sociales	24	40	50	22	30	24	190
Nuevos	14	16	17	7	21	13	88
Reformulados	10	24	33	15	9	11	102
Total de programas	99	94	135	77	74	73	552

Fuente: Dipres (2013).

Evaluación *ex post*

A partir de 1997 se creó un área de evaluación *ex post* que respondió a los principios de independencia, transparencia, oportunidad, eficiencia y calidad técnica. En este ámbito, se definieron cuatro líneas de evaluación:

1. La evaluación de programas gubernamentales (EPG), que se basa en la metodología de marco lógico. Con base en información y antecedentes, permite identificar los objetivos de los programas y analizar la consistencia del diseño y de los resultados obtenidos en relación con dichos objetivos.
2. Las evaluaciones comprehensivas de gasto (ECG), cuyo objetivo es evaluar el diseño, la gestión institucional, los resultados y el uso de recursos en la provisión de los productos estratégicos de la institución. A la vez, estas evaluaciones buscan duplicidades, super-

posiciones o complementariedades entre los productos estratégicos de la institución.

3. Las evaluaciones de impacto, que permiten cuantificar los beneficios observados en la población atendida, por medio del aislamiento de la influencia de los factores externos que hubiesen ocurrido sin la intervención del programa evaluado. Este tipo de evaluación requiere la construcción de un grupo de control que preferiblemente debe obtenerse a partir de un diseño muestral experimental.
4. La evaluación de programas nuevos (EPN), creada en 2009 como una herramienta para diseñar la evaluación desde que un programa público inicia o se planifica. Con esto, establece líneas de base para la futura evaluación de impacto del mismo.

Las instituciones externas al sector público desarrollan este tipo de evaluaciones mediante licitaciones públicas, de forma tal que se aseguren la calidad, la transparencia y el uso de la información. Para lograr mayor efecto de las evaluaciones *ex post* y para articular cambios y mejoras en los programas evaluados, los estudios se publican. Además, las autoridades de los servicios involucrados y de los ministerios participan activa y formalmente como contrapartes. Los resultados de este tipo de evaluación retroalimentan la elaboración del presupuesto. Sin embargo, no están asociados a una disminución o a un aumento de recursos. En cambio, responden a la necesidad de mejoras continuas en el desempeño de los programas.

Durante el periodo de 2010 a 2014, la mayor parte de las funciones de la Dipres respecto a los usos de la información continuó su desarrollo, como sucedió en los gobiernos anteriores. Los resultados de la evaluación se entregan en el Congreso como parte del proceso presupuestario, al mismo tiempo que se publican en la página electrónica de la Dipres. Además, junto con el presupuesto de cada año, se entregan los informes consolidados con el número de evaluaciones, sus resultados y las principales mejoras introducidas en las herramientas de MyE.

Sobre la base de las nuevas categorías definidas por la Dipres, se estableció desde 2013 que todos los programas con un desempeño insuficiente deben presentarse para la evaluación *ex ante* del año siguiente. Esto justifica su continuidad y las medidas adoptadas para mejorar su ejecución. Además, los programas con resultados no demo-

trados deben elaborar compromisos que aseguren la disponibilidad de indicadores para medir su desempeño dentro de un plazo adecuado.

CUADRO III.4. Resultados de la evaluación

Categoría de resultados	2011	2012	2013
Buen desempeño	1	3	0
Desempeño suficiente	7	5	6
Desempeño insuficiente	6	8	7
Resultados no demostrados	4	3	5

Fuente: Elaboración propia a partir de la información de Dipres (2013).

Evaluación de impacto

Esta primera herramienta evalúa si los programas han logrado los resultados esperados, y se caracteriza tanto por la evaluación de los resultados y el impacto como por un análisis de los otros aspectos del programa. Su objetivo es medir los resultados finales de un programa o sus efectos netos sobre los beneficiarios del mismo. Esto se observa mediante las diferencias que se cuantifican respecto a las líneas de base (evaluaciones de diagnóstico iniciales). Para aislar los efectos externos, se compara esta diferencia con la observada en un grupo de control previamente definido y evaluado. Durante la administración 2010-2014, las evaluaciones de impacto se han centrado en el suministro de información respecto a los resultados o al impacto en los beneficiarios. Esto elimina la necesidad de llevar a cabo un análisis exhaustivo de la gestión del programa.

Evaluación de programas gubernamentales

Las evaluaciones de programas gubernamentales (EPG) miden algunos aspectos relacionados con la eficiencia programática, a la vez que buscan disponer de información que apoye la gestión de los programas públicos y el análisis de resultados para el proceso de asignación de recursos. Las EPG, lideradas por la Dipres, se basan en los conceptos básicos de la matriz de marco lógico, complementada con la revisión de una serie de temas específicos del programa.

Durante la administración 2010-2014 se introdujeron cambios en las consecuencias de la evaluación. Antes de 2011, al final de una EPG, el programa se clasificaba en una categoría según sus efectos, lo

que determinaba las recomendaciones de la Dipres para el programa evaluado. Las categorías consistían en: 1) ajustes menores, 2) diseño y modificaciones de gestión interna para el programa, 3) rediseño sustantivo del programa, 4) reubicación institucional y 5) finalización o sustitución integral del programa (Arenas y Berner, 2010). En otras palabras, la tendencia consistía en evaluar el diseño y la aplicación de los programas. No obstante, a partir de 2011 se modificó el enfoque de los resultados esperados de la EPG, y se enfatizó la evaluación de la eficacia y la eficiencia en la prestación de bienes y servicios. Este nuevo enfoque sugirió que la evaluación del diseño de los programas no era tan importante en sí misma, a menos que tuviera una relación directa con los resultados esperados. Los datos recogidos podrían proporcionar información más precisa para la formulación del presupuesto. Con este cambio de perspectiva, se modificaron las categorías de clasificación de programas y, en resumen, se crearon las cuatro clases siguientes:

1. Buen funcionamiento: el programa presenta resultados positivos y significativos en los niveles intermedios y finales, y en los aspectos de diseño, de gestión y de productos.
2. Desempeño suficiente: el programa tiene resultados positivos que dan cuenta de sus objetivos; sin embargo, presenta debilidades en algunos de los aspectos evaluados.
3. Desempeño insuficiente: el programa arroja resultados insuficientes o demuestra debilidades en los aspectos evaluados, que no le permiten dar cuenta de sus objetivos.
4. Los resultados no están demostrados: la evaluación no proporciona información suficiente para permitir la obtención de resultados concluyentes con relación al desempeño del programa.

Evaluaciones comprehensivas de gasto

Las evaluaciones comprehensivas de gasto (ECG) surgieron en 2001 como requerimiento del Congreso Nacional, que planteó la necesidad de evaluar instituciones o conjuntos de instituciones pertenecientes a un mismo sector. Dicha evaluación analiza la consistencia estratégica entre los objetivos institucionales y sectoriales, el diseño institucional (estructura institucional y distribución de funciones entre las distintas unidades de trabajo), los procesos productivos y de gestión, el uso de recursos financieros y los resultados en la provisión de bienes y

servicios (Arenas y Berner, 2010). De esta forma, esta evaluación da cuenta de la racionalidad de la estructura institucional y de la distribución de funciones entre los distintos servicios que componen un ministerio. También permite evaluar la eficacia, eficiencia y economía en el uso de los recursos institucionales (Dipres, 2013).

Evaluación de programas nuevos

En 2009, la Dipres introdujo las evaluaciones de programas nuevos (EPN) para los programas que se encuentran en una etapa de implementación temprana. La herramienta obligó a las instituciones a presentar todas sus propuestas de gasto en un formato estándar para hacer explícita la lógica de intervención que se busca. Este proceso se considera parte de la evaluación *ex post*, ya que su propósito es fortalecer el diseño del programa y desarrollar el diseño de una evaluación de impacto *ex post*. Por medio de la EPN, se identifica la línea de base relevante para el programa y se establece el grupo de control, de acuerdo con las características de la situación particular. También construye sistemas de información rigurosos para la recolección de los datos necesarios.

Programas e instituciones evaluados

Centrando la atención en la evaluación de programas, el cuadro III.5 presenta la cobertura de cada línea de evaluación desde 1997 hasta 2013. De acuerdo con la última medición presentada, los programas de evaluación han abarcado un total de 474 evaluaciones: 420 de programas públicos y 54 de instituciones. En primer lugar, se puede constatar el aumento gradual en el tiempo de la cantidad de evaluaciones realizadas por la Dipres. En segundo lugar, se observa la preponderancia de la evaluación de programas gubernamentales (EPG) respecto a las otras líneas de evaluación: dos tercios (63.1 por ciento) de las evaluaciones realizadas en Chile entre 1997 y 2013 corresponden a las EPG.

Selección de programas por evaluar

La selección de programas por evaluar surge de una propuesta del ejecutivo, mediante la Dipres, la Segpres y el MDS. Esta selección se presenta al Congreso Nacional en el marco de la tramitación de la Ley de Presupuestos, y éste cuenta con la capacidad de modificarla. Dicho

CUADRO III.5. Evaluación de programas e instituciones 1997-2013

Línea de evaluación	1997-1999	2000-2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011*	2012*	2013*	Total
Evaluación de programas gubernamentales (EPG)	80	94	13	14	16	20	18	10	19	15	299
Evaluación comprensiva de gasto (ECG)		19	2	4	7	5	5	6	0	6	54
Evaluación de impacto		30	7	14	12	8	14	9	11	2	107
Evaluación de programas nuevos (EPN)						5	4	5	0	0	14
Total anual	80	143	22	32	35	38	41	30	30	23	474

Fuente: Dipres (2013). *Algunas evaluaciones no estaban concluidas a la fecha del reporte.

compromiso se plasma en un protocolo de acuerdo, celebrando entre el Ministerio de Hacienda y el Congreso (Dipres, 2013).

Una investigación (Irarrázaval y Arteaga, 2012) muestra que, en general, unos pocos ministerios concentran la mayoría de los programas evaluados. Por ejemplo, sólo cinco ministerios implementan 59 por ciento de los programas evaluados entre 2006 y 2010. Esta concentración de las decisiones de evaluación en los ministerios no corresponde con el tamaño relativo del presupuesto público en esas instituciones, pues los ministerios que mayor porcentaje de ingreso relativo acumulan (como el Ministerio de Salud, Trabajo y Previsión Social, Economía y Obras Públicas) no se ubican en las posiciones superiores de la jerarquización presentada en el cuadro III.6.

La lista de programas por evaluar no tiene una lógica conocida de selección. Paralelamente, existe una variación muy amplia en el tamaño y en la complejidad de los programas. Esta diversidad no está recogida en la metodología de evaluación, que es prácticamente la misma para todos ellos y que no dispone de herramientas para realizar un juicio certero sobre los resultados a nivel de productos que se han alcanzado en la ejecución. Aún más, no tiene la capacidad de aislar los efectos para revelar unívocamente el impacto del programa. Las herramientas que entrega la Dipres enfatizan el diagnóstico del diseño de los programas y los principales elementos de la organización y la gestión de éste. Esto contrasta con herramientas que permiten al equi-

CUADRO III.6. Cantidad de programas gubernamentales evaluados entre 2006 y 2010

Ministerio	EPG 2006-2010		Porcentaje de ingreso ministerial quinquenal respecto al ingreso total de los ministerios
	Cantidad	Porcentaje	
Educación	10	16.39	20.06
Planificación	8	13.11	1.41
Interior	7	11.48	4.30
Vivienda y Urbanismo	6	9.84	4.37
Secretaría General de Gobierno	5	8.20	0.42
Agricultura	4	6.56	1.70
Obras Públicas	4	6.56	7.13
Secretaría General de la Presidencia	4	6.56	0.17
Relaciones Exteriores	3	4.92	0.25
Minería	2	3.28	0.26
Salud	2	3.28	14.64
Bienes Nacionales	1	1.64	0.09
Defensa	1	1.64	8.26
Economía	1	1.64	5.16
Justicia	1	1.64	2.78
Transportes y Telecomunicaciones	1	1.64	1.37
Trabajo y Previsión Social	1	1.64	26.26
Hacienda	0	0.00	1.37
Total	61	100	100

Fuente: Elaboración propia a partir de información de Dipres (2013).* En relación con los ingresos ministeriales quinquenales. Año base: 2010.

po evaluador pronunciarse acerca de los aspectos de eficacia, calidad, eficiencia y economía. La ausencia de la información necesaria para emitir un juicio informado provoca esta situación, en tanto el propio panel evaluador recopila buena parte del material sistematizado.

Información sobre resultados de la evaluación

Las evaluaciones han sido útiles para proporcionar información sobre el desempeño de los programas a las autoridades presupuestarias, a los ministerios encargados de los programas, a otros ministerios (por medio de la Comisión Interministerial), al Congreso, a los medios de comunicación y al público en general. Los canales principales son los siguientes:

- Envío al Congreso de los informes de las evaluaciones realizadas durante el ciclo presupuestario anual y su publicación en la página electrónica de la Dipres.
- Presentación de los resúmenes sobre las evaluaciones llevadas a cabo durante el ciclo presupuestario anual y sobre el cumplimiento de los compromisos institucionales de las evaluaciones anteriores, enviada junto con el proyecto de Ley de Presupuesto al Congreso.
- Presentación de los resúmenes de las evaluaciones realizadas en el año y del cumplimiento de los compromisos institucionales de las evaluaciones anteriores. Se realiza como parte del informe de finanzas públicas, que se envía al Congreso cada año y está disponible para el público.
- Presentación de la información resumida de las evaluaciones en el documento de evaluación de la gestión financiera, que se envía al Congreso cada año y está disponible para el público.

Conclusiones

Como se puede percibir a lo largo del capítulo, la construcción del sistema de MyE chileno no ha sido lineal. Aunque ha conservado su estructura y su función en el tiempo, sus procesos se han priorizado de manera diferente durante cada periodo. Con esta experiencia, se plantean las principales conclusiones del caso chileno, organizadas en seis puntos.

1. El sistema de MyE chileno es una construcción dinámica. La puesta en marcha del mismo ha sido gradual en el tiempo. Sus primeros pasos se remontan a la década de 1970, con la evaluación de proyectos de inversión; después, el sistema se ha fortalecido de forma permanente desde 1990, principalmente desde la Dipres, pero también gracias a otros actores que se han incorporado. Producto de lo anterior, el sistema ha logrado una consolidación importante y también se ha instalado una cultura de evaluación dentro del Estado. Actualmente, se cuenta con procedimientos que definen las diferentes instancias en que se aplican cada uno de los instrumentos de MyE a lo largo del ciclo de las políticas públicas.

En la construcción del sistema, la introducción de mecanismos nuevos tampoco ha sido completamente lineal. A lo largo del tiem-

po, determinadas herramientas han sido más o menos importantes, lo cual ha variado con la definición de nuevas prioridades. Por lo tanto, incluso si estos sistemas requieren una fuerte dosis de estabilidad y coherencia, el tiempo los someterá a cambios invariablemente.

2. Cada actor en el sistema tiene un papel estratégico. Desde la década de 1990, el sistema ha estado fuertemente dirigido por la Dipres. Esto hizo posible su posicionamiento dentro del Estado y facultó un crecimiento estable respecto a la cantidad de funciones que desarrolla dicha institución. Actualmente, nuevos actores y mecanismos que se han incorporado al sistema han complementado las funciones de MyE existentes. Es importante que cada actor tenga una definición clara de sus funciones y de sus responsabilidades. Además, el conjunto de actores debe lograr una coordinación efectiva y evitar el exceso de instrumentos y las duplicidades de funciones.

El exceso de instrumentos es particularmente crítico en la actualidad. La adición de nuevas instancias que piden indicadores y la falta de mecanismos claros de coordinación entre las distintas exigencias implican que los organismos encargados de proporcionar esos indicadores deben gastar una cantidad considerable de recursos en la generación de información. Esto crea nuevos obstáculos tanto en la calidad y facilidad del uso de los indicadores creados como en el costo de reportarlos.

3. El sistema de MyE requiere institucionalización. Construirlo impone el desafío de administrar en forma adecuada la contradicción entre el nivel de legislación del sistema y la flexibilidad en los procesos. Por un lado, es necesario incorporar legislaciones que aseguren un nivel de permanencia de las instituciones, como ocurrió con la incorporación del MDS por medio de una nueva ley. Sin embargo, la incorporación de leyes también genera tensiones sobre el mismo avance del sistema; es decir, crea potencialmente formalismos excesivos que, con el tiempo, provocan una ausencia de consecuencias o de interés por crear mejoras. Por otro lado, las iniciativas emergentes, como la Unidad de Gestión de Cumplimiento Presidencial o el plan Chile Gestiona, no tienen un marco legal que permita la permanencia de estas organizaciones en futuras administraciones. Esto sucede a pesar de que se implementaron con un alto nivel de flexibilidad y de que, como tales, maduraron con facilidad.

En tal escenario, el desarrollo de un sistema de MyE necesita ser flexible y pragmático. Gran parte de los instrumentos del sistema chileno se implementó con prácticas y procedimientos que no se derivan de leyes permanentes, sino de normas transitorias. En el caso de la evaluación de programas, no fue sino hasta siete años después de su puesta en marcha que ésta se estableció en una ley permanente que le entregó, oficialmente, las atribuciones al Ministerio de Hacienda. Con ello se permitió hacer uso de las lecciones aprendidas.

4. El uso de los diferentes componentes del sistema de MyE debe ser complementario. Es necesario valorar constantemente el papel de cada uno de los instrumentos. Por un lado, los instrumentos de monitoreo permiten acceder a información para una toma de decisiones más oportuna y con mayor cobertura que las evaluaciones. Sin embargo, también es importante aproximarse con cautela a este tipo de instrumentos, porque carecen de juicios más evaluativos, que deben contemplarse en decisiones de mayor complejidad. Por otro lado, las evaluaciones generan un tipo de información más exhaustiva y útil para los procesos de toma de decisiones; no obstante, llegan a un número limitado de programas y mediante procesos de mayor duración.

En la actualidad, se ha facilitado el proceso de informar a las partes interesadas y se ha establecido una base para el monitoreo de los cambios necesarios en los programas, de conformidad con las conclusiones y las recomendaciones de las evaluaciones. Además, el proceso de evaluación también ha servido como una oportunidad de aprendizaje para las unidades organizacionales evaluadas y el desarrollo de las capacidades se ha beneficiado.

5. Utilización e integración con el proceso de toma de decisiones. Una clave importante para la validez y para el reconocimiento del sistema de MyE es su utilización y nivel de integración en la toma de decisiones. En la medida en que estos procedimientos se tornan sofisticados, pueden ganar independencia y solidez conceptual. A pesar de esto, debe cuidarse que estos beneficios no amenacen la facilidad en el uso del sistema. Posteriormente, la integración con la toma de decisiones puede efectuarse con fines de eficiencia presupuestaria o de mejora de las políticas públicas.

En tal escenario y en primer lugar, un documento de la OCDE (2012) reveló una percepción generalizada de que la información

de desempeño y de las evaluaciones no ha tenido un impacto suficiente en la asignación de recursos. Se destacan cuatro factores que podrían explicarlo: 1) la debilidad en la estructura del programa presupuestario, 2) la falta de énfasis en la discusión del presupuesto, 3) la ausencia de un análisis sobre prioridades y 4) la escasez de mecanismos de revisión del gasto. Sin embargo, el sistema de MyE debe lograr integrarse en los procesos de toma de decisiones. La construcción de este sistema se ha utilizado en el proceso presupuestario como base y motivación. Se ha tenido en cuenta la oportunidad que ofrece la gestión del presupuesto, principalmente derivado de su ciclo anual. En este último, las etapas bien definidas, reguladas y repetitivas han permitido la integración de los instrumentos y de los procesos a lo largo del año; los ha vinculado para concretar objetivos y, por lo tanto, para generar lecciones institucionales acumulativas.

El mejoramiento en el diseño de políticas requiere una retroalimentación efectiva en la toma de decisiones de los responsables de las políticas públicas. De acuerdo con lo que se indica en *La formulación de políticas públicas en la OCDE: ideas para América Latina* (Banco Mundial, 2010), el paso más importante en el proceso de mejora en la toma de decisiones debe ser el fortalecimiento del núcleo de gobierno. Primero, debe abordarse en términos de su capacidad política para gestionar las políticas públicas; posteriormente, debe fortalecerse con una secretaría técnica para apoyar esta función. Para ello, es importante que los arreglos institucionales que auxilian al sistema de MyE estén cerca del núcleo de gobierno que toma las decisiones. En los últimos años se abrió un debate en esta línea, en el cual se discute la creación de una nueva agencia para la evaluación de políticas públicas, como lo han sugerido gobiernos sucesivos y diversas opiniones.

En ambos casos, el uso de la información brindada por los instrumentos de desempeño y por las evaluaciones no puede ser mecánico. Los procesos de toma de decisiones también deben considerar otras categorías de información: las prioridades de un programa de gobierno y las restricciones impuestas por la política fiscal, entre otras. El objetivo es que la información de los sistemas de MyE se integre en un proceso de toma de decisiones de carácter técnico y político.

6. Mejoras operativas respecto a la generación y al uso de la información. El manejo de información es, sin duda, un elemento crítico del sistema de MyE. En primer lugar, la disponibilidad de la información es fundamental para el desarrollo de evaluaciones y para la puesta en marcha de instrumentos de monitoreo. En particular, las evaluaciones deben tener en cuenta las limitaciones de información existentes para determinar, por ejemplo, la línea de base de un programa. En estos casos, el foco de la evaluación debería centrarse en otros aspectos, como los elementos del diseño, los procesos básicos de gestión, la eficacia y la eficiencia de los productos, entre otros. Tanto para las evaluaciones como para los instrumentos de monitoreo, es importante proporcionar incentivos y ejercer presión constante sobre los organismos del Estado para que se introduzcan mejoras en los sistemas de información.

En relación con lo anterior, aún hace falta avanzar hacia un sistema de gestión del conocimiento para la información requerida y generada por las evaluaciones y los instrumentos de monitoreo. En la actualidad, existen muchos actores que generan datos relevantes para la toma de decisiones; al mismo tiempo, diversas instancias los exigen. Sin embargo, la coordinación entre estos actores es muy limitada y, por lo tanto, no existe un registro centralizado de la información generada. Esto dificulta su accesibilidad y utilización durante el proceso de toma de decisiones o en el desarrollo de nuevas evaluaciones.

Referencias

- Aninat, C., J. Londregan, P. Naviay y J. Vial. 2011. “Juego político cooperativo. Instituciones, procesos políticos y características de las políticas públicas en Chile”, en C. Scartascini, P. Spiller, E. Stein y M. Tommasi (eds.), *El juego político en América Latina: ¿cómo se deciden las políticas públicas?* Colombia: BID/Mayol.
- Arenas, A. y H. Berner. 2010. *Presupuesto por resultados y la consolidación del Sistema de Evaluación y Control de Gestión del gobierno central*. Santiago: Ministerio de Hacienda.
- Banco Mundial. 2005. *Estudio de evaluación de impacto del Programa de Evaluación de Programas*. Santiago: Banco Mundial.

- _____. 2008. *Chile: estudio de evaluación en profundidad del Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG)*. Santiago: Banco Mundial.
- _____. 2010. *La formulación de políticas públicas en la OCDE: ideas para América Latina*. Santiago: Banco Mundial. Disponible en: http://siteresources.worldbank.org/extlacregtoppubsecgov/Resources/OECD_IDEAS_spanish.pdf [consultado el 3 de marzo de 2015].
- Bellolio, I., B. de los Ríos, I. Irarrázaval, L. Larraín, J. Marshall, J. J. Morales, E. Sierpe y V. Véliz. 2012. *Agencia de evaluación pública: Propuesta de diseño institucional*. Santiago: s.p.i.
- Blöndal, J. y T. Curristine. 2004. “Budgeting in Chile”. *OECD Journal on Budgeting*, 4(2), pp. 8-45.
- Congreso Nacional. 2011. *Historia de la Ley 20530: crea el Ministerio de Desarrollo Social y modifica cuerpos legales que indica*. Santiago: Congreso Nacional.
- Costa, R. 2013. *La regla fiscal chilena: evolución reciente y desafíos*. Santiago: Dipres.
- Dipres. Dirección de Presupuesto. 2001. *Evaluación de programas e indicadores de desempeño, transparencia y mejoramiento de los procedimientos para la elaboración y discusión presupuestaria*. Santiago: Ministerio de Hacienda.
- _____. 2005. *Sistema de control de gestión y presupuestos por resultados. La experiencia chilena*. Santiago: Ministerio de Hacienda.
- _____. 2010. “Instructivo de indicadores 2011”. Disponible en: http://www.dipres.gob.cl/594/articles-36282_doc_pdf3.pdf [consultado el 3 de marzo de 2015].
- _____. 2010a. *Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG). Año 2011. Programa Marco Básico*. Santiago: Ministerio de Hacienda.
- _____. 2012. “Balance de gestión integral (BGI)”. Disponible en: http://www.dipres.gob.cl/594/articles-36299_doc_1pdf.pdf [consultado el 3 de marzo de 2015].
- _____. 2012a. “Definiciones estratégicas”. Disponible en: <http://www.dipres.gob.cl/594/w3-propertyvalue-15219.html> [consultado el 3 de marzo de 2015].
- _____. 2012b. *Informe de finanzas públicas 2013*. Santiago: Ministerio de Hacienda.
- _____. 2012c. *Instrucciones para la presentación de programas y otras iniciativas al presupuesto*. Santiago: Dipres.

- _____. 2012d. *Sistema de monitoreo del desempeño institucional*. Santiago: Dipres.
- _____. 2012e. *Sistema planificación-control de gestión*. Santiago: Dipres.
- _____. 2013. *Informe de finanzas públicas 2014*. Santiago: Ministerio de Hacienda.
- Dipres. Dirección de Presupuesto/Banco Interamericano de Desarrollo (BID). 2005. *El proceso presupuestario en Chile. Aspectos generales: marco legal, actores institucionales, principales aspectos de modernización*. Santiago: Dipres.
- Dumas, V., M. Lafuente y S. Parrado. 2013. “El fortalecimiento del centro de gobierno para resultados en Chile”. Nota técnica IDB-TN-563. Disponible en: http://www.serviciocivil.gob.cl/sites/default/files/el_fortalecimiento_centro_gobierno_resultados_chile_bid_2013.pdf [consultado el 12 de marzo de 2015].
- FMI. Fondo Monetario Internacional. 2001. *Manual de estadísticas de finanzas públicas 2001*. Washington, D. C.: FMI.
- Guzmán, M. 2007. *Evaluación de programas. Notas técnicas*. Santiago: ILPES/CEPAL.
- Guzmán, M. y M. Marcel. 2008. “Hacia un círculo virtuoso en la reforma presupuestaria en Chile”. *Presupuesto y Gasto Público*, 51, pp. 305-323.
- Guzmán, M., I. Irarrázaval y B. De los Ríos. 2014. “Monitoring and Evaluation Systems: The Case of Chile, 1990-2014”. Manuscrito.
- Irarrázaval, I. e I. Arteaga. 2012. “Impacto de la evaluación: aprendizajes del caso chileno”. Ponencia presentada en el XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Cartagena, 30 de octubre a 2 de noviembre.
- Ley 20530. 2011. Crea el Ministerio de Desarrollo Social y modifica cuerpos legales que indica.
- Marcel, M. 2002. “Las opciones para la reforma del Estado de Chile”, en S. Valdés (ed.), *Reforma del Estado. Dirección pública y compras públicas*. Santiago: Centro de Estudios Públicos. Disponible en: http://www.cepchile.cl/dms/archivo_3527_1757/refor2_04_marcel.pdf [consultado el 12 de marzo de 2015].
- _____. 2005. *Principales aspectos del proceso presupuestario en Chile*. Santiago: Ministerio de Hacienda.

- Marcel, M., M. Tokman, R. Valdés y P. Benavides. 2001. *Balance estructural del gobierno central. Metodología y estimaciones para Chile: 1987-2000*. Santiago: Ministerio de Hacienda. Disponible en: http://www.dipres.gob.cl/594/articles-21639_doc_pdf.pdf [consultado el 15 de marzo de 2015].
- MDS. Ministerio de Desarrollo Social. 2013. *Manual operativo. Banco Integrado de Proyectos*. Santiago: Ministerio de Desarrollo Social. Disponible en: http://bip.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/bip-trabajo/mideplan_bip_ayuda/manuales/ManualUsuarioCompleto.pdf [consultado el 14 de marzo de 2015].
- Ministerio de Hacienda. 2014. *Minuta para parlamentarios: el plan de reforma de la gestión del Estado 2011-2013 (Chile Gestiona)*. Santiago: Ministerio de Hacienda. Disponible en: <http://www.chilegestiona.cl/documentos/minuta-para-parlamentarios-sobre.html> [consultado el 12 de febrero de 2015].
- OCDE. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. 2007. *Performance Budgeting in OECD Countries*. París: OCDE.
- _____. 2011. *Regulatory Policy and Governance: Supporting Economic Growth and Serving the Public Interest*. París: OCDE.
- _____. 2012. *Recomendación del Consejo sobre Política y Gobernanza Regulatoria*. París: OCDE.
- _____. 2012a. *Review of Selected Budgeting Issues in Chile: Performance Budgeting, Medium Term Budgeting, Budget Flexibility*. París: OCDE.
- Rodríguez, J. 2013. "Introducción a las políticas públicas. Las políticas públicas en una economía de mercado: rol del Estado". Presentación para el Diplomado en Políticas Públicas de la Universidad Católica de Chile.
- Rodríguez, J. y L. Flores. 2010. *Protección del gasto público social a través de la política fiscal: el caso de Chile*. Santiago: ONU.
- Ruiz, J. y J. Caamaño. 2008. "Tendencias en la gestión presupuestaria a nivel internacional". *Presupuesto y Gasto Público*, 51, pp. 17-57.
- Waissbluth, M. 2006. *La reforma del Estado en Chile (1990-2005)*. Santiago: Universidad de Chile.

Siglas y acrónimos

BGI: Balance de Gestión Integral.

BIPS: Banco Integrado de Programas Sociales.

Dipres: Dirección de Presupuesto.

ECG: Evaluación comprehensiva de gasto.

EPG: Evaluación de programas gubernamentales.

EPN: Evaluación de programas nuevos.

FMI: Fondo Monetario Internacional.

MDS: Ministerio de Desarrollo Social.

Mideplan: Ministerio de Planificación.

MyE: Monitoreo y evaluación.

OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.

Odeplan: Oficina de Planificación.

PMG: Programa de Mejoramiento de la Gestión.

RS: Recomendación socioeconómica.

Segpres: Secretaría General de la Presidencia.

SNI: Sistema Nacional de Inversiones.

IV. Sinergia: Veinte años de liderazgo en los procesos de seguimiento y evaluación de la administración pública colombiana

José Danilo González Peña

Introducción

El Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados (Sinergia) tiene el fin de evaluar y monitorear las políticas públicas plasmadas en el Plan Nacional de Desarrollo (PND), que sirven de guía para las acciones del sector público nacional durante cada periodo de gobierno en Colombia (DNP, 2012: 11). Este sistema se creó con base en la Constitución de 1991 y se definió en la Ley 152 y en la Resolución 63 de 1994.

En 2014, Sinergia cumplió 20 años de funcionamiento, durante los cuales se ha caracterizado por ejercer un liderazgo excepcional para avanzar hacia una gestión pública orientada a resultados (GPOR). Esto se ha logrado por medio del desarrollo de metodologías y rutinas en materia de monitoreo y evaluación (MyE), así como de un marco institucional bien definido y otros procesos que han fortalecido la rendición de cuentas al interior del gobierno nacional, lo que ha oca- sionado que éste tenga mayor credibilidad respecto a otros sistemas de América Latina (Mackay, 2006: iii).

Los avances alcanzados en estos años son un importante aliciente para enfrentar con audacia y empeño varios desafíos cuya consolidación aún está pendiente. Algunos ejemplos son promover la utilización de la información de MyE para cerrar las brechas existentes en el ciclo de políticas y programas públicos, así como fortalecer la rendición de cuentas hacia otras instancias fuera del ejecutivo, particularmente hacia la ciudadanía.

Para describir más detalladamente el contexto, los desarrollos, avances y retos de Sinergia, el presente documento se desarrolla en nueve partes. Las primeras incluyen una descripción breve de las

principales características del Estado colombiano, una reseña con los antecedentes más importantes de Sinergia y un relato de la evolución del marco legal e instrumental del sistema. Más adelante, se hace una exploración de los principales actores que participan en Sinergia, de las características del sistema de MyE y del uso de la información de MyE en Colombia. Enseguida, se lleva a cabo un análisis general y se elaboran algunas conclusiones que comprenden los principales avances, problemas y desafíos de Sinergia.

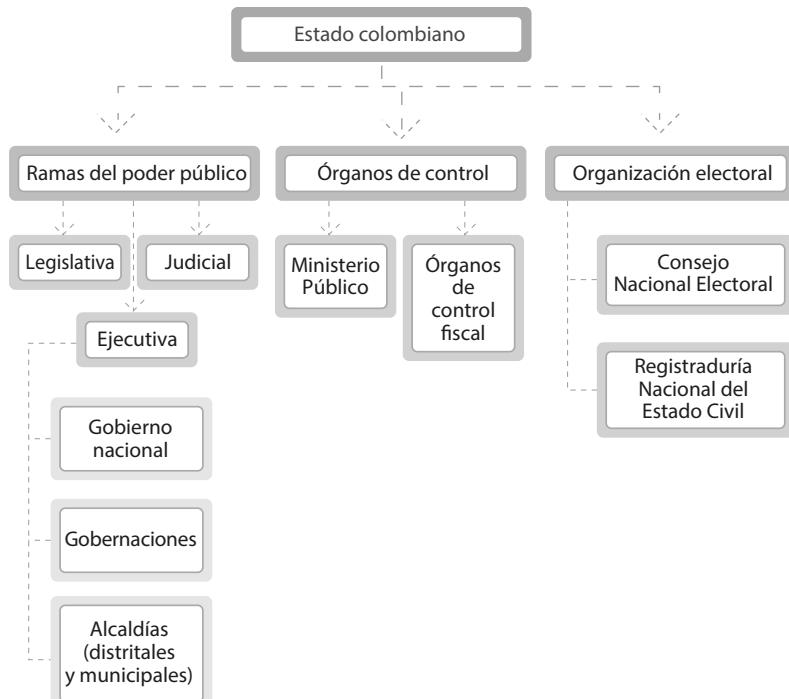
Es importante aclarar que este texto se terminó de escribir poco después de la expedición del Decreto 1290 de 2014, por medio del cual se reglamenta el Sinergia. Por tal motivo, en el presente estudio se mencionarán algunos de los aspectos más relevantes de esta norma y se realizarán las aclaraciones correspondientes cuando sea necesario.

Breve descripción del Estado colombiano

De acuerdo con el artículo segundo de la Constitución Política, Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de república unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista. El Estado colombiano está conformado por tres ramas del poder público: legislativa, ejecutiva y judicial. También incluye otros órganos autónomos e independientes: de control y de organización electoral (véase el diagrama IV.1). El presidente de la República es elegido por voto popular, junto con el vicepresidente, por un periodo de cuatro años con posibilidad de reelección inmediata por una única vez; éste ejerce las funciones de jefe de Estado, jefe de gobierno, suprema autoridad administrativa y comandante supremo de las fuerzas armadas (DNP, 2010a: 44-45).

Particularmente, la rama ejecutiva del poder público en el orden nacional colombiano está conformada por dos sectores: el central y el descentralizado por servicios. El primero está compuesto por la Presidencia, la Vicepresidencia, los consejos superiores de la administración —por ejemplo, el Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes)—, 13 ministerios y siete departamentos administrativos. Estos últimos constituyen entidades de carácter técnico con la misma jerarquía que los ministerios, mas carecen de iniciativa legislativa y sus superintendencias, de personalidad jurídica. Por su parte, el sector descentralizado por servicios incluye los establecimientos públicos,

DIAGRAMA IV.I. Estructura del Estado colombiano



Fuente: Elaboración propia a partir de DNP (2010a: 26).

las empresas industriales y comerciales del Estado, las sociedades de economía mixta y las superintendencias con personalidad jurídica, entre otros (DNP, 2010a: 41).

Una instancia particular que cobra relevancia en el presente documento es el Conpes, un organismo asesor especial del gobierno nacional en todos los aspectos relacionados con el desarrollo económico y social del país. El Consejo actúa bajo la dirección del presidente de la República y sus invitados permanentes son el vicepresidente, el alto consejero presidencial, el consejero presidencial de la política social y el jefe de la Oficina Jurídica del Departamento Nacional de Planeación (DNP). Los ministros del despacho, los jefes de departamentos administrativos y los directores o gerentes de los organismos descentralizados son miembros no permanentes.¹

¹ Decreto 627 de 1974.

Los documentos Conpes, producto de las reuniones de este organismo asesor, son el instrumento técnico de coordinación y planeación por medio del cual el gobierno traza líneas económicas y sociales. El DNP coordina su elaboración, y en ellos se definen tanto los objetivos de política como las intervenciones necesarias para alcanzarlos (DNP, 2008).

Finalmente, cabe señalar que Colombia presenta una característica particular relacionada con la fragmentación del presupuesto: el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) se encarga de la distribución del presupuesto de funcionamiento (gastos corrientes), mientras que el DNP es el encargado de distribuir el presupuesto de inversión.

Antecedentes

Desde mediados de la década de 1980, en varias regiones de América Latina se impulsó una profunda transformación del sector público. Los motivos fueron, principalmente, una seria crisis fiscal en la que entraron varios países de la región y el agotamiento del modelo de desarrollo económico basado en la sustitución de importaciones (CLAD, 1998: 7). En este escenario surgió la idea de reconstruir el Estado bajo nuevos criterios, donde se promoviera la gestión pública orientada a resultados y la creación de valor público; esto contrastó con la orientación tradicional, que hace hincapié en los procedimientos y en los procesos de gestión (Ospina y Ochoa, 2003: 144).

Colombia no fue ajena a los procesos de reforma del sector público, que han conducido a los gobiernos a dar mayor importancia a la rendición de cuentas, al monitoreo de su gestión y a la consecución de objetivos y metas estratégicos claramente definidos (DNP, 2011). El alto déficit fiscal y el bajo crecimiento económico que experimentó el país en la década de 1980 convirtieron la consigna sobre el buen uso de los recursos públicos en una de las banderas nacionales. En ese sentido, las prácticas de MyE de las políticas públicas adoptadas por Colombia desde la década de 1990 son parte del enfoque de la nueva gerencia pública (NGP), que surgió como parte de las reformas del Estado implementadas en las dos últimas décadas del siglo xx (DNP, 2012: 11). Esta perspectiva, basada en los modelos del sector privado, define a los administradores públicos como gerentes que deben maximizar

el valor público y hacer eficiente el gasto; del mismo modo, siempre deben tener presente la lógica del servicio público (DNP, 2009: 6).

El proceso de cambio en Colombia tomó fuerza a partir de la reforma constitucional de 1991. Por medio de ella, se establecieron los principios básicos para la instrumentación de esta nueva gestión pública:

La Constitución de 1991 estableció dos principios rectores de la planeación. El primero es el carácter participativo del proceso de formulación de los planes de desarrollo [...]. El segundo es el principio de evaluación continua de los planes y por ende de la gestión pública en términos de resultados (Ocampo, 1996: 7).

Este mandato respondió a una necesidad expresada por diversos actores y entidades colombianas; se buscó garantizar el manejo eficiente de los recursos públicos y racionalizar las intervenciones del Estado en un contexto de modernización y democratización (Ospina y Ochoa, 2003: 145). Básicamente, se pretendió generar un conjunto de mecanismos para exigir la rendición de cuentas sobre el uso de los recursos públicos destinados a cumplir las promesas realizadas a la ciudadanía, a partir de un programa de gobierno elegido democráticamente (Ospina y Ochoa, 2003: 146).

No obstante, antes de la Constitución de 1991 ya se habían definido algunos mecanismos para aprovechar el potencial de los procesos de MyE del país y para promover la eficiencia y la efectividad de los recursos públicos. En especial durante la década de 1980, el DNP² promovió dos organismos que fomentaron el posterior surgimiento de Sinergia. El primero fue el Sistema de Evaluación y Seguimiento de Proyectos (Sisep), con el cual se apoyó el manejo de los créditos del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo. El segundo fue el Banco de Proyectos de Inversión Nacional (Ley 38 de 1989),³ encargado de realizar la evaluación *ex ante* de todos los proyectos de inversión que requerían fondos del gobierno nacional (Ospina y Ochoa, 2003: 146).

² El DNP es un departamento administrativo de la rama ejecutiva que depende directamente de Presidencia y tiene rango de ministerio. Este departamento tiene a su cargo, principalmente, la planificación nacional y la formulación del presupuesto de inversión.

³ Véase el anexo IV.1.

En ese contexto se creó el Sinergia⁴ en 1994. Éste se concibió como una herramienta para el mejoramiento de la gestión pública y acercó los resultados de las acciones de gobierno a lo pretendido en la planeación (Escobar, 1996: 14). Fundamentalmente, el objetivo que se trazó con la creación del Sinergia fue evaluar y monitorear para generar información que permitiera retroalimentar la toma de decisiones hacia el mejoramiento constante de la gestión pública (Escobar, 1996: 15) y para dar cuenta de las acciones del gobierno en cuanto al cumplimiento de los objetivos prioritarios para la sociedad (Gandour, 1996: 30).

Marco legal e institucional⁵

La historia de la evaluación y el monitoreo del PND en Colombia tiene su origen en la Carta Magna de 1991, que estableció lo siguiente en su artículo 343:

La entidad nacional de planeación que señale la ley tendrá a su cargo el diseño y la organización de los sistemas de evaluación de gestión y resultados de la administración pública, tanto en lo relacionado con políticas como con proyectos de inversión, en las condiciones que ella determine.

Este mandato constitucional surgió en el marco de un proyecto político para construir una sociedad más democrática (Gandour, 1996: 25). En esa medida, el sistema colombiano partió no sólo de la necesidad de emplear la evaluación y el monitoreo como herramientas gerenciales, sino como un medio para mejorar la rendición de cuentas (*accountability*) propia de un sistema democrático y participativo (Cunill y Ospina, 2003: 29).

Por otra parte, el Decreto 2 167 de 1992, por el cual se reestructuró el DNP, creó la División Especial de Evaluación y Control de Gestión⁶

⁴ Mediante el Documento Compes 2688 de 1994, “La evaluación de resultados en el sector público a nivel nacional”, y la Resolución 063 del Conpes del mismo año, el DNP organizó el Sistema Nacional de Evaluación de Resultados de la Gestión Pública, Sinergia.

⁵ El anexo IV.1 presenta un cuadro con las principales normas que han influido en Colombia en materia de MyE.

⁶ El nombre de la oficina en el DNP que ha desempeñado las funciones de coordinador técnico de Sinergia ha cambiado varias veces. Se la llamó División Especial de Evaluación (DEE) entre 1992 y 2000; Dirección de Evaluación de Gestión y Resultados (DEGR) entre 2000 y 2004; Dirección de Evaluación de Políticas Públicas (DEPP) entre 2004 y 2012; y Dirección de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas (DSEPP) desde 2012. Cuando

(DEE). Ésta tuvo diversas obligaciones: 1) elaborar las metodologías para la preparación y evaluación de los programas y subprogramas del PND; 2) diseñar y organizar sistemas de evaluación de gestión y resultados orientados a políticas públicas y proyectos de inversión, así como determinar a los responsables de realizar la evaluación, junto con los términos y condiciones de la misma; 3) organizar y poner en funcionamiento un sistema de evaluación posterior al PND y para los planes de las instancias territoriales. Más adelante, por su parte, la Ley 152 de 1994 (Ley Orgánica del Plan Nacional de Desarrollo) especificó que el DNP es el encargado de orientar el monitoreo y la evaluación de los principales planes, programas y proyectos públicos.⁷

Es importante señalar que el apoyo constitucional y legal del sistema ha sido un factor importante en su éxito por dos razones. En primer lugar, existe una tradición regulatoria en Colombia que brinda prioridad a lo que está establecido en el marco legal. En segundo lugar, dado que el periodo de cada administración es relativamente corto (cuatro años) y que esto dificulta los procesos de institucionalización de la evaluación, la incorporación de Sinergia en la Constitución y en las leyes de Colombia ha permitido que el sistema sobreviva en momentos en que el apoyo para las actividades de MyE ha sido notoriamente bajo (Castro, 2008: 22).

No obstante, hay una serie de desventajas con respecto al marco jurídico vigente. En particular, que Sinergia esté vinculado exclusivamente al sistema de planificación significa que no cuenta con un apoyo fuerte para la aplicación de la evaluación de los componentes operativos del gasto (Castro, 2008: 22). Asimismo, que estos procesos estén plasmados en la Constitución y en el marco legal no es un incentivo suficiente para fortalecer la demanda de información de MyE.

En el Documento Conpes 2790 de 1995 se establecieron los diferentes instrumentos para la medición de resultados de las estrategias y los programas delineados en los planes de desarrollo (DNP, 2012: 11). Esto se realizó con la autoevaluación como concepto clave del sistema y con la gestión pública orientada a resultados como directriz conceptual y operacional en la administración del Estado.

se describe la organización actual de Sinergia en el presente documento, se hace mayor referencia a esta última. Véase el anexo IV.1.

⁷ Artículo 29 de la Ley 152 de 1994.

En este contexto, se desarrollaron los planes indicativos cuatrienales con programas de acción anuales, como herramientas estratégicas con las cuales se comenzaron a monitorear y evaluar los compromisos plasmados en el PND. Durante este periodo, se implementaron dos tipos de planes indicativos: los de entidad⁸ y los sectoriales.⁹ Los primeros son documentos que especifican las metas y los objetivos de la entidad, basados en las políticas sectoriales definidas por el ministerio respectivo. Los segundos son documentos que detallan las metas y los objetivos del sector, basados en las prioridades establecidas en el PND y en la información que proviene de los planes indicativos de entidad (DNP, 2010a).

En 1995 se probaron dichos instrumentos en 12 entidades a nivel nacional. Sin embargo, los planes indicativos no estuvieron estrictamente vinculados al proceso de asignación presupuestaria, aunque se definieron lineamientos estratégicos en términos de los resultados de los sectores y las entidades, así como indicadores, metas y responsabilidades. Además, la información que contenían estos planes presentaba problemas de credibilidad, pues no contemplaron la coordinación requerida para implementar programas o políticas intersectoriales, ni tampoco se utilizaron como instrumento para la toma de decisiones del alto gobierno; por lo tanto, no generaron incentivos para que los recursos se ejecutaran eficientemente.

Para subsanar dicha situación, se conformaron unidades de gestión con los objetivos de garantizar una articulación adecuada entre diferentes organismos del Estado y monitorear los compromisos de los involucrados (DNP, 2010a). Estas unidades de gestión estuvieron relacionadas con unidades de gasto, buscando vincular la planeación del presupuesto con las decisiones sobre su uso. Si bien esta estrategia contribuyó a resolver algunos problemas de coordinación interinstitucional, finalmente la iniciativa se interrumpió debido a su escasa relación con la asignación presupuestal y a la dificultad para lograr acuerdos sobre las competencias y las responsabilidades de cada entidad (DNP, 1999: 7).

⁸ En este documento, las entidades hacen referencia a los organismos de nivel central del gobierno nacional.

⁹ Un sector administrativo comprende un ministerio o un departamento administrativo del gobierno nacional con sus respectivas entidades adscritas o vinculadas.

Estas enseñanzas fueron fundamentales para continuar con el refinamiento de herramientas como los acuerdos de eficiencia. Por ello, el primer Documento Conpes de monitoreo de un PND, en 1998, propuso este mecanismo para articular la gestión del PND con un conjunto de metas que representaran los compromisos institucionales dirigidos a mejorar los resultados del mismo (DNP, 1998). Así, mediante el Documento Conpes 3048, el gobierno nacional adoptó los acuerdos de eficiencia¹⁰ como estrategia para evaluar el PND en 1999. Con dichos acuerdos se pretendió: 1) crear certidumbre sobre los recursos presupuestales, 2) fijar las prioridades de gasto y 3) cumplir con los resultados previstos. Esto facilitó que, en dicho año, las entidades públicas con compromisos asociados al PND se esforzaran por adelantar ejercicios de planeación, monitoreo y evaluación en torno a Sinergia, situación que derivó en la formulación de objetivos, indicadores y metas mucho más rigurosos (DNP, 2012: 12).

Durante 1999 se suscribieron tres acuerdos de eficiencia con base en metas concertadas. Dos de ellos fueron a nivel de ministerios —de Transporte y de Minas y Energía— y uno a nivel de entidad —la Unidad Administrativa Especial de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN)—. Aunque se elaboraron más con otros ministerios y entidades, éstos nunca se firmaron oficialmente.

Si bien los acuerdos de eficiencia tenían un gran potencial para mejorar los resultados de la gestión pública, para implementarlos exitosamente era necesario el cumplimiento de, por lo menos, cuatro condiciones: 1) ser creíbles y ejecutables, 2) ser exigibles, 3) desarrollar una estructura de incentivos y 4) generar información evaluativa de buena calidad. Sin embargo, tales requisitos no se cumplieron (DNP, 2010b: 18).

Adicionalmente, y no menos importante, el contexto fiscal y político del país a finales del siglo pasado no generaba incentivos para que este tipo de mecanismos prosperara. Por un lado, las severas restricciones presupuestales que se presentaron con la crisis fiscal de finales de la década de 1990, el recorte a la inversión y las inflexibilidades existentes en el gasto (DNP, 2002) limitaron enormemente la

¹⁰ Con los acuerdos de eficiencia se buscaba establecer compromisos medibles entre las instancias encargadas del financiamiento y de la programación del gasto (MHCP), de la planeación y la evaluación de la gestión (DNP) y del diseño y la ejecución de las políticas sectoriales (ministerios, departamentos administrativos y entidades).

presencia de un escenario de certidumbre fiscal, indispensable para poder garantizar el éxito de los acuerdos. Por otra parte, y relacionado con lo anterior, los políticos y altos funcionarios del gobierno de ese periodo no estaban interesados en desarrollar estrategias y mecanismos para evaluar la gestión del gobierno nacional,¹¹ a menos que fuera un condicionamiento impuesto por organismos de la banca multilateral.

Ante la necesidad de introducir un cambio en la estrategia desarrollada hasta el momento, el DNP propuso la elaboración de los Conpes de Compromisos en 2001, documentos oficiales que precisaban los acuerdos realizados acerca de metas sectoriales entre los ministros y el presidente de la República. La base fueron las prioridades establecidas en el PND; adicionalmente, estos documentos se convirtieron en ejercicios complementarios fundamentales para que el monitoreo realizado mediante los Conpes de evaluación¹² se sustentara en metas específicas concertadas previamente con los ministros sectoriales.

Sin embargo, aunque esta nueva estrategia tuvo algunas ventajas,¹³ la desvinculación de los compromisos con la asignación presupuestal de cada periodo, así como la falta de un lineamiento claro de rendición de cuentas a la ciudadanía, fueron aspectos que no generaron los incentivos correctos para que los responsables de dichos acuerdos realizaran un esfuerzo de gestión para cumplir las metas previamente concertadas. Además, existía un número excesivo de indicadores que concentraban sus esfuerzos en la medición de la gestión (no de los resultados), lo cual trajo a las entidades una carga operativa adicional para su ejecución, que no brindó mayor valor agregado.

A partir de 2002, con la llegada de una nueva administración interesada en medir los avances de las políticas y los programas guber-

¹¹ Esta falta de interés del gobierno nacional en el tema de evaluación de políticas públicas durante tantos años se hizo evidente en 1999. Por ejemplo, se mostró cuando la DEE permaneció sin director oficial durante varios meses y se rumoró la supresión de dicha dirección dentro del organigrama del DNP. Adicionalmente, se conoce que la financiación del sistema durante todos estos años ha provenido principalmente de recursos y créditos externos. Asimismo, la alta rotación del personal técnico capacitado en materia de MyE en la DEE (actualmente DSEPP) se genera por los escasos cargos de planta existentes en la dirección (la mayor parte del personal cuenta con contratos de prestación de servicios que se renuevan cada año) (Castro, 2008: 27-29).

¹² Según el artículo 29 de la Ley 152 de 1994, “el DNP presentará al Conpes, en el mes de abril de cada año, un informe sobre el resultado del total de las evaluaciones con un documento que se constituirá en la base para el diseño del plan de inversiones del próximo año”.

¹³ Para mayor detalle al respecto, véase: DNP (2002a: 35-36).

namentales, así como en pedir cuentas a los altos funcionarios públicos sobre su gestión, se comenzaron a desarrollar importantes reformas a Sinergia derivadas de un diagnóstico del sistema. Se produjeron las recomendaciones siguientes (DNP, 2012: 12):

- Fortalecer el marco conceptual del sistema y aclarar sus alcances.
- Determinar instancias, vínculos, competencias y responsabilidades en las entidades que participan en el sistema.
- Lograr mejor articulación y efectividad en los procesos de MyE.
- Intensificar la articulación y la celeridad entre los procesos de planeación, presupuestación y MyE.
- Brindar información oportuna, periódica y confiable.

Con el marco de la Directiva Presidencial 10 de 2002 y el Programa de Renovación de la Administración Pública, PRAP (DNP, 2002a), el Documento Conpes 3 294 de 2004 buscó el fortalecimiento de Sinergia en torno a tres grandes objetivos: 1) contribuir a mejorar la eficacia y el impacto de las políticas, los programas y las instituciones; 2) incrementar la eficiencia y la transparencia en la programación y la asignación de los recursos; 3) estimular la transparencia en la gestión pública mediante la integración activa del control de la ciudadanía (DNP, 2004: 11).¹⁴

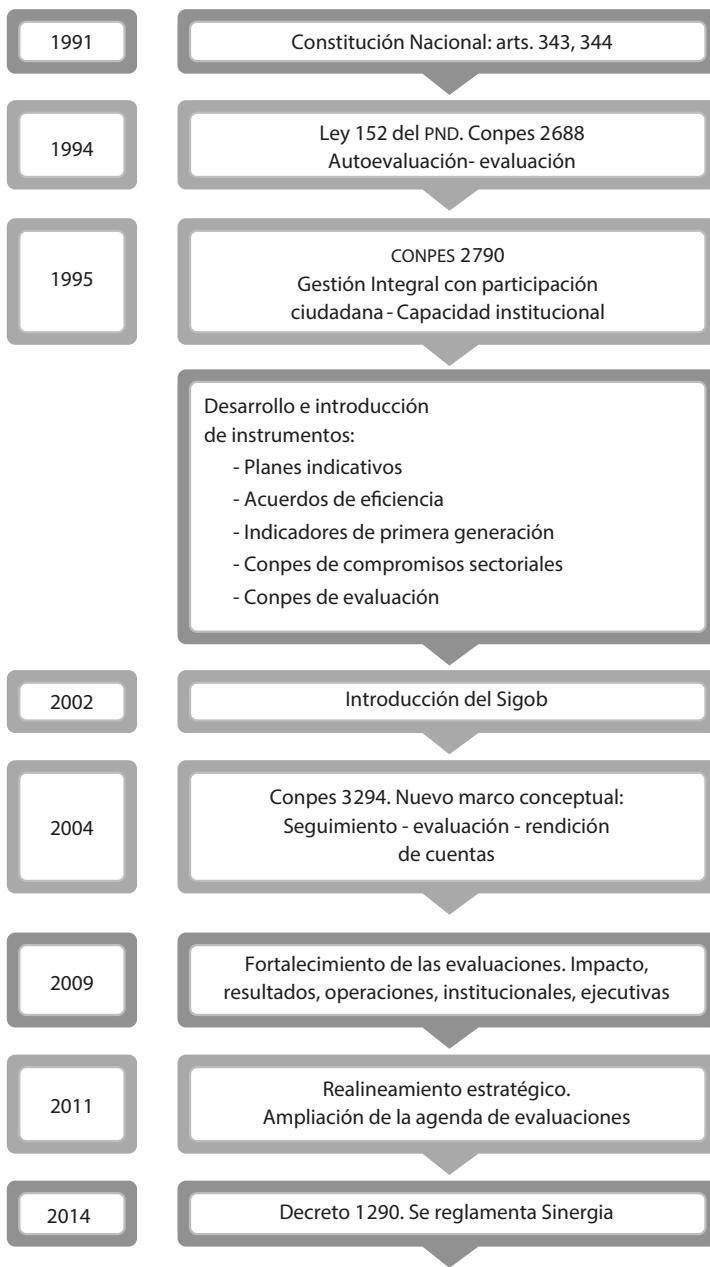
Para lograr lo anterior, se rediseñaron los componentes del sistema y se incorporaron herramientas modernas en la gestión para resultados, como el Sistema de Seguimiento a Metas de Gobierno (Sigob),¹⁵ la presupuestación por resultados, la agenda anual y cuatrienal de evaluaciones de impacto, el informe al Congreso y otros mecanismos de rendición de cuentas. Con la entrada en operación del Sigob al interior de Sinergia, se buscaba producir información de corto plazo sobre los resultados de las políticas plasmadas en el PND, con la intención de que el alto gobierno y la ciudadanía pudieran monitorear los compromisos principales del gobierno nacional (DNP, 2012: 13).

Desde 2009 se empezaron a reestructurar el Sigob y los procesos asociados a las evaluaciones, con miras a lograr mayor articulación y

¹⁴ Según del Decreto 1 290 de 2014, Sinergia tiene como objetivo generar información de calidad para la toma de decisiones que permitan mejorar la efectividad de la formulación y ejecución de las políticas del PND (art. 1).

¹⁵ Sistema de Seguimiento a Metas de Gobierno desarrollado por el PNUD.

DIAGRAMA IV.2. Evolución de Sinergia



Fuente: DNP (2010b: 16).

cohesión en torno a Sinergia. El Sigob se transformó en el Sistema de Seguimiento a Metas de Gobierno (Sismeg), transición que posibilitó una visión integral sobre la manera en que las entidades y los diferentes actores del sistema aportan a la consecución de los objetivos de las políticas establecidas en el PND (DNP, 2012: 13). En cuanto al componente de evaluaciones, desde 2009 se revisaron los procesos, se articularon los objetivos del PND y se creó el Sistema Nacional de Evaluaciones (Sisdeval) dentro de Sinergia. Este proceso permitió contar con información más pertinente y ajustada a las necesidades del gerente público en la gestión de las políticas (DNP, 2012: 13).

Finalmente, el DNP expidió el Decreto 1 290 de 2014 por el cual se reglamentó Sinergia. Particularmente, esta norma definió el objetivo, la cobertura y los principios del sistema, así como los actores y los procedimientos relacionados con sus tres componentes: seguimiento a metas de gobierno, evaluación de políticas públicas y Sinergia Territorial. El análisis de esta norma queda pendiente para un documento posterior.

En 2014, Sinergia cumplió 20 años de liderar los procesos relacionados con el monitoreo, la evaluación y la rendición de cuentas, en el marco de una GPOR en la administración pública colombiana. Los principales hitos de los años recientes, que muestran el desarrollo del marco legal e instrumental (descrito anteriormente) relacionado con MyE en Colombia, se resumen en el diagrama IV.2.

Principales actores que participan en Sinergia

Antes de describir los principales actores del sistema, es preciso resaltar que Sinergia no es oficina, dirección, departamento, entidad u organismo específico,¹⁶ sino un conjunto de instancias, herramientas, procedimientos, metodologías y flujos de información que se relacionan con el monitoreo y la evaluación de las políticas y los programas plasmados en el PND.¹⁷ El documento principal que describe los actores

¹⁶ Ha sido frecuente la confusión, incluso entre funcionarios del gobierno nacional colombiano, entre Sinergia, la Dirección de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas, DSEPP (actual coordinador técnico de Sinergia al interior del DNP) y Sigob o Sismeg (herramienta utilizada por la DSEPP, principalmente para dar seguimiento a las prioridades del PND).

¹⁷ El artículo 1 de la Resolución 63 de 1994 del Conpes reza: “Organízase el Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados conformado por todos los organismos y entidades de la Administración Pública de acuerdo con las características y los procedimientos señalados en la presente resolución”. Véase el anexo IV.1.

y las funciones de Sinergia es el Documento Conpes 3 294 de 2004.¹⁸ Desde 2006, se ha intentado expedir un decreto que reglamente más específicamente los procedimientos, los papeles y las funciones de cada uno de los actores del sistema; esta obligación proviene del artículo 29 de la Ley 152 de 1994.¹⁹

En ese sentido, Sinergia está conformado por las siguientes instancias:²⁰ 1) el Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes) como la instancia máxima de orientación y decisión del sistema, 2) el Comité Intersectorial de Evaluación y Gestión para Resultados, 3) el Departamento Nacional de Planeación y la Alta Consejería para el Buen Gobierno y la Eficiencia Administrativa de la Presidencia de la República,²¹ y 4) los ministerios y departamentos administrativos, sus entidades adscritas y vinculadas, las entidades del sector descentralizado y las instancias territoriales objeto de MyE. Por último, la ciudadanía, el presidente de la República, el Congreso y las organizaciones de control son usuarios del sistema, como parte del desarrollo de sus derechos y funciones de control social y político del ejecutivo.

Los dos principales actores que se encargan actualmente de la coordinación de Sinergia son la Alta Consejería de la Presidencia para

¹⁸ Existen otras normas que reglamentan algunos elementos del sistema como la Ley 1 151 de 2007 (Comité de Evaluación Intersectorial), el Documento Conpes 3 684 de 2010 (rendición de cuentas) y el Decreto 1 832 de 2012 (reforma a la estructura del DNP). Véase el anexo IV.1.

¹⁹ La falta de este decreto ha permitido, en parte, que Sinergia y la DSEPP-DNP transiten entre un conjunto de reglas formales (por ejemplo, la Constitución Política, la Ley 152 de 1994, etc.) e informales, que se van construyendo de acuerdo con las necesidades que va requiriendo el sistema. No obstante, lo anterior también ha contribuido, en parte, a cierta vulnerabilidad del sistema ante los deseos e intereses de cada director o alto funcionario que se posiciona con nuevas ideas sobre lo que debería ser el sistema; sin embargo, como se mencionó al comienzo del texto, el DNP expidió recientemente el Decreto 1 290 de 2014, por el cual se reglamentó el Sinergia.

²⁰ Véase: DNP (2012: 18). Es importante agregar que algunos actores tienen mayor relevancia según se trate del tema de seguimiento (por ejemplo, la Alta Consejería de la Presidencia para el Buen Gobierno y la Eficiencia Administrativa) o del tema de evaluación (por ejemplo, el Comité Intersectorial de Evaluación y Gestión para Resultados). Asimismo, actores como la Alta Consejería de la Presidencia para el Buen Gobierno y la Eficiencia Administrativa, que no tenían un papel fundamental antes de 2002, han cobrado gran importancia a partir de dicho año. Ahora bien, de acuerdo con el Decreto 1 290 de 2014, entre los integrantes del sistema no se nombran el Conpes, el Comité Intersectorial de Evaluación y Gestión para Resultados ni las instancias territoriales objeto de MyE (art. 5).

²¹ Según el Decreto 1 290 de 2014, la Presidencia de la República, por medio de su Secretaría General, reemplaza a la Alta Consejería para el Buen Gobierno y la Eficiencia Administrativa, como integrante del sistema.

el Buen Gobierno y la Eficiencia Administrativa y la Dirección de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas del DNP (DSEPP-DNP). El primer actor es el coordinador político del sistema; se encarga de ayudar en la definición de prioridades para el gobierno y de convocar, por medio de los diálogos de gestión,²² a los ministros, los directores de departamento administrativo y los altos directivos, para que rindan cuentas de su gestión. Véase el diagrama IV.3 (DNP, 2010b: 22).

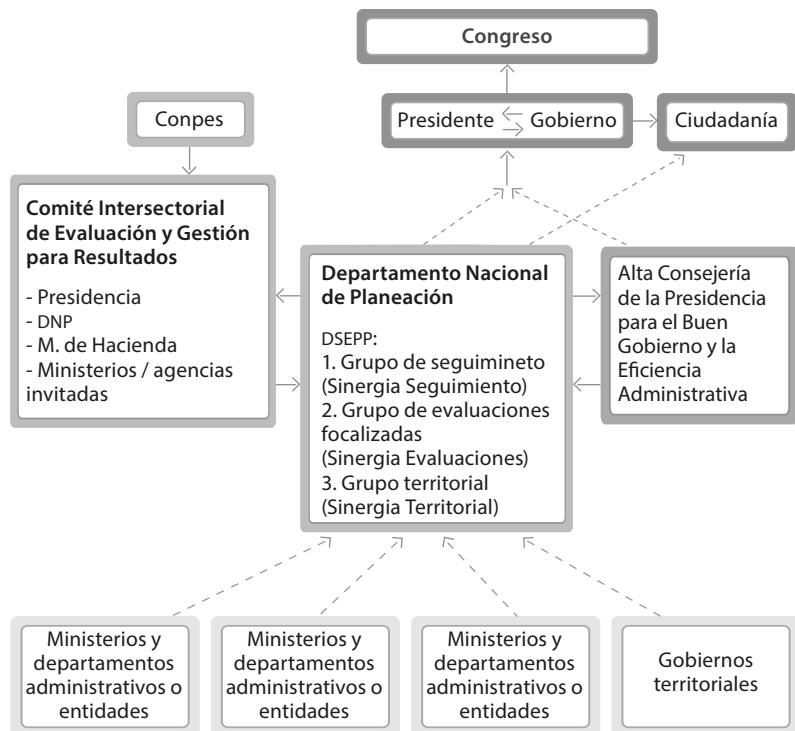
Por su parte, la DSEPP-DNP, en conjunto con las demás direcciones técnicas del DNP, actúa como coordinadora técnica de Sinergia. Así, esta dirección se encarga de desarrollar e implementar los instrumentos y las metodologías para la consolidación del sistema. Igualmente, adelanta las labores técnicas, en conjunto con las entidades del gobierno nacional, para la definición de los indicadores y las metas que orientarán el monitoreo permanente de la gestión del gobierno en cumplimiento del PND (Castro, 2008: 21). Finalmente, la DSEPP-DNP ejerce la secretaría técnica del Comité Intersectorial de Evaluación y Gestión para Resultados²³ y hace un acompañamiento técnico en cada una de las etapas de las evaluaciones aprobadas por este último. La principal función del Comité Intersectorial de Evaluación y Gestión para Resultados es definir la agenda de evaluación plurianual, con base en las propuestas de las entidades.

Los ministerios y departamentos administrativos son los responsables de proveer la información al sistema. La función de coordinación para el reporte de información está a cargo del jefe de planeación de cada entidad. Éste, a su vez, es el canal formal de interlocución entre su sector y los administradores del sistema, mientras garantiza que la información sea coherente y esté actualizada (DNP, 2012: 21). Por

²² Se describirán más adelante.

²³ La Ley 1 151 de 2007 sentó las bases legales de dicho Comité (véase el anexo IV.1) y también estableció que se debían reglamentar la conformación y las funciones del mismo (art. 132), lo cual no se ha llevado a cabo. No obstante, aunque esta ley se expidió en 2007, debe señalarse que el DNP expidió la Resolución 1 205 en 2002, “por la cual se crea el Comité de Evaluación de Gestión y Resultados” (no intersectorial) como instancia de asesoría de la Subdirección General y la Dirección de Evaluación de Gestión y Resultados, para permitir mejor desempeño y adecuación de Sinergia. Asimismo, el Conpes 3 294 de 2004 definió el Comité Intersectorial de Evaluación y Gestión para Resultados como un ámbito de coordinación técnica y de vinculación entre el presupuesto y la evaluación. Aunque estas dos últimas normas describen de manera general la conformación y las funciones del Comité, no establecen de manera específica los procedimientos ni las rutinas requeridas para desempeñarlas.

FIGURA IV.3. Sinergia: actores y responsabilidades*



Fuente: Elaboración propia a partir de DNP (2012: 18).* La dirección de las flechas indica los flujos de información que se producen al interior del sistema para el caso de las actividades de seguimiento y evaluación. La DSEPP-DNP ejerce la función de secretaría técnica de Sinergia.

último, el alto gobierno (presidente), el Congreso de la República, los órganos de control y la ciudadanía en general son los usuarios principales de la información producida por el sistema. Dicha información se encuentra disponible en la página electrónica de Sinergia,²⁴ lo cual facilita la verificación de los avances de las metas establecidas en el PND, así como el conocimiento de las evaluaciones finalizadas y en curso, y también simplifica el cumplimiento de los principios de transparencia y rendición de cuentas.

Una de las instancias creadas por el gobierno para fortalecer la participación ciudadana en las diferentes etapas del PND, incluidos el

²⁴ Véase: <https://sinergia.dnp.gov.co/portaldnp/default.aspx>.

monitoreo y la evaluación de resultados, es el Consejo Nacional de Planeación. Éste se conforma por representantes de los sectores económicos, sociales, ecológicos, educativos, culturales y comunitarios (arts. 8 a 12 de la Ley 152 de 1994). El conjunto de los principales actores que integran Sinergia y que se describieron anteriormente se puede observar en el diagrama IV.3.

Características del sistema de seguimiento y evaluación colombiano

Sinergia se enfoca principalmente en el monitoreo y la evaluación de las políticas y los programas definidos en el PND. Centra sus esfuerzos en las entidades que participan en el nivel central de cada uno de los sectores (ministerios y departamentos administrativos, con sus respectivas entidades adscritas y vinculadas) de la rama ejecutiva del gobierno nacional. De acuerdo con el Documento Conpes 3294,²⁵ Sinergia se estructura en torno a tres componentes complementarios entre sí: monitoreo de resultados, evaluaciones focalizadas y difusión de resultados para la rendición de cuentas.²⁶

Monitoreo de resultados

Con este componente, Sinergia empezó a producir información de corto plazo sobre los resultados de las políticas y los programas reflejados en el PND. Esto permitió al alto gobierno y a la ciudadanía monitorear los logros respecto a las metas y los objetivos programados. Actualmente, el grupo de la DSEPP-DNP que coordina las funciones de este componente se denomina Sinergia Seguimiento.²⁷

²⁵ Véase: DNP (2012: 13-17). No obstante, de acuerdo con el reciente Decreto 1290 de 2014, el sistema se estructura en torno a los siguientes componentes: seguimiento a metas de gobierno, evaluación de políticas públicas y Sinergia Territorial.

²⁶ En el periodo 2003-2007, la estructura organizacional central de la DSEPP-DNP (en ese momento denominada DEPP-DNP), como coordinadora técnica de Sinergia, estuvo conformada por cuatro grupos. Tres de ellos desempeñaban las funciones relacionadas con los tres componentes de Sinergia; el otro grupo trabajaba el aspecto territorial. Es frecuente la confusión entre los componentes de Sinergia y los nombres de los grupos que integran la estructura organizacional de la DSEPP-DNP. Actualmente, los principales grupos de la DSEPP-DNP son Sinergia Seguimiento, Sinergia Evaluación y Sinergia Territorial.

²⁷ Debido a que los nombres de los grupos de la DSEPP no están definidos oficialmente en la estructura orgánica del DNP, han cambiado varias veces en los últimos diez años.

Es así como se estableció un monitoreo permanente del PND desde 2003, por medio de la creación del Sistema de Seguimiento a Metas de Gobierno (Sigob, más adelante llamado Sismeg).²⁸ La puesta en operación de esta herramienta permitió disponer, de manera centralizada y en línea, de información oportuna que ha facilitado la solución de restricciones en el cumplimiento de las metas de gobierno y en la coordinación interinstitucional (DNP, 2012: 20). Además, propició la rendición de cuentas y la optimización del monitoreo mediante indicadores y metas previamente concertados (DNP, 2010b: 25). De esta manera, el monitoreo del PND permite que el gobierno genere alertas tempranas para alcanzar sus metas, produzca información pertinente para la toma de decisiones, aumente la transparencia y la rendición de cuentas y evalúe el desempeño de los ministerios y las entidades del gobierno (DNP, 2012: 19).

El esquema organizacional de Sinergia Seguimiento incluye la participación de tres tipos de actores (DNP, 2012: 20-21):

- Fuentes de información: los ministerios y departamentos administrativos son responsables de proveer la información al sistema.
- Administradores del sistema: los encargados de administrar Sinergia Seguimiento son la Alta Consejería para el Buen Gobierno y la Eficiencia Administrativa (de la Presidencia de la República) y la DSEPP-DNP. El primero es el coordinador político y el segundo es el coordinador técnico, operativo y tecnológico del sistema.
- Usuarios de la información: los principales usuarios de la información de Sinergia Seguimiento, disponible en la página electrónica del sistema, son el alto gobierno, la ciudadanía y los órganos de control.

Para llevar a cabo el monitoreo de las prioridades establecidas en el PND, se utilizan tres tipos de indicadores (DNP, 2012: 22):

- Indicadores de resultado: miden los efectos que generan los bienes y servicios brindados por la administración pública.

²⁸ El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) desarrolló inicialmente el Sistema de Seguimiento a Metas de Gobierno. Se realizó para varios países de la región con el nombre de Sigob. En el caso colombiano, dicho desarrollo se insertó en el convenio de cooperación internacional COL/02/038.

- Indicadores de producto: miden específicamente los bienes y servicios brindados por el Estado.
- Indicadores de gestión: miden el conjunto de procesos y actividades que se requieren para que los insumos se conviertan en productos.

Para llevar a cabo el monitoreo del PND, Sinergia ha establecido tres fases (DNP, 2012: 23-34).

Fase 1. Pasos previos. Por medio de éstos se analizan las políticas y los programas del sector a la luz de las prioridades definidas en el PND y se define la información que se registrará en el Sistema de Seguimiento a Metas de Gobierno. En esta primera fase, el DNP, la Alta Consejería para el Buen Gobierno y la Eficiencia Administrativa y las entidades establecen de manera concertada los indicadores (para lo cual se utiliza la cadena de valor²⁹ de las políticas, estrategias y los programas que serán objeto de monitoreo), su tipo de acumulación, su línea de base, sus metas y fichas técnicas.

Fase 2. Actividad de monitoreo. En esta etapa se fomenta la creación de rutinas que mantienen actualizada la batería de indicadores. Específicamente, se realiza el registro de la información en el Sistema de Seguimiento a Metas de Gobierno (antes Sigob); se establecen rutinas de monitoreo mensuales que permiten analizar y revisar la calidad y la oportunidad de la información; se promueve la inclusión de documentos complementarios (en la herramienta tecnológica) que contribuyan a explicar los resultados alcanzados por parte de las entidades; se realizan los ajustes y las revisiones a los indicadores y las metas si se consideran pertinentes, y se entabla una retroalimentación permanente con la información proveniente de las evaluaciones.

Fase 3. Productos del monitoreo. Los principales productos que genera Sinergia Seguimiento son:³⁰

1. Informe periódico al gobierno sobre el estado de avance del PND: informe mensual dirigido a la Presidencia, que contiene un análisis

²⁹ Actualmente, el concepto de cadena de valor es el eje central del marco conceptual de Sinergia en MyE. Se concibe como una relación secuencial y lógica entre insumos, actividades, productos, resultados e impactos en la que se añade valor a lo largo del proceso de transformación total (DNP, 2012: 14).

³⁰ Los productos que se encuentran publicados en la página electrónica de Sinergia son el informe del presidente al Congreso de la República y el balance de resultados. Adicionalmente, se puede encontrar el boletín de seguimiento “Consolidación de la paz”.

sobre los avances de los indicadores asociados a cada uno de los pilares del PND y de los sectores durante el año y el cuatrienio en curso.

2. Balance de resultados: documento donde se presentan los resultados más importantes de cada año sobre la gestión del gobierno en función de las metas plasmadas en el PND; la principal fuente de este informe es el Sistema de Seguimiento a Metas del Gobierno.
3. Informe del presidente al Congreso de la República: documento que presenta un balance general de los resultados del gobierno nacional obtenidos cada año entre agosto y mayo en el marco de los lineamientos establecidos en el PND.
4. Tableros de control: herramienta gerencial que permite visualizar de forma estandarizada y organizada las prioridades y metas establecidas en el PND; también facilita realizar un análisis de alertas tempranas que puedan impedir su alcance. El presidente de la República consulta estos tableros y se utilizan también en las reuniones del Consejo de Ministros y en las mesas transversales.
5. Encuesta de percepción: insumo para la toma de decisiones que busca conocer la opinión de los colombianos acerca de cómo las políticas y los programas desarrollados por el gobierno los han afectado (positiva, negativa o neutralmente). De esta forma, verifica la calidad con la que el gobierno responde a las necesidades de la población.

Finalmente, se pueden señalar cuatro prácticas establecidas en Sinergia Seguimiento (DNP, 2012: 34-35):

1. Los diálogos de gestión: reuniones sectoriales presididas por el presidente y el ministro del sector correspondiente; en ellas se expone la estrategia el sector, sus indicadores y sus metas, así como los avances alcanzados.
2. Los talleres de buen gobierno: espacios donde se reúnen altos funcionarios del gobierno nacional para analizar las estrategias, los avances y los retos principales de cada uno de los sectores, así como temas transversales definidos por el presidente o plasmados en el PND.
3. Los diálogos bilaterales: reuniones entre el presidente y cada ministro, en las que se revisan de manera detallada las estrategias, los indicadores, las metas y los retos.

4. Las mesas transversales: espacios en los que se reúnen los principales actores en temas transversales de gobierno (por ejemplo, empleo, pobreza, seguridad, etc.); ahí, discuten estrategias conjuntas, alinean campos de acción y poblaciones meta, establecen recursos y programan actividades esenciales para el logro de los objetivos transversales.

Evaluaciones focalizadas

Este componente tiene como objetivo hacer evaluaciones exhaustivas y sistemáticas de las principales intervenciones del Estado en términos de relevancia, eficiencia, eficacia, impacto y sostenibilidad. Asimismo, busca obtener evidencia que permita mejorar las decisiones dirigidas a modificar un programa o una institución, o a diseñar una nueva política pública (DNP, 2004: 15). El grupo de la DSEPP que actualmente coordina las funciones de este componente se denomina Sinergia Evaluación.

Fases de la evaluación de políticas estratégicas

Para llevar a cabo el proceso de evaluación, desde 2010 Sinergia Evaluación ha utilizado un procedimiento estándar de evaluaciones integrado por cinco fases (DNP, 2012: 40-54).

Fase 0. Selección de la política por evaluar. En esta fase se desarrollan las siguientes actividades, entre otras: identificación de necesidades en materia de evaluación, definición y presentación de la propuesta de agenda anual de evaluaciones y solicitud de recursos para la agenda.

Fase 1. Diseño de la evaluación. En la fase de diseño se definen el alcance de la evaluación y la metodología que se utilizará, y se desarrollan, principalmente, las siguientes actividades: identificación de —y reunión con— los actores involucrados en la evaluación; compilación y análisis de la información relacionada con la política o el programa por evaluar; elaboración de la cadena de valor;³¹ definición del alcance de la evaluación;³² elaboración del cronograma para desarrollar la

³¹ La cadena de valor es el instrumento utilizado para representar las causas y los efectos de las políticas públicas, con el fin de determinar la interrelación entre los bienes o servicios ofrecidos por el Estado y los impactos esperados.

³² Véase el anexo IV.2.

evaluación; definición del recurso humano, del costeo y del flujo de caja necesarios para la evaluación, y validación y aprobación de la estrategia de evaluación.

Fase 2. Gestión de la contratación de la firma consultora encargada de la ejecución. En esta fase se desarrollan principalmente las siguientes actividades: elaboración de los términos de referencia de la consultoría por contratar, verificación de los requisitos técnicos habilitantes, calificación de las propuestas técnicas y respuesta a las observaciones de carácter técnico formuladas por las firmas participantes.

Fase 3. Supervisión de la ejecución de la evaluación. En esta etapa se incluyen, entre otras, las siguientes actividades: reunión con el evaluador seleccionado, supervisión del desarrollo de la evaluación, revisión de los productos entregados, retroalimentación al evaluador y aprobación técnica de los productos de la evaluación.

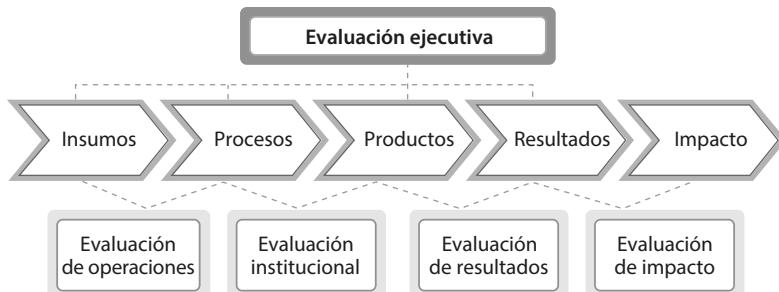
Fase 4. Publicación y socialización de los resultados de la evaluación (uso de los resultados de las evaluaciones). En esta fase se incluyen las siguientes actividades: revisión de la ficha resumen y de la presentación de la evaluación, coordinación de la socialización de los resultados de la evaluación con las entidades involucradas, acompañamiento en la identificación de las recomendaciones que la entidad podría implementar (plan de acción) y publicación de los resultados de la evaluación.

Portafolio de las evaluaciones

En los últimos años se ha logrado consolidar un portafolio diversificado de evaluaciones. Por medio de éste se ha logrado dar respuesta a las preguntas de política pública planteadas en términos de operación, diseño, resultados e impactos en el bienestar de los beneficiarios finales (véanse el diagrama IV.4 y el anexo IV.2). Esto se ha acompañado de la reducción real de costos de las evaluaciones, mediante la construcción de estructuras de costeo y la elaboración de términos de referencia más precisos, que permiten realizar presupuestos más ajustados a la realidad (DNP, 2010b: 23).

Entre 2002 y 2012, Sinergia ha liderado la realización de 115 evaluaciones (de las cuales 34 son de impacto). Se concentró principalmente en la dimensión de equidad social del PND, como se puede observar en la gráfica IV.1 (DNP, 2013).

DIAGRAMA IV.4. Tipos de evaluaciones que desarrolla Sinergia



Fuente: DNP (2011a).

Información pública y rendición de cuentas

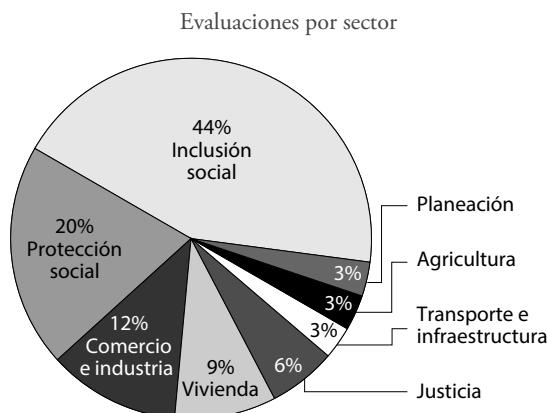
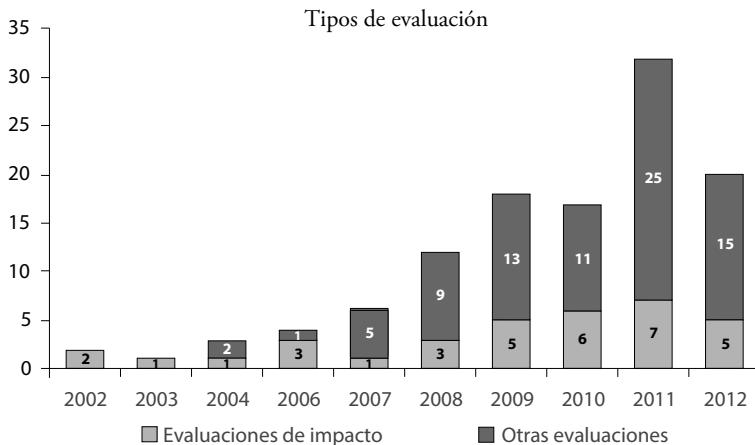
El concepto de rendición de cuentas se reformuló a partir de la elaboración del Documento Conpes 3654 de 2010 (DNP, 2010c). Este documento tiene como objetivo plantear un esquema legal, institucional y social para desarrollar acciones orientadas a un cambio cualitativo y cuantitativo en los ejercicios de rendición de cuentas. Con esto, se desean fortalecer la democracia, la cultura de rendición de cuentas en la administración pública y el control social sobre la gestión gubernamental.

Finalmente, la DSEPP-DNP está adelantando una estrategia institucional denominada Sinergia Territorial, que busca describir los resultados del PND a escala territorial. Además, pretende consolidar y expandir la cultura de monitoreo y evaluación en los entes territoriales.³³ Para lograrlo, cuenta con dos líneas de acción: la asistencia técnica y el monitoreo territorial. Actualmente, el grupo de Sinergia Territorial coordina esta estrategia al interior de la DSEPP-DNP; asimismo, ha coordinado hasta ahora la Red de Monitoreo y Evaluación de Política Pública en Colombia.³⁴

³³ Aunque la estrategia Sinergia Territorial se menciona formalmente como uno de los tres componentes de Sinergia en el Decreto 1290 de 2014, la asistencia técnica en materia de MyE a municipios y departamentos se ha desarrollado, de manera intermitente, desde la década de 1990 por parte de la DSEPP-DNP.

³⁴ Véase: <http://redcolme.ning.com/>. Otro grupo al interior de la DSEPP-DNP que ha tenido cierta intermitencia en los últimos años es el de investigación. Las premisas básicas de este grupo comprenden el fortalecimiento de capacidades relacionadas con el seguimiento y la evaluación de políticas y programas; la generación de sinergias entre la academia, el sector

GRÁFICA IV.I. Evaluaciones lideradas por Sinergia



Fuente: DNP (2013).

Algunos de los resultados de Sinergia Territorial a 2014 incluyen: 86 municipios acompañados en 15 zonas del país, más de 70 por ciento de los entes territoriales con sistemas de seguimiento formalizados, más de 60 por ciento de los entes territoriales con tableros de control

público y la comunidad en materia de políticas públicas, y el fortalecimiento de una cultura de la evaluación al interior de la administración pública (DNP, 2010b: 34).

actualizados y en uso, y más de 60 por ciento de los entes territoriales acompañados generando informes de seguimiento (DNP, 2014).

Uso de la información de monitoreo y evaluación

Como se mencionó anteriormente, la DSEPP-DNP es una dependencia que está ubicada en el interior del DNP. Su misión principal es orientar, formular, monitorear y evaluar los principales programas y políticas, así como la programación y el monitoreo de los recursos de inversión en el marco del PND. En este sentido, uno de los principales vínculos del monitoreo y la evaluación es con el proceso de planeación. En los dos últimos inicios de los períodos de gobierno presidenciales (2006-2010 y 2010-2014), la información de MyE que ha producido Sinergia se ha utilizado como insumo para la formulación del PND. Particularmente, se emplea para la elaboración de los indicadores y las metas que el gobierno asume como compromiso durante el cuatrienio respectivo.

Por otra parte, es conveniente recordar que Sinergia apunta a varios objetivos a la vez, entre ellos: mejorar la eficacia de las políticas públicas, incrementar la eficiencia en la asignación de los recursos, estimular la transparencia y la rendición de cuentas y desarrollar la capacidad y la cultura de evaluación de las entidades del sector público (DNP, 2012: 11-12). En este sentido, Cunill y Ospina clasifican el sistema colombiano como multifuncional:³⁵ se refiere fundamentalmente al PND y es predominantemente político.³⁶ Esto puede tener la ventaja de convocar e involucrar a muchos actores importantes alrededor del sistema.

No obstante, el hecho de intentar atender adecuadamente a varios actores involucrados, diversas funciones y múltiples objetivos (por ejemplo, fortalecer la rendición de cuentas y mejorar la eficacia de las políticas públicas) puede tener efectos adversos en la medida en que la información generada por el sistema no es compatible ni está diseñada para todos los objetivos. Es decir, cuando se intenta alcanzar

³⁵ Es decir que, además de proponerse perfeccionar las decisiones políticas, busca apoyar los procesos de asignación del gasto, así como el aprendizaje y mejoramiento de las organizaciones públicas (Cunill y Ospina, 2003: 35).

³⁶ Se caracterizan por buscar el perfeccionamiento de la gestión del gobierno, particularmente el diseño y la implementación de los programas y las políticas públicas por medio de MyE de los resultados (Cunill y Ospina, 2003).

un objetivo específico con la información brindada por el sistema, se puede desincentivar el logro de otro objetivo.³⁷

Sinergia y la rendición de cuentas

Las herramientas de MyE de Sinergia son exitosas en la medida en que han permitido controlar la gestión de la administración y han propiciado una rendición de cuentas al interior del gobierno. Particularmente, el Sistema de Seguimiento a Metas de Gobierno (coordinado por Sinergia Seguimiento) se ha convertido en una herramienta para indagar sobre la gestión de los ministros y altos funcionarios y para fortalecer la rendición de cuentas al interior del ejecutivo (Villarreal, 2007: 26).

En este sentido, la DSEPP-DNP ha venido trabajando de manera conjunta desde hace varios años con la Alta Consejería de la Presidencia para el Buen Gobierno y la Eficiencia Administrativa, cuya cabeza recibe mensualmente un informe ejecutivo, el informe periódico al gobierno sobre el estado de avance del PND que se señaló en los productos de seguimiento. En él se incluyen los principales avances y obstáculos que han tenido las entidades del gobierno del nivel central respecto a las metas programadas, tanto para el año vigente como para el cuatrienio. La Alta Consejería de la Presidencia utiliza dicha información como insumo para efectuar los diálogos bilaterales y los diálogos de gestión (antes controles de gestión), que convoca periódicamente entre los funcionarios del alto gobierno.

No obstante, se puede afirmar también que esta misma herramienta es muy limitada en su rendición de cuentas hacia el exterior. Aunque el sistema produce información de MyE que es de acceso público, la demanda de dicha información por parte de la ciudadanía y la sociedad civil organizada es bastante baja (Halachmi, 2002: 370-374). Son pocos los ciudadanos que utilizan la información de Sinergia y sus componentes para analizar las evaluaciones de los programas o los avances del gobierno de acuerdo con las metas planteadas en el PND (Centro Nacional de Consultoría, 2010: 28).

Una de las explicaciones de este fenómeno es que, para algunos, la información producida por la DSEPP-DNP carece de suficiente credibi-

³⁷ Para mayor información al respecto, véase: Halachmi (2002: 370-374).

lidad, porque es el gobierno mismo el que realiza el proceso de MyE de la gestión pública.³⁸ Por otra parte, aunque la participación de la Alta Consejería Presidencial para al Buen Gobierno y la Eficiencia Administrativa, como coordinadora política del sistema, ha brindado importantes ventajas en el uso de la información de MyE por parte de los funcionarios del gobierno nacional, también es cierto que en dichos procesos ha generado que los medios de comunicación y los debates públicos cuestionen la credibilidad de la información.³⁹

Aunque pueda concederse lo anterior, se podría argumentar que el gobierno necesita sus propios sistemas de MyE para retroalimentar sus programas y políticas. Además, la existencia de Sinergia no cierra la posibilidad para que otras instancias externas o más independientes puedan realizar ejercicios complementarios de MyE.⁴⁰

Otro usuario potencial de la información de MyE es el Congreso de la República, pero no es claro en qué medida la utiliza. Los congresistas cuentan con muy poco apoyo técnico para entender los hallazgos de la evaluación y la información sobre el desempeño (Mackay, 2006: 13). De esta manera, se trata de un usuario potencial al cual se requiere incentivar para que demande la información y haga uso de ésta para orientar su práctica (Villarreal, 2007: 34).

Por su parte, la academia resalta la importancia de la información generada por Sinergia, especialmente el componente de evaluaciones focalizadas (evaluaciones de políticas estratégicas). En el ámbito académico, se reconoce el valor agregado que tienen las bases de datos que se han elaborado para estos estudios, pues suelen convertirse en insumos para posteriores investigaciones (Villarreal, 2007: 34).

³⁸ A esto se suma el papel limitado que ha tenido el Comité de Evaluación Intersectorial en relación con sus diversos retos en materia de evaluación. Esto se debe principalmente a su falta de autonomía, recursos, capacidades y facultades para imponer normas vinculantes sobre el mercado de la evaluación. También influye el interés real que los funcionarios gubernamentales tengan en el tema (Castro, 2008: 33).

³⁹ En opinión de varias personas, la participación de la Presidencia en los procesos de MyE tiene intereses políticos relacionados con la defensa de los programas de gobierno (Castro, 2008: 26).

⁴⁰ Los artículos 8 al 12 de la Ley 152 de 1994 definen el Consejo Nacional de Planeación como una instancia nacional que promueve la participación ciudadana para discutir y hacer recomendaciones al PND y realiza el seguimiento y la evaluación de sus resultados. A pesar de esto, los avances de su gestión con respecto al monitoreo y la evaluación del PND han sido muy escasos y coyunturales.

Sinergia y la toma de decisiones

Durante el proceso de evaluaciones de políticas estratégicas, algunas de las actividades están relacionadas con el análisis de las recomendaciones, el plan de acción de ajustes para los diferentes programas evaluados y el monitoreo de los ajustes. Sin embargo, no existe una norma que obligue a los programas a llevar a cabo las correcciones respectivas a las recomendaciones de las evaluaciones.

No obstante lo anterior, es importante resaltar los resultados que han tenido algunas evaluaciones de impacto, en la medida en que permiten a los programas y las agencias evaluadas afinar sus políticas y retroalimentar la formulación de las mismas. Un ejemplo que se menciona frecuentemente es el Programa Familias en Acción,⁴¹ el cual fue objeto de una evaluación de impacto,⁴² gracias a la cual se han realizado cambios estructurales al programa y se ha ampliado su operación a otros municipios (Villarreal, 2007: 27). El Programa de Vivienda de Interés Social Urbano (visu),⁴³ por su parte, también realizó importantes modificaciones después de su evaluación de impacto. Otras modificaciones realizadas a programas públicos a partir de las recomendaciones de sus evaluaciones se señalan en el anexo IV.3.

Estos hechos confirman los hallazgos de varios estudios a escala internacional en relación con el limitado uso de tipo instrumental⁴⁴ de la información de MyE (Weiss, 1982: 620-621; Taylor, 2011: 860-878). Aunque se podría especular sobre la existencia de otros tipos de uso de la información de MyE en Colombia (como el

⁴¹ Familias en Acción es un programa de transferencias monetarias condicionadas que busca contribuir a la reducción de la pobreza y la desigualdad de ingresos, a la formación de capital humano y al mejoramiento de las condiciones de vida de las familias pobres y vulnerables, mediante un complemento al ingreso. Véase: http://www.dps.gov.co/Ingreso_Social/FamiliasenAccion.aspx.

⁴² Esta evaluación se contrató con consultores externos, quienes utilizaron una metodología semiexperimental con grupos de tratamiento y de control por medio de evaluaciones *probit* y de pareo para observar las mismas variables en los dos grupos. De acuerdo con los resultados de la evaluación, el Programa impactó positivamente el consumo, la nutrición y salud de los niños menores de siete años y la asistencia escolar de los niños de entre siete y 17 años de las familias beneficiarias (DNP, 2005).

⁴³ Algunas de las reformas se contemplaron en la elaboración del PND 2006-2010.

⁴⁴ El uso instrumental se refiere a la aplicación directa de los hallazgos de las evaluaciones o de otro tipo de información a decisiones específicas (Leviton y Hughes, 1981: 525-548).

conceptual y el simbólico),⁴⁵ hasta la fecha no se conocen estudios al respecto.

Sinergia y la asignación de presupuesto

Respecto al vínculo entre MyE y la asignación del gasto, los alcances son también limitados, mas no debido a la falta de esfuerzos, sino a causa de los obstáculos institucionales que se presentan para lograr incidir en el gasto. Una de las principales restricciones estructurales para la utilización de la información de MyE en el gasto público es la rigidez del presupuesto. Ésta puede provenir de dos fuentes: de los recursos de destinación específica o del rezago presupuestal (Saavedra, 1999: 16-17). Como resultado, prácticamente 95 por ciento del presupuesto está etiquetado y es inflexible en el corto plazo (Mackay, 2006: 14). Por tanto, la información de MyE no puede afectar su composición.⁴⁶

Por otra parte, es importante mencionar que los funcionarios de las oficinas de presupuesto pueden presentar cierta resistencia a realizar cambios en la manera de formular el gasto para resultados. Esto se debe a que la mayor parte de la información provista puede restarles poder en el proceso de asignación del presupuesto (Zaltsman, 2006: 31). En este sentido, la Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas del DNP (DIFP-DNP) y la DSEPP-DNP elaboran un anexo de manera conjunta cada año. Tal documento es parte del Proyecto de Presupuesto General de la Nación, compilado por el MHCP. En él se vinculan las principales metas del año, pero sólo con el presupuesto de inversión de la vigencia para la cual se presenta el mismo. Sin embargo, este ejercicio se ha convertido más en una tarea a realizar periódicamente que en un ejercicio de utilidad y relevancia.

Asimismo, la información de MyE que utiliza el MHCP para las reuniones de marco de gasto de mediano plazo (MGMP) es aún muy limitada. Éstas se realizan anualmente antes de la presentación del Proyecto de Ley del Presupuesto General de la Nación⁴⁷ para discutir

⁴⁵ Para mayor información sobre los tipos de uso de la información de las evaluaciones, véase: Leviton y Hughes (1981: 528).

⁴⁶ Otra restricción institucional está relacionada con la clasificación actual del Presupuesto General de la Nación. Ésta corresponde a los presupuestos tradicionales basados en rubros presupuestales, mas no por programa, lo que dificulta su MyE.

⁴⁷ Como se señaló inicialmente, en Colombia existe una fragmentación del presupuesto en la medida en que el MHCP se encarga de la distribución del presupuesto de funciona-

la distribución del presupuesto del siguiente periodo.⁴⁸ Este vínculo se ha fortalecido o debilitado en situaciones coyunturales por razones particulares, como la importancia que los directivos del DNP (incluyendo la DSEPP y la DIFP) y el MHCP otorguen al tema de MyE, las relaciones personales entre las directivas de la DIFP y la DSEPP al interior del DNP, las relaciones entre éstos y las directivas del MHCP, entre otros factores. Si bien es cierto que la DSEPP-DNP ha sido una invitada permanente a los comités sectoriales del MGMP, la función que desempeña en esta instancia es todavía marginal.

Por otro lado, no tuvieron mayor trascendencia en la toma de decisiones presupuestales los ejercicios que se promovieron desde la DSEPP durante el periodo 2004-2008, para vincular (solamente a nivel de programación y no de monitoreo) los objetivos, las estrategias y los programas del PND con los indicadores, las metas y los recursos de inversión de la vigencia (denominados Presupuesto de Inversión por Resultados)⁴⁹ a nivel nacional. Algunas de las explicaciones de este hecho señalan que los ejercicios incluían solamente la vinculación con el presupuesto de inversión (entre 15 y 20 por ciento del Presupuesto General de la Nación); por lo tanto, no participó el MHCP. Adicionalmente, nunca se hizo un informe de los resultados de estos ejercicios al final de cada vigencia.

Otro proceso que se desarrolló entre 2004 y 2008, que vinculó el presupuesto y los resultados a nivel territorial y liderado por la DSEPP-DNP, fue el presupuesto por resultados municipal (PPRM). Este ejercicio se implementó en los municipios Pasto, Medellín y Tocancipá. Aunque los resultados en ese momento fueron sumamente interesantes, no se conocen actualmente estudios sobre el impacto y la sostenibilidad de este proceso.

Como lo reconocen algunos funcionarios, el círculo de evaluación no se ha cerrado y todavía no se ha logrado que se informen las deci-

miento (gastos corrientes) y la DIFP-DNP es la responsable de la distribución del presupuesto de inversión.

⁴⁸ En estas reuniones participan el MHCP, el DNP y las cabezas sectoriales (ministerios y departamentos administrativos, principalmente).

⁴⁹ Aunque se puede considerar una forma de presupuesto orientado al desempeño (*performance budgeting*), sería del tipo más débil (presentacional), ya que es muy poco probable que la información de estos documentos se hubiese tenido en cuenta en la toma de decisiones (DNP, 2005: 17). Existen otras dos formas de presupuesto orientado al desempeño: con vínculo informado o indirecto y con vínculo directo (Currin, 2005: 102-103).

siones de presupuestación. Este proceso es aún muy precario, pues no existen criterios para cualificar el gasto ni los resultados que se producen con los recursos invertidos (Villarreal, 2007: 44).

Análisis y conclusiones: Avances, problemas y desafíos

En sus veinte años de vida, es innegable que Sinergia ha hecho esfuerzos enormes para liderar y defender la GPOR en el gobierno colombiano en general, y en particular los temas de MyE de las políticas y los programas públicos. Gracias a ello, Colombia ocupa el tercer puesto en el índice de gestión para resultados del desarrollo en América Latina y el Caribe, sólo después de Chile y Brasil.⁵⁰

Sus primeros años se dedicaron a definir las bases conceptuales, metodológicas y normativas del sistema (oferta). No obstante, estos desarrollos no fueron suficientes para permear la toma de decisiones del alto gobierno y la rendición de cuentas. En estos inicios, la dirección encargada de coordinar el sistema parecía defender, casi en solitario, una empresa que a muy pocos convencía; pero a partir de 2002 confluyeron diferentes factores, principalmente políticos, que dieron un nuevo aire al sistema. Gracias a ellos, Sinergia se afianzó como uno de los principales activos de la administración pública colombiana y desarrolló su vocación en los procesos de rendición de cuentas de los altos funcionarios al interior del gobierno nacional con la Alta Consejería de la Presidencia para el Buen Gobierno y la Eficiencia Administrativa.

El hecho de que el presidente, así como los ministros y directores de departamentos administrativos, indaguen con cierta frecuencia sobre la información que presenta Sinergia —cuyo acceso es público por medio de Internet— acerca de los avances en su gestión, genera un conjunto de señales poderosas que se difunden hacia los funcionarios de sus mismas entidades; además, contribuye a mejorar la calidad de la información registrada. Lo anterior ha permitido el fortalecimiento de una cultura del desempeño al interior de la rama ejecutiva del gobierno nacional.

Actualmente, el sistema cuenta con metodologías establecidas, un marco institucional definido, un amplio portafolio de evaluaciones y

⁵⁰ Adicionalmente, en el pilar de seguimiento y evaluación de este índice, Colombia también ocupa el tercer puesto. Véase: García y García (2010: 21).

rutinas permanentes y maduras de MyE que abarcan un porcentaje relativamente importante del presupuesto de inversión total.⁵¹ Esto promueve alta credibilidad al interior del gobierno. Los esfuerzos que se han hecho en los últimos años para que los planes nacionales de desarrollo sean evaluables son notables; adicionalmente, la integración intersectorial, es decir, la coordinación interna entre la unidad coordinadora (DSEPP-DNP) y los ministerios y programas por evaluarse, ha avanzado en gran medida.

No obstante, aunque se han logrado avances importantes en otros aspectos, aún no se han alcanzado todos los objetivos que se trazaron hace más de diez años. En primer lugar, es vital revisar cuáles deben ser los objetivos centrales del sistema: ¿la toma de decisiones al interior del gobierno?, ¿la asignación presupuestal?, ¿la rendición de cuentas (hacia adentro y hacia afuera)?, ¿el fortalecimiento de las capacidades de MyE de los ministerios y entidades?, ¿todos los anteriores o algunos en particular? La cantidad de objetivos asumidos puede mejorar la legitimidad frente a diversos actores, pero puede perjudicar la eficiencia y la efectividad del sistema.

Por otra parte, la rendición de cuentas hacia afuera es aún muy precaria. Las razones son, en parte, la baja credibilidad de la información y la falta de conocimiento sobre la existencia de Sinergia y la información que brinda.⁵² Algunas claves para avanzar hacia el logro de los objetivos son el desarrollo de rutinas más robustas y la integración con otros sistemas de información sectorial que mejoren la calidad de la información en el monitoreo,⁵³ la implementación de

⁵¹ Aunque actualmente no se conocen mediciones sobre la participación de MyE con respecto al total del presupuesto de inversión, entre los años 2005 y 2007, cuando se realizaban los procesos de vinculación de indicadores (y metas) de seguimiento con el presupuesto de inversión, se calculó que el ejercicio abarcaba aproximadamente entre 63 y 68 por ciento del presupuesto de inversión. Por otra parte, en materia de evaluación, entre 2002 y 2006 el porcentaje del presupuesto de inversión de la nación que estaba cubierto por alguna evaluación pasó de 4.1 a 23.4 por ciento (Castro, 2008: 20).

⁵² Además del poco conocimiento que los ciudadanos tienen del sistema (información), este proceso tampoco cuenta con otros dos pilares fundamentales que debe tener todo ejercicio de redición de cuentas: la justificación y la posibilidad de enfrentar sanciones (Schedler, 2004: 13).

⁵³ Las circulares 07 de 2003 y 03 de 2004, expedidas por el Departamento Administrativo de la Función Pública y el alto consejero presidencial, exigían a los jefes de Control Interno de las entidades verificar permanentemente la calidad, la consistencia y la confiabilidad de la información consignada por sus entidades en el Sigob. No obstante, nunca se observaron resultados concretos al respecto.

estándares de calidad y de metaevaluaciones, la diversificación y la ampliación del portafolio de evaluaciones, el desarrollo de incentivos que fortalezcan el mercado de las evaluaciones y la generación de una estrategia de difusión de información de MyE más audaz y amigable orientada a la ciudadanía.

Con respecto al vínculo entre el presupuesto y la toma de decisiones, se puede decir que, a pesar de las restricciones presupuestales mencionadas anteriormente, es posible obtener importantes avances. Sin embargo, se requiere, entre otros aspectos, apuntar hacia una coordinación permanente y sistemática (no coyuntural ni esporádica) entre la DIFP-DNP y la DSEPP-DNP, y hacia una estrecha interlocución entre el DSEPP-DNP y el MHCP. La inclusión del presupuesto de funcionamiento en el sistema de MyE es un gran desafío metodológico, operativo y de coordinación, pero es necesario para avanzar hacia un presupuesto basado en resultados.

Mientras el MHCP no encuentre las ventajas que la información de MyE tiene para su labor cotidiana, no demandará dicha información. Asimismo, mientras el DNP no genere la información que requiere el MHCP en sus decisiones de presupuesto, no existirá una conexión entre MyE y la asignación. Sin embargo, esta coordinación no se debe limitar al MHCP, sino que también se debe incluir al Congreso de la República y a otros organismos como la Contraloría General de la República y el Departamento Administrativo de la Función Pública.

La expedición reciente del Decreto 1 290 de 2014, que reglamenta el sistema, podría contribuir mediante el fortalecimiento de varios de los elementos mencionados anteriormente, aunque no de manera definitiva. Sin embargo, sus efectos en Sinergia podrán observarse en el mediano plazo.

Finalmente, el tránsito hacia una verdadera institucionalización del sistema implica abandonar una política de gobierno residual en materia de MyE que depende del vaivén de la administración en turno;⁵⁴ obtener una política de Estado que busque consolidar la sostenibilidad del sistema; definir claramente los planes de mediano y largo plazo sobre MyE, tanto a nivel nacional como territorial; establecer las caracte-

⁵⁴ De alguna manera, si se hiciera un análisis por períodos de gobierno, se encontraría que, cuanta mayor importancia política se haya dado al proceso de evaluación y seguimiento, mayor sería su utilidad para retroalimentar el diseño de políticas y la rendición de cuentas (DNP, 2010b: 20).

rísticas de evaluabilidad que deben tener todas los nuevos programas y políticas, así como la obligación de evaluarlos regularmente (o por lo menos los más relevantes), y generar los mecanismos necesarios para coordinar los ciclos y procesos relacionados con los sistemas de planeación, presupuestación y monitoreo y evaluación.

Referencias

- Castro, M. 2008. "Insider Insights: Building a Results-Based Management and Evaluation System in Colombia". Documento de trabajo. ECD Working Paper Series, núm. 18. Disponible en: http://siteresources.worldbank.org/EXTEVACAPDEV/Resources/4585672-1251461875432/insider_insights_wp18.pdf [consultado el 2 de febrero de 2015].
- Centro Nacional de Consultoría. 2010. *Línea de base de Sinergia. Informe final de la consultoría*. Bogotá: Centro Nacional de Consultoría.
- CLAD. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. 1998. *Una nueva gestión pública para América Latina*. Caracas: CLAD.
- Constitución Política de Colombia.
- Cunill, N. y S. Ospina. 2003. "Una agenda de investigación sobre la evaluación de los resultados de la gestión pública", en N. Cunill y S. Ospina (eds.), *Evaluación de resultados para un gestión pública moderna y democrática*. Caracas: CLAD.
- _____. 2008. *Fortalecimiento de los sistemas de monitoreo y evaluación (MyE) en América Latina. Informe comparativo de 12 países*. Washington, D. C.: Banco Mundial/CLAD.
- Curristine, T. 2005. "Performance Information in the Budget Process: Results of the OECD 2005 Questionnaire". *OECD Journal on Budgeting*, 5(2), pp. 87-131.
- Decreto 1290. 2014. Se reglamenta el Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados (Sinergia).
- DNP. Departamento Nacional de Planeación. 1994. "La evaluación de resultados en el sector público a nivel nacional". Documento Conpes, núm. 2688.
- _____. 1998. "El salto social: informe de avance del Plan Nacional de Desarrollo 1997". Documento Conpes, núm. 3002.

- _____. 1999. "Sinergia: origen, desarrollo y perspectivas". Documento de trabajo. Bogotá: DNP. Manuscrito.
- _____. 2002. "Evaluación de la gestión del gobierno nacional en los años 1998-2001". Documento Conpes, núm. 3195.
- _____. 2002a. "Renovación de la administración pública". Documento Conpes, núm. 3248.
- _____. 2004. "Renovación de la administración pública. Gestión para resultados y reforma del Sistema Nacional de Evaluación". Documento Conpes, núm. 3294.
- _____. 2005. *Programa Familias en Acción: impacto del programa a un año y medio de su ejecución*. Bogotá: Banco Mundial/BID.
- _____. 2008. "El Consejo de Política Económica y Social (Conpes) y la planeación en Colombia". Presentación del subdirector general del DNP.
- _____. 2009. *Guía metodológica para la formulación de indicadores*. Bogotá: DNP.
- _____. 2010. "Política de rendición de cuentas de la rama ejecutiva a los ciudadanos". Documento Conpes, núm. 3654.
- _____. 2010a. *Elementos básicos sobre el Estado colombiano*. Bogotá: DNP.
- _____. 2010b. *Evolución de Sinergia y evaluaciones en la administración del Estado*. Bogotá: DNP.
- _____. 2010c. "Política de rendición de cuentas de la rama ejecutiva del orden nacional y territorial a los ciudadanos". Documento Conpes, núm. 3654.
- _____. 2011. *La planeación en Colombia: historia, actores e instrumentos*. Presentación de la Dirección de Evaluación de Políticas Públicas del DNP en el ILPES-CEPAL. San Salvador, febrero.
- _____. 2011a. "Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados (Sinergia)". Presentación de la DEPP-DNP.
- _____. 2012. *Guía metodológica para el seguimiento al Plan Nacional de Desarrollo y la evaluación de políticas estratégicas*. Bogotá: DNP.
- _____. 2013. "Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados (Sinergia)". Presentación de la DSEPP-DNP.
- _____. 2014. "Instrumentos y procesos de seguimiento y evaluación para resultados: obstáculos y retos". Presentación de la DSEPP-DNP.

- Escobar, S. 1996. “El sistema nacional de evaluación de resultados”, en Departamento Nacional de Planeación, *Hacia una gestión pública orientada a resultados*. Bogotá: DNP.
- Gandour, M. 1996. “La evaluación de resultados en el contexto de un proceso de democratización”, en Departamento Nacional de Planeación, *Hacia una gestión pública orientada a resultados*. Bogotá: DNP.
- García, R. y M. García. 2010. *La gestión para resultados en el desarrollo. Avances y desafíos en América Latina y el Caribe*. Washington, D. C.: BID.
- Halachmi, A. 2002. “Performance Measurement, Accountability, and Improved Performance”. *Public Performance and Management Review*, 25(4), pp. 370-374.
- Leviton, L. y E. Hughes. 1981. “Research on the Utilization of Evaluations: A Review and Synthesis”. *Evaluation Review*, 5(4), pp. 525-548.
- Ley 152. 1994. Ley Orgánica de los Planes de Desarrollo.
- Ley 1450. 2011. Plan Nacional de Desarrollo “Prosperidad para Todos”.
- Mackay, K. 2006. “Diagnóstico del sistema nacional de seguimiento y evaluación de Colombia: Sinergia”. Serie DCE de documentos de trabajo, núm. 17.
- Ocampo, J. 1996. “Presentación”, en Departamento Nacional de Planeación, *Hacia una gestión pública orientada a resultados*. Bogotá: DNP.
- Ospina, S. y D. Ochoa. 2003. “El Sistema Nacional de Evaluación de Resultados de la Gestión Pública (Sinergia) de Colombia”, en N. Cunill y S. Ospina (eds.), *Evaluación de resultados para una gestión pública moderna y democrática*. Caracas: CLAD.
- Resolución 63. 1994.
- Saavedra, J. 1999. “Gobernabilidad fiscal en Colombia: tres niveles de resultados en el logro de las políticas públicas”. *Revista Planeación y Desarrollo*, vol. 30, núm. 4, pp. 81-104.
- Schedler, A. 2004. “¿Qué es la rendición de cuentas?”. *Cuadernos de Transparencia*, 3.
- Taylor, J. 2011. “Strengthening the Link Between Performance Measurement and Decision Making”. *Public Administration*, vol. 89, núm. 3, pp. 860-878.

- Villarreal, J. 2007. *Colombia y el sistema de monitoreo y evaluación, Sinergia. Fortalecimiento de los sistemas de monitoreo y evaluación en América Latina*. Washington, D. C.: Banco Mundial/CLAD.
- Weiss, C. 1982. "Policy Research in the Context of Diffuse Decision Making". *The Journal of Higher Education*, vol. 53, núm. 6, pp. 619-639.
- Zaltsman, A. 2006. "Desarrollo de la capacidad de evaluación: experiencia con la institucionalización de sistemas de MyE en cinco países latinoamericanos: Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica y Uruguay". Serie DCE de documentos de trabajo, núm. 16.

Siglas y acrónimos

- BPIN: Banco de Proyectos de Inversión Nacional.
- CLAD: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.
- Conpes: Consejo Nacional de Política Económica y Social.
- DEE: División Especial de Evaluación y Control de Gestión del DNP.
- DEGR: Dirección de Evaluación de Gestión y Resultados del DNP.
- DEPP: Dirección de Evaluación de Políticas Públicas.
- DIAN: Unidad Administrativa Especial de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales.
- DIFP: Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas del DNP.
- DNP: Departamento Nacional de Planeación.
- DSEPP: Dirección de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas del DNP.
- EOP: Estatuto Orgánico del Presupuesto.
- GPOR: Gestión pública orientada a resultados.
- MHCP: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
- MGMP: Marco de gasto de mediano plazo.
- MyE: Monitoreo y evaluación.
- NGP: Nueva gerencia pública.
- PGN: Presupuesto general de la nación.
- PND: Plan Nacional de Desarrollo.
- PNUD: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- PPRM: Presupuesto por resultados municipal.
- PRAP: Programa de Renovación de la Administración Pública.
- Sigob: Sistema de Seguimiento a Metas de Gobierno.
- Sinergia: Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados.

Sisep: Sistema de Evaluación y Seguimiento de Proyectos.

Sisdeval: Sistema Nacional de Evaluaciones.

Sismeg: Sistema de Seguimiento a Metas de Gobierno (reforma del Sigob).

visu: Programa de Vivienda de Interés Social Urbano.

ANEXO IV.I. Cronología normativa relacionada con Sinergia⁵⁵

Año	Acto jurídico-administrativo	Idea central
1989	Ley 38	Creó el Banco de Proyectos de Inversión Nacional (BPIN) para el registro, la estructuración y el ordenamiento de proyectos a ser financiados por el Presupuesto General de la Nación (PGN).
1991	Constitución Política, art. 343	Estableció la responsabilidad del Departamento Nacional de Planeación (DNP) en el diseño y la organización de los sistemas de evaluación de resultados de la administración pública.
1992	Decreto 2167	Asignó tareas puntuales relativas a la función de control de la gestión y evaluación de resultados en el DNP y creó la División Especial de Evaluación y Control de Gestión (DEE) en la estructura del departamento.
1993	Ley 42	Hace referencia al control fiscal ejercido por la Contraloría General de la República.
	Ley 87	Se refiere al control interno de las organizaciones públicas.
1994	Ley 152	Ley Orgánica del Plan de Desarrollo. Estableció la obligación del DNP de llevar a cabo el monitoreo, la evaluación y el control de los planes de desarrollo.
	Conpes 2688	Planteó los principios generales, los objetivos, la estructura, las características y las formas de funcionamiento de Sinergia. Propuso la operación para el corto y el mediano plazo.
	Resolución 063 del Conpes	Estableció la adopción y la aplicación del sistema para todas las entidades de la rama ejecutiva del poder público, a partir de la expedición del PND. Estableció entidades piloto para implementar un plan de autoevaluación como pauta para realizar ajustes posteriores.
1995	Conpes 2790	Gestión pública orientada a resultados. Introdujo el principio de “gestión integral con participación ciudadana” e instrumentos (como el plan indicativo) para desarrollarlo en las entidades públicas.
1996	Decreto 111	Compiló el Estatuto Orgánico del Presupuesto (EOP), ordenó y modificó normativas previas para guardar correspondencia con lo propuesto en la reforma constitucional y, en particular, con la Ley 19 de 1989.
1999	Conpes 3048	El gobierno adoptó los acuerdos de eficiencia como estrategia para evaluar el PND.
2000	Conpes 3100	Modificó la estrategia anterior y propuso, en su lugar, la evaluación del PND a partir de un documento de evaluación cualitativa y de los indicadores denominados “de primera generación”.
	Decreto 1363	Reforma del DNP. Otorgó a la División Especial de Evaluación (DEE) el estatus de dirección; así, creó la Dirección de Evaluación de Gestión y Resultados (DEGR).
2002	Conpes 3248	Estableció el Programa de Renovación de la Administración Pública (PRAP), que incluyó la administración para resultados como una reforma transversal.

⁵⁵ Véanse: DNP (2010b: 19); Castro (2008: 35), y <https://www.dnp.gov.co/>.

ANEXO IV.I. Cronología normativa relacionada con Sinergia (continuación)

Año	Acto jurídico-administrativo	Idea central
2004	Decreto 195	Reestructuró el DNP y fortaleció las funciones técnicas de Sinergia mediante la creación de la Dirección de Evaluación de Políticas Públicas (DEPP).* De este modo, amplió su rango de acción.
2004	Conpes 3294	Reformó profundamente Sinergia en el marco del PRAP. Enfatizó el monitoreo, la evaluación y la rendición de cuentas.
2005	Decreto 4730	Plan Nacional de Desarrollo (PND) y marco de gasto de mediano plazo (MGMP). Modificó el Estatuto Orgánico de Presupuesto mediante la inclusión de los clasificadores de programas de gasto, de la evaluación del gasto como una parte clave del ciclo presupuestario y de la evaluación del impacto de los principales programas presupuestarios.
2007	Ley 1151	Fue la base legal del Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 que creó el Comité Intersectorial de Evaluación de Gestión y Resultados (art. 132) como una instancia para establecer las prioridades de evaluación de programas, aprobar las metodologías y su alcance, y considerar los resultados que puedan contribuir a mejorar los procesos de formulación de políticas.
2010	Conpes 3654	Buscó consolidar la rendición de cuentas como un proceso permanente, como una relación de doble vía entre la rama ejecutiva y los ciudadanos, y como una cultura entre los servidores públicos.
2012	Decreto 1832	Reformó la estructura del DNP. Creó la Dirección de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas (DSEPP).**
2014	Decreto 1290	Reglamentó el Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados (Sinergia). Esta norma estableció la organización, la conformación y el funcionamiento del Sistema.

* Modificando la Dirección de Evaluación de Gestión y Resultados (DEGR).

** Modificando la Dirección de Evaluación de Políticas Públicas (DEPP).

ANEXO IV.2. Objetivos de los tipos de evaluaciones que desarrolla Sinergia

Tipo	Objetivo
Institucional	Permite hacer un análisis del programa con base en el arreglo institucional en el que opera. Se utiliza para estudiar los efectos de las reformas estructurales en los programas o en las entidades.
Ejecutiva	Establece análisis y propuestas específicas de ajuste sobre los principales aspectos del programa en revisión: diseño, resultados, insumos, manejo operativo, estructura organizacional, actividades de direccionamiento, seguimiento y control.
Operaciones	Realiza un análisis riguroso en términos de los macro y microprocesos sobre los que se hace la intervención. Para esto, examina los diferentes actores y stakeholders, de manera que se puedan producir recomendaciones en términos de la dinámica organizacional del programa.
Resultados	Determina los resultados obtenidos en términos del número de beneficiarios atendidos y de la cantidad de productos logrados con el programa o la política.
Impacto	Permite identificar los cambios generados por la intervención en el beneficiario final. Es el tipo de evaluación más exigente en términos de insumos, pues es necesario construir grupos de control y levantar líneas de base.

Fuente: DNP (2012: 22).

ANEXO IV.3. Grado de utilización de las evaluaciones (2011)

Nombre de la evaluación	Tipo de decisión		
	Ampliación del programa	Reestructuración o ajustes al programa	
		Objetivo	Componentes
Familias en acción	✓		
VISU	✓		
Condiciones de habitabilidad	✓		
Reintegrados			✓
Agro Ingreso Seguro		✓	✓
PRAP			✓
Asistencia Técnica del Sector Agrícola			✓
Batuta	✓		
PIRM	✓		✓

Fuente: DNP (2011).

V. El seguimiento y la evaluación en Costa Rica: Una mirada al Sistema Nacional de Evaluación*

Eddy García y Karol Ugalde

Introducción

El incremento del valor público en las políticas y los programas de gobierno se ha vuelto una necesidad de primer orden en las administraciones recientes. En la medida en que el aparato público se comporta de modo eficaz y eficiente, y adecúa los recursos disponibles a las metas, logra el objetivo de maximizar la calidad de vida de los ciudadanos. En este escenario, adquieren relevancia los sistemas de monitoreo y evaluación (MyE) como mecanismos coadyuvantes para legitimar y optimizar las intervenciones públicas.

El sistema costarricense de MyE se arraigó en el Sistema Nacional de Evaluación (Sine), creado formalmente en 1994 dentro de la coyuntura de los procesos de reforma y de modernización estatal. Se concibió como una herramienta de conducción estratégica para valorar los resultados del sector público y para retroalimentar la toma de decisiones con el propósito de mejorar la gestión pública y la rendición de cuentas.

El Sine es parte del enfoque de gestión para resultados en el desarrollo (GpRD) y, según lo establece la Ley 5525 de Planificación Nacional, está bajo la tutela y la coordinación del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplan). Esto le otorga una fuerte cercanía al proceso de planificación. Sus aportaciones tienen resonancia en gran parte del entramado institucional y cumple diversas funciones de orden estratégico para el poder ejecutivo al estar articulado en relación con las prioridades establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo (PND).

* El contenido de este capítulo es responsabilidad exclusiva de sus autores.

A lo largo de estas dos décadas, el sistema ha variado su dinámica interna y organizacional. Se ha ajustado a distintos contextos institucionales, normativos y políticos. Esta capacidad de adaptación ha supuesto una solidificación institucional notable, principalmente en los procesos e instrumentos ligados al monitoreo de las metas del PND.

Recientemente, la evaluación cobró importancia. En esta transición se han destacado los esfuerzos por normar la materia, la configuración institucional para respaldar el proceso, la ejecución de las primeras evaluaciones y la consolidación de una agenda de evaluaciones. También ha resaltado la formación de competencias en la materia.

A pesar de amalgamar importantes logros en su historia, el Sine presenta ciertos desafíos. Uno de los principales es la correlación entre la definición de objetivos o metas, la asignación de los recursos y la posterior valoración de resultados. Existen algunos terrenos por labrar en los próximos años para el Sine: potenciar el uso de la información obtenida mediante MyE para retroalimentar el ciclo de la política pública, consolidar una cultura evaluativa en la institucionalidad pública y sensibilizar a cuerpos técnico-políticos sobre el potencial transformador de las rutinas burocráticas del Sine.

El objetivo de este estudio es presentar de manera descriptiva el estado actual del sistema de MyE costarricense, en pos de un aprendizaje compartido acerca de la conformación de estos sistemas que facilite espacios de diálogo y cooperación en la región latinoamericana. Para su realización, se utilizaron el formato y el esquema de contenidos preestablecidos por el Centro de Aprendizaje en Evaluación y Resultados para América Latina (CLEAR, por sus siglas en inglés). A su vez, se aplicaron diversas técnicas metodológicas, entre las que destacan la revisión y el análisis bibliográfico, y la realización de entrevistas a profundidad, semiestructuradas y con actores clave.

El documento se compone de cinco secciones. La primera de ellas perfila a grandes rasgos el contenido de la investigación, seguida de una contextualización general del país, así como de los antecedentes y el desarrollo del Sine hasta agosto de 2014. El tercer y el cuarto apartados se refieren, respectivamente, al marco jurídico del sistema y sus características básicas. Se concluye con un análisis de los principales avances y desafíos que enfrenta el Sine.¹

¹ Extendemos nuestra gratitud al personal de Mideplan y la Contraloría General de la República, que aportó su valioso conocimiento para enriquecer el presente estudio. Así-

Contexto

La República de Costa Rica posee una extensión de 51100 km² y aproximadamente 4.7 millones de habitantes.² En su laureado régimen democrático de corte presidencialista, el poder es ejercido por tres órganos independientes entre sí, legislativo, ejecutivo y judicial, bajo un esquema de pesos y contrapesos, por un organismo electoral y por una Sala Constitucional a cargo del control jurisdiccional. El poder ejecutivo está encabezado por el presidente y por dos vicepresidentes, y cuenta con la colaboración de los ministros de gobierno.

Los progresos que ha mostrado el país, como la abolición del Ejército desde 1949, su consolidación democrática, sus altos índices de desarrollo humano, la protección ambiental, la libertad de prensa y las garantías sociales,³ contrastan con ciertas transformaciones económicas, sociales y políticas. En éstas, las necesidades de la ciudadanía parecen superar la capacidad desde la *res publica* para brindar soluciones efectivas. La conducción del gobierno es una pieza angular en este encuadre; ante ello, el panorama político del país se presenta tirante.

El proceso electoral pasado se ha catalogado como el más inusual de la época moderna del país, debido a diversos fenómenos: estuvo marcado por las renuncias,⁴ la celebración de una segunda ronda electoral, un candidato que obtuvo la mayor cantidad de votos y respaldo en la historia (1 338 321), el abstencionismo más elevado de los últimos sesenta años (43.37 por ciento), una segmentación del poder legislativo nunca antes presentada (nueve agrupaciones se repartieron 57 curules) y, lo más destacado, la dislocación de la tradición bipartidista al resultar ganador un partido no tradicional (Partido Acción Ciudadana).

Esta arena política supone la búsqueda de consensos y negociación para concretar acuerdos de apremio nacional. Entre ellos, destaca

mismo, deseamos brindar un especial agradecimiento al Centro CLEAR para América Latina por la oportunidad de participar en esta publicación, por sus destacadas aportaciones y su resoluta orientación durante todo el proceso de investigación.

² Según la proyección para 2014 realizada por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC).

³ Para conocer los valores de algunos indicadores nacionales en comparación con el resto de la región centroamericana, véase: http://elpais.com/elpais/2014/05/02/media/1399030370_165374.html.

⁴ El candidato a la Presidencia de la República por el Partido Liberación Nacional suspendió su campaña electoral un mes antes de la segunda ronda electoral.

ordenar las finanzas públicas, invertir en infraestructura, disminuir la desigualdad, focalizar las políticas y el gasto público, así como aumentar la legitimidad de la clase gobernante y la confianza en la institucionalidad. En este contexto, resulta clave voltear la mirada hacia la configuración del aparato estatal y el modelo de gestión gubernamental como medios para alcanzar los objetivos del desarrollo. En particular, son interesantes el ámbito y la configuración del poder ejecutivo, dado que el sistema de MyE en Costa Rica se ajusta a sus disposiciones políticas e institucionales. El cuadro V.1 ilustra la conformación actual del sector público en el país, como marco de referencia para dimensionar el alcance del sistema de MyE.

CUADRO V.I. El sector público costarricense

	Cantidad
Administración central	
Poderes de la República	3
Organismos del poder legislativo	2
Organismos electorales	2
Ministerios	18
Órganos desconcentrados adscritos a ministerios	81
Órganos desconcentrados adscritos a la Presidencia	3
Administración descentralizada	
<i>Institucional o funcional</i>	
Instituciones autónomas y semiautónomas	42
Órganos adscritos a autónomas	12
<i>Corporativa</i>	
Ente administrador de fondos públicos	1
Entes públicos no estatales	49
<i>Territorial</i>	
Consejo Municipal de Distrito y municipalidades	89
Empresas públicas	
Empresas públicas estatales y no estatales	26
Total	328

Fuente: Elaboración propia con base en Mideplan (2013a).

Antecedentes

Los desequilibrios macroeconómicos generados a partir del agotamiento del modelo de desarrollo de sustitución de importaciones, la

crisis económica latinoamericana de la década de 1980 y los conflictos políticos en la región centroamericana colocaron al país en una situación difícil, en la cual el nivel de pobreza aumentó de 26 por ciento en 1980 a 55 por ciento en 1982 (González, 2010). Esto propició un replanteamiento del modelo económico y de la estructura y el quehacer estatales. Así, se emprendió una serie de ajustes estructurales con la finalidad de modernizar las estructuras gubernamentales; éstos se enfocaron en la revisión y evaluación de programas, la desregulación en diferentes áreas, las reformas al sistema financiero, la reducción del gasto público, la disminución de la planilla estatal y la privatización de servicios (Fonseca, 2001).

Lo anterior implicó dos circunstancias: 1) las instituciones del sector social recortaron su presupuesto, lo que significó un deterioro en la calidad de vida de los costarricenses (Sauma y Trejos, 1999), y 2) aumentó la demanda ciudadana de programas sociales que contribuyeran al bienestar socioeconómico. Esto derivó en la consolidación de reformas en el ámbito de los programas sociales, así como en la búsqueda de ampliar su cobertura y mejorar su calidad y eficiencia.

El proceso de reforma del Estado⁵ posibilitó la apertura de espacios para instaurar ciertos controles políticos, legales y administrativos sobre los poderes de éste. Incluso, se adoptó el modelo de gestión pública para resultados con el objetivo de evidenciar fallas y garantizar la efectividad de las acciones (Mora, 2007). Dentro de este contexto de cambios y de reforma institucional, el proceso de MyE de la gestión gubernamental adquirió una condición sistemática: el diseño del Sine fue una acción deliberada por parte del gobierno, buscando promover la eficiencia en el sector público, orientar las acciones públicas hacia el usuario y ofrecer una herramienta de corte gerencial (Mideplan, 1994: 134).

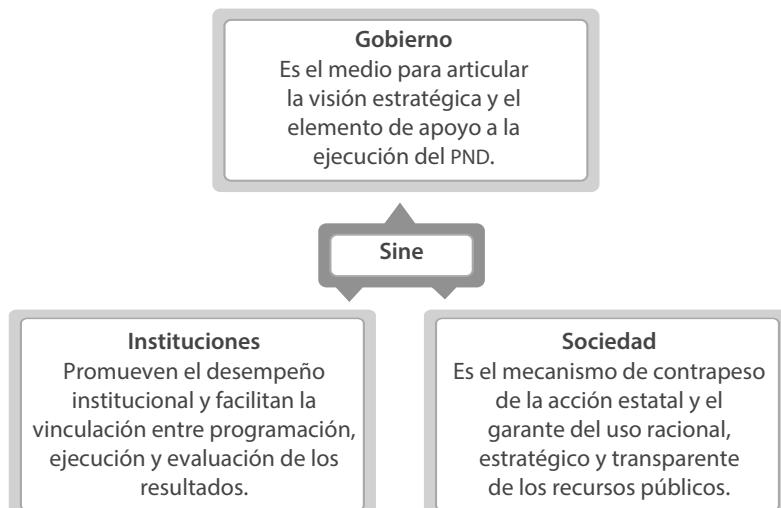
Desarrollo del Sine

La aparición del Sine ocurrió en este entorno de transformaciones institucionales y demandas ciudadanas más específicas y tecnifica-

⁵ Para ampliar este tema, véanse: Arias y Muñoz (2007: 5-34); Villasuso (1999); Zúñiga (1998).

das. Surgió como un instrumento gerencial que utiliza el presidente de la República para valorar la acción del sector público y para retroalimentar la toma de decisiones con el propósito de mejorar la gestión pública. El diseño conceptual y metodológico del Sine se gestó entre mediados de 1994 y finales de 1995, con el apoyo técnico de la oficina de evaluación del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). También se acompañó de la revisión de casos comparados, como Canadá, Chile, Estados Unidos, Australia y Colombia. En el diagrama V.1 se aprecian los ámbitos en los que el Sine intentó influir inicialmente.

DIAGRAMA V.I. Ámbitos de acción del Sine



Fuente: Elaboración propia con base en MIDEPLAN (1997).

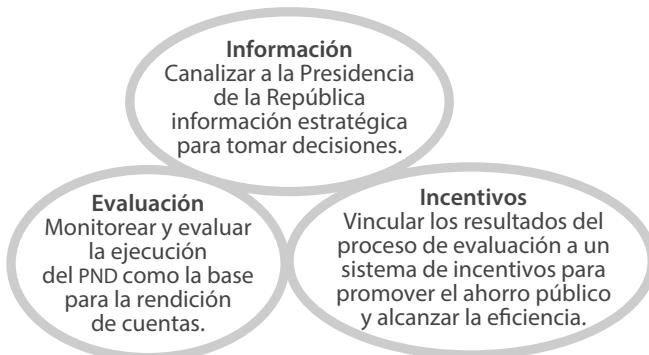
Desde su creación, el Sine ha franqueado seis cambios de gobierno y ha logrado mantenerse vigente por 20 años. Con base en los períodos de gobierno como parámetro temporal, las siguientes páginas dan cuenta de las principales modificaciones del sistema en su recorrido.

Configuración institucional y posicionamiento (1994-2002)

La creación del Área de Evaluación y Seguimiento (AES) del Mideplan en 1994 sentó la base institucional para la instauración del Sine como

mecanismo para monitorear⁶ y evaluar el Plan Nacional de Desarrollo (PND). Según la estrategia de desarrollo de la administración de José María Figueres Olsen (1994-1998), el Sine articuló tres principios básicos que orientaron el proceso de modernización y de evaluación del sector público: 1) eficiencia social de los bienes y servicios públicos, 2) dirección estratégica y rendición de cuentas, y 3) modernización institucional. Para esta tarea, inicialmente se constituyeron tres módulos complementarios (diagrama V.2).⁷

DIAGRAMA V.2. Módulos iniciales del Sine y sus objetivos respectivos



Fuente: Elaboración propia con base en Mideplan (1997).

El módulo de información se planteó como un proceso que canaliza y sistematiza la información relacionada con los programas y proyectos estratégicos contenidos en el PND. Incluye todas las instituciones públicas y la Presidencia de la República, y se realiza por medio de Mideplan. El módulo de evaluación se divide en:

- Autoevaluación: está a cargo de definir prioridades, asignar recursos, asegurar la efectividad del desempeño y su monitoreo, y faci-

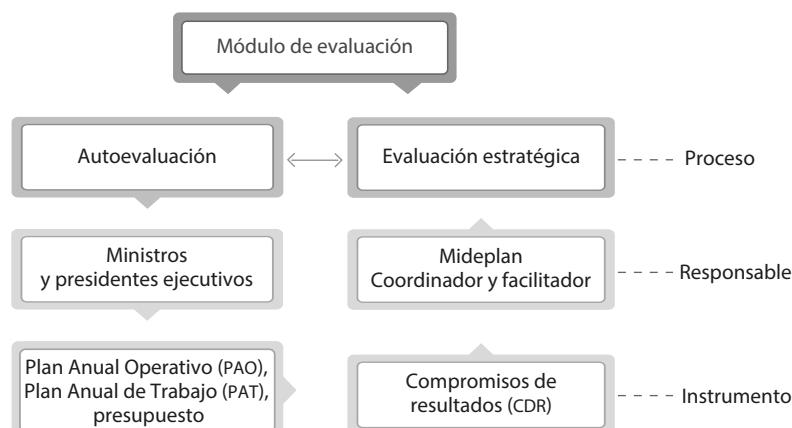
⁶ Se puede apreciar aquí el significado que adquiere el concepto de monitoreo en Costa Rica.

⁷ El módulo de incentivos no se desarrolló en el sentido estricto según su diseño. Algunas de las causas se refieren a la insuficiencia de recursos para impulsarlo desde Mideplan y a una débil coordinación interministerial entre éste y Hacienda. La indagación más profunda sobre este hecho no forma parte de la investigación; por tanto, se menciona únicamente de manera indicativa.

litar la rendición de cuentas. Es responsabilidad de la autoridad máxima de cada institución.

- Evaluación estratégica: se encarga de garantizar la transparencia de los resultados de la evaluación institucional y de la evaluación estratégica de políticas, planes, programas y proyectos prioritarios (intervenciones públicas). Mideplan es el responsable (véase la diagrama V.3). Este módulo ha tenido un desarrollo sistemático hasta la fecha.

DIAGRAMA V.3. Módulo de evaluación



Fuente: Elaboración propia a partir de Mideplan (1997).

La evaluación estratégica se basaba en la selección de las prioridades a evaluar por la Presidencia de la República, seguida de una etapa técnica de definición de criterios de evaluación y de metas que derivaban en la formulación del documento “Compromisos de resultados” (CDR).⁸ Mideplan monitoreaba y evaluaba el cumplimiento y el avance en su ejecución y concluía esta tarea con la entrega de informes a la Presidencia.

⁸ Los CDR son los acuerdos firmados entre el jerarca y el presidente de la República, que plantean el alcance de metas y resultados concretos en un plazo determinado, así como el apoyo del gobierno necesario para lograrlo. Los CDR constituyen la clave para conducir el proceso de evaluación estratégica (inicialmente se ejecutó un plan piloto en ocho instituciones del sector social).

El gobierno de José María Figueres Olsen (1994-1998) finalizó con 18 CDR suscritos a nivel institucional y uno a nivel sectorial. Más tarde, la administración de Miguel Ángel Rodríguez Echeverría (1998-2002) dio un fuerte impulso político al Sine, llevándolo a posicionarse como una herramienta gerencial al más alto nivel político. Este apoyo se refleja principalmente en la concatenación de los siguientes esfuerzos institucionales:

1. Aumento de instituciones firmantes de los CDR, acumulando 43, más tres sectores, en 2001.
2. Creación de la figura del enlace técnico institucional de planificación, con lo que se aseguró la existencia de personal encargado de ejecutar labores de MyE.
3. Desarrollo de capacidades de MyE en Mideplan y en las ramificaciones del sistema.

El Sine, bajo el alero de los CDR y su amalgama política, capturó la atención mediática por implicar vínculos con el cumplimiento de resultados y la efectividad de la gestión institucional. Estos aspectos lo ubicaron en la agenda pública nacional e incentivaron mayor transparencia y rendición de cuentas a la ciudadanía. En las secciones siguientes, se pondrá cómo las modificaciones a los instrumentos y las simpatías políticas con la temática incidieron en el desarrollo del Sine.

Ley 8 131 dentro del proceso de monitoreo y evaluación (2002-2006)

De acuerdo con Mora (2007), la Ley 8 131 de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos dio origen a cambios en la evolución del Sine, si se considera que incorporó una serie de disposiciones para vincular los procesos de planificación institucional y de formulación presupuestaria. La relación entre la planificación y la presupuestación se fortaleció al convertir el PND en el marco global de orientación de los Planes Operativos Institucionales (POI). Se adoptó entonces el POI como el instrumento para la planificación, la presupuestación, el monitoreo y la evaluación del PND. Así, se propició el crecimiento de la cobertura del Sine a cien instituciones y se estableció legalmente la obligatoriedad de rendir cuentas a la Contraloría

General de la República (CGR).⁹ Esto añadió un carácter sistemático al proceso de MyE.

La Ley 8131 introdujo una serie de ajustes en instrumentos,¹⁰ actores y organización. En general, instauró una nueva dinámica para los procesos de MyE y reafirmó su relevancia dentro del ciclo de las políticas públicas. El ajuste institucional resultante confirió cierta preponderancia a la ejecución y al control presupuestarios, y restó importancia a la planificación como actividad de conducción estratégica. Los contenidos del PND adquirieron así un carácter menos estratégico y se enfocaron en el quehacer operativo de las instituciones, con lo que se burocratizó el ejercicio de MyE. Lo anterior ocasionó que los informes generados por el Sine aumentaran su volumen y su complejidad técnica, y que fueran tramitados con el propósito de cumplir la disposición legal, de manera tal que cedieron parte de su potencial para retroalimentar la gestión.

Las transformaciones que trajo la instrumentalización de la Ley 8131 para las instituciones rectoras y ejecutoras, así como el reacomodo de actores —papeles y funciones—, permiten considerar que el Sine entró en un periodo de ajuste a la luz de este nuevo ordenamiento jurídico.

Enfoque sectorial (2006-2010)

La administración de Óscar Arias Sánchez (2006-2010) imprimió una estructura sectorial al PND, lo que derivó en un cambio de los instrumentos de operación de MyE hacia el enfoque sectorialista. Los principales ajustes durante este periodo se orientaron a estrechar el vínculo sectorial entre la planificación y el presupuesto mediante dos aspectos: la emisión conjunta, por parte de Mideplan y Hacienda, de lineamientos metodológicos para la elaboración del POI; y la creación del instrumento de planificación sectorial denominado Contratos con la Ciudadanía (ccc).¹¹ Como consecuencia de esta perspectiva, los

⁹ Es el órgano constitucional, auxiliar de la Asamblea Legislativa, que fiscaliza el uso de los fondos públicos para mejorar la gestión de la Hacienda Pública y contribuir al control político y ciudadano.

¹⁰ El PND, a partir de este periodo, empieza a contemplar en su estructura metodológica el diseño de metas e indicadores con la finalidad de llevar a cabo un proceso de MyE más técnico.

¹¹ Son compromisos asumidos por el presidente de la República y por el ministro rector de cada sector. En ellos se plasma un conjunto de acciones estratégicas y metas en

instrumentos de MyE alineados con las metas del PND adquirieron un alcance sectorial.

A principios de 2010, emulando el periodo anterior, el sistema presentó una modificación notable promovida por una nueva legislación (Decreto Ejecutivo 35755). En ella se retomó la búsqueda de acercarse a los postulados iniciales del Sine con la diferenciación y el esclarecimiento de papeles, funciones, objetivos y fines de su módulo de evaluación (autoevaluación y evaluación estratégica).

Esta modificación se promovió primeramente por una toma de conciencia por parte de las autoridades institucionales sobre la relevancia de encarar el tema de la evaluación de programas y proyectos de forma decidida; desde esa perspectiva, esto saldaría una deuda histórica. Asimismo, se reconocieron los señalamientos de diversos actores sobre la necesidad de avanzar hacia estadios más favorables para una aplicación adecuada de la Ley 8131 y para una articulación de procesos interinstitucionales competentes.

Avance en la implementación de la gestión para resultados en el desarrollo (2010-2014)

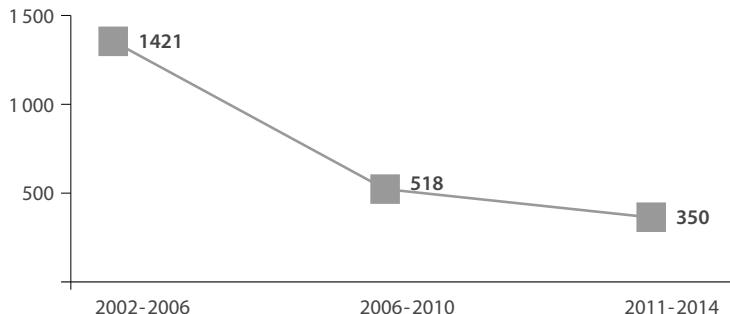
Hasta este periodo, las actividades del Sine estaban enfocadas a monitorear y a presentar reportes periódicos sobre el avance y el cumplimiento de metas contenidas en el PND (Mideplan, 2011a). La administración de Laura Chinchilla Miranda (2010-2014) promovió la evaluación de resultados en el PND e implementó las siguientes modificaciones en el Sine:

- Las metas del PND migraron hacia contenidos más estratégicos bajo una estructura vertical nacional-sectorial-institucional, con perspectiva regional. En la gráfica V.1 se visualiza el esfuerzo realizado para que los contenidos del PND, según la cantidad de metas de las acciones estratégicas y sus indicadores respectivos, asumieran un carácter más estratégico a contrapelo de la gestión u operación institucional propia.
- Se suprimieron los Contratos con la Ciudadanía (ccc).

el PND. El ministro de la Presidencia, Mideplan y Hacienda firmaron como garantes de su cumplimiento.

- Se creó la matriz anual de programación, seguimiento y evaluación sectorial e institucional (MAPSESI) como instrumento de MyE sectorial, institucional y regional.

GRÁFICA V.I. Cantidad de metas de las acciones estratégicas del PND, según periodo*



Fuente: Elaboración propia con base en Mideplan (2014, 2011 y 2007). * La cantidad de metas citadas es un aproximado y a cada una le corresponde un indicador.

Además, se dio inicio al proceso de verificación de los datos referentes al avance y el cumplimiento de metas del PND. Esto sucedió a partir de la solicitud de la CGR, al intentar comprobar la veracidad de los datos reportados por los sectores y las instituciones a Mideplan durante el proceso de monitoreo del PND. Con ello se desarrollaron lineamientos e instrumentos que regulan la evaluación estratégica en el sector público costarricense. Entre ellos se encuentran los lineamientos técnicos y metodológicos para la planeación y el monitoreo de metas del PND, la programación presupuestaria y la evaluación estratégica en el sector público en Costa Rica, y el manual gerencial para el diseño y la ejecución de evaluaciones estratégicas de gobierno (véase más adelante “Evaluación estratégica en el Sine”).

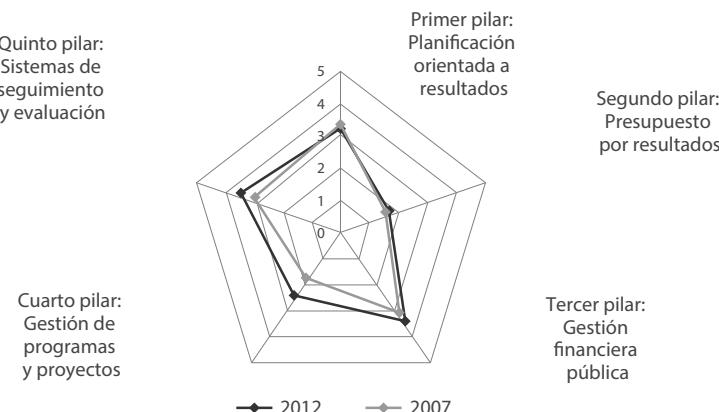
Al finalizar este periodo, se destacaron la decisión política de impulsar el tema de MyE en la gestión de gobierno, la apuesta de Mideplan por revitalizar el Sine y el apoyo de la cooperación internacional alemana para lograr la ejecución de evaluaciones estratégicas de manera formal. Los objetos de evaluación de éstas respondieron al diseño, los efectos y el impacto de distintas intervenciones públicas. Además, se dio un acercamiento de Mideplan, en su papel de rector del Sine, con

la academia y las redes nacionales e internacionales relacionadas con la temática de MyE. En 2012, al formar parte de la Red de Monitoreo y Evaluación en América Latina y el Caribe, Costa Rica coordinó la VIII Conferencia Anual.

La ejecución de las primeras prácticas evaluativas en el sector público ha permitido que el sistema dé un salto sustantivo en su dinámica. Esto propició el inicio de un repunte hacia su concepción original como mecanismo para conocer los resultados de la acción pública y coadyuvó a la mejora en la toma de decisiones.

El estudio realizado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) sobre el Sistema de Evaluación PRODEV (SEP)¹² respalda este hecho, al medir el grado de institucionalización de las prácticas e instrumentos de la GpRD en el sector público (gráfica V.2). El comportamiento del quinto pilar en dicho estudio, nombrado Sistema de seguimiento y evaluación,¹³ atañe a esta investigación: refleja un avance en el país, al pasar de 3.0 en 2007 a 3.4 en 2012. No obstan-

GRÁFICA V.2. Índice de GpRD en Costa Rica



Fuente: BID (2014).

¹² Sistema de Evaluación PRODEV. Para conocer más sobre dicho estudio, véase: <http://www.iadb.org/es/temas/prodev/sistema-de-evaluacion-prodev2018.html>.

¹³ El comportamiento de los tres componentes que integran este pilar en 2007 y 2012, respectivamente, es el siguiente: monitoreo de la gestión, 2.3 a 3.1; sistemas de información, 4.0 a 4.4; y evaluación de la gestión gubernamental, 3.0 a 3.2.

te, persisten ciertos desafíos para la consolidación institucional del sistema de MyE, los cuales se analizan en el apartado “Conclusiones: Avances y desafíos” (véase cuadro V.7).

Marco legal del Sine

Este apartado presenta una reseña de los aspectos normativos e institucionales del Sine, los cuales se analizan con base en la relevancia y la jerarquía de las normas. Es menester advertir sobre la presencia de ciertos desfases en la cronología de este apartado. Esta situación es admisible al considerar que los cuerpos normativos, particularmente los de menor rango, no son —ni deben ser— inmutables. Por el contrario, suelen emerger, adaptarse y ajustarse según las necesidades del contexto.

La Ley 5 525 de Planificación Nacional (1974) constituye el instrumento jurídico que el Sine sustenta por autonomía, mediante el otorgamiento de facultades a Mideplan, para monitorear y evaluar el PND. El artículo 2 de esta ley establece la función de evaluar de modo sistemático y permanente los resultados que se obtengan de la ejecución de planes y políticas, así como de los programas respectivos.

En acatamiento a los artículos 99 y 100 de la Ley 6 227 (1978), la administración pública debe operar bajo la dirección política. Para ello, se conciben dos potestades: 1) potestad de dirección, expresada jurídicamente en la posibilidad de establecer directrices para ordenar la gestión y vincular las actividades de un ente a un programa estatal determinado; 2) potestad de coordinación, que consiste en lograr la armonía de la acción de los diferentes órganos estatales para alcanzar metas y objetivos propuestos (Hernández, 2005). Estas potestades permiten que el poder ejecutivo ordene las actividades, los recursos y las prioridades de sus entes para las consecuentes integralidad y visión de conjunto en la solución de los problemas del país. Los procesos de planificación y presupuestación son clave para esta labor.

Mediante la Ley 8 003 (2000), se reformó la Constitución Política con el propósito de incorporar la evaluación por resultados y la rendición de cuentas como los principios inspiradores de una gestión pública más transparente y democrática (Mora, 2007: 48). El artículo

11 establece que la administración pública estará sometida a un procedimiento de evaluación de resultados y de rendición de cuentas, y que la ley debe señalar los medios para que estos controles operen como un sistema que cubra todas las instituciones públicas.¹⁴

En consonancia con los preceptos constitucionales, se promulgó la Ley 8 131 de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos (2001). Su artículo 4 menciona que “todo presupuesto público deberá responder a los planes operativos institucionales anuales, de mediano y largo plazo, adoptados por los jerarcas respectivos, así como a los principios presupuestarios generalmente aceptados [...]. El PND constituirá el marco global que orientará los planes operativos institucionales”.¹⁵ De esta forma, el presupuesto público tiene sujeción a la planificación tanto operativa como institucional y, al mismo tiempo, debe responder a las prioridades de políticas, a los objetivos y a las metas establecidas en el PND (Fallas y Quirós, 2007: 16).

Los artículos 52, 55 y 56 determinan que el Ministerio de Hacienda (MH) y Mideplan, en sus respectivos ámbitos de competencia, deberán evaluar y presentar informes sobre el comportamiento de las finanzas públicas y el cumplimiento de objetivos y metas del PND. Estos reportes deben incluir elementos explicativos para medir la efectividad de los programas y la eficiencia en el uso de los recursos públicos, y deben presentarse ante la CGR. El reglamento de la Ley 8 131, Decreto Ejecutivo 32 988 (2006), establece pautas específicas sobre las metodologías, los tipos, los plazos, la gradualidad y los destinatarios que los informes de evaluación deben considerar.

Según la CGR, los procesos de planificación y presupuestación, y complementariamente los de evaluación han sido objeto de una profusa regulación jurídica en todos los ámbitos: constitucional, legal y reglamentario, administrativo y jurisprudencial. También en la práctica se observa un amplio desarrollo en sistemas, instrumentos y procedimientos relacionados con su ejercicio. Sin embargo, a pesar

¹⁴ Véase: <http://www.hacienda.go.cr/centro/datos/Ley/Ley%208003-Reforma%20Art.%2011%20de%20la%20Constituci%C3%B3n%20Pol%C3%ADtica-La%20Gaceta%20n.126-30%20JUN-2002.doc>

¹⁵ Véase: <http://www.hacienda.go.cr/centro/datos/Directrices/Directrices%20001-D-2004-DFOE-Contralor%C3%ADa%20General%20de%20La%20Rep%C3%BAlica-Sistema%20Presupuesto-La%20Gaceta%20140-19%20JUL-2004.doc>

de que existe dicha estructura normativa, este proceso no cumple con las aspiraciones legales de manera óptima y eficiente (CGR, 2009: 5).

Luego de contemplar el panorama general de la normativa que cubre el sistema de MyE en el país, es importante conocer el escenario institucional que lo organiza y sustenta. El desarrollo institucional del Sine inició con la creación del Área de Evaluación y Seguimiento (AES), la cual surgió como parte de la estructura orgánica de Mideplan y que, según el Decreto Ejecutivo 23 323 (1994), posee la responsabilidad de monitorear y evaluar el cumplimiento de las metas del PND, así como de evaluar políticas, planes, programas o proyectos gubernamentales especialmente importantes. Así, el AES constituye el ente coordinador de los procesos de evaluación y monitoreo en el país.

El origen formal del Sine se asienta en el Decreto Ejecutivo 23 720 (1994), el cual se reformó con el Decreto Ejecutivo 35 755 (2010) en reconocimiento del desfase o la desaplicación de algunos instrumentos operativos, unidades responsables y fechas para presentación de informes a la luz de otras normativas superiores (8 131). Con esto, se logró que la evaluación del desempeño institucional adquiriera una condición sistemática.

Según el Decreto Ejecutivo 37 735 (2013), el Sistema Nacional de Planificación (SNP) tiene la función de dirigir y coordinar el monitoreo y la evaluación de los resultados de la ejecución de políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo. Este órgano ampara al Sine. Por su parte, el ordenamiento jurídico asigna labores de planificación, programación y evaluación a diversas autoridades públicas. Esta particularidad supone una gestión coordinada para evitar duplicidades, inconsistencias y procedimientos enmarañados.

En este contexto, se creó la Comisión de Coordinación Técnica Interinstitucional de Planificación, Programación y Evaluación de la Gestión Institucional y Sectorial del Poder Ejecutivo (en adelante, Comisión Hacienda-Mideplan) por medio del Decreto Ejecutivo 36 901 (2011). Se concibió como un mecanismo para estrechar vínculos entre la planificación y la presupuestación. Las tareas prioritarias fueron uniformar los lineamientos e instrumentos, y empatar los programas de planificación con los presupuestarios, así como con los indicadores utilizados para medir la efectividad del gasto y el cumplimiento de las metas del Plan Nacional de Desarrollo.

Actualmente, una muestra clara del posicionamiento del tema de MyE en la agenda política nacional se encuentra en la tramitación de un proyecto de ley en la Asamblea Legislativa que busca otorgar el rango de ley al Sine. En este contexto, las discusiones han girado en torno a diversos aspectos: ¿qué se debe evaluar?, ¿quién debe evaluar?, ¿cuánto cuesta evaluar?

Para facilitar la comprensión del ordenamiento jurídico que envuelve al sistema de MyE en Costa Rica, los principales contenidos de este apartado se condensan en el cuadro V.2.

CUADRO V.2. Marco normativo de MyE (según año y norma)

Año	Norma	Artículos y contenido
1974	Ley 5525 de Planificación Nacional	2. Función de evaluar los resultados de la ejecución de planes, política, y programas.
1994	Decreto Ejecutivo 23 323-PLAN Reglamento General de Mideplan	3. Corresponde a Mideplan la formulación, coordinación y MyE de las estrategias y prioridades del gobierno. 4. c) Coordinar, evaluar y monitorear programas y políticas. g) Promover evaluación y renovación de los servicios del Estado. 11. Funciones del AES.
2000	Constitución Política de la República de Costa Rica	11. La administración pública estará sometida a la evaluación de resultados y rendición de cuentas.
2001	Ley 8131 de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos	4. Establece la conciliación entre el presupuesto y el plan operativo institucional y su vinculación con prioridades establecidas en el PND. 52. Informes a la CGR: remisión de informes sobre el cumplimiento de las acciones estratégicas. 55 y 56. Resultados e informes de evaluación: Mideplan y Hacienda, sobre el comportamiento de las finanzas públicas y el cumplimiento de objetivos y metas del PND.
2006	Decreto Ejecutivo 32 988-MP-MH-PLAN Reglamento a la Ley 8131	Sección VII “Evaluación de la ejecución presupuestaria”. Definición de metodologías, tipos, plazos, gradualidad y destinatarios de informes de evaluación.
2010	Decreto Ejecutivo 35 755-PLAN Sistema Nacional de Evaluación (Sine)	7. c) La disponibilidad de información de MyE sobre la ejecución de intervenciones públicas. d) Emitir y asesorar sobre estrategias, lineamientos y metodologías de evaluación al sector público. 10. Actividades de Mideplan: a) Retroalimentar sobre resultados de evaluaciones realizadas. c) Difundir los principales resultados de las evaluaciones del PND. d) Evaluar intervenciones públicas de importancia gubernamental.
2013	Reglamento a la Ley 5525 37735-PLAN	7. j) “Dirigir y coordinar el monitoreo y la evaluación de los resultados de la ejecución de políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo”.

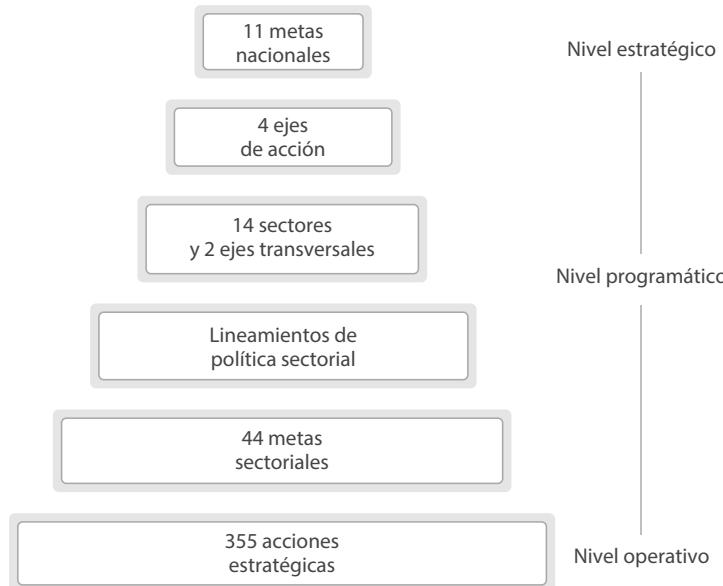
Fuente: Elaboración propia.

Elementos básicos del Sine

A continuación se profundiza en el análisis del Sine mediante la descripción de múltiples elementos: las principales características y funciones, las metodologías y los instrumentos empleados, su utilidad y credibilidad, y los medios de divulgación de los resultados obtenidos.

El monitoreo y la evaluación se caracterizan por su carácter concomitante con la planificación y, puntualmente, con la estructura conferida al PND. Cada administración tiene discrecionalidad sobre el planteamiento estructural del PND, y las instituciones participantes definen, en gran medida, el alcance de las metas y los objetivos que lo han de conformar; asimismo, determinan subsidiariamente las labores de MyE del mismo. En el diagrama V.4 se ilustra la conformación del PND 2011-2014, en el que participan 106 instituciones, principalmente ministerios y órganos desconcentrados adscritos.

DIAGRAMA V.4. Estructura del PND 2011-2014



Fuente: Elaboración propia con base en Mideplan (2013).

Este articulado, con Mideplan como ente coordinador, es un elemento esencial para proyectar los servicios institucionales al resto del sector

público. También es vital para garantizar la integralidad y la coherencia en el Estado, pues sostiene los nexos de planificación, programación y evaluación entre instituciones y sectores (Núñez, 2011: 5).

El poder ejecutivo se ha organizado bajo un esquema sectorial (Decreto Ejecutivo 33 151-MP) para garantizar una mejor conducción política entre el poder ejecutivo y el resto de las entidades públicas. Esto también ha favorecido los procesos de programación de objetivos y metas gubernamentales, así como su ejecución y evaluación. Los sectores se conforman por un conjunto de instituciones agrupadas por materias competentes bajo la dirección de uno o varios ministros rectores.¹⁶ A ellos les corresponde dirigir y coordinar la realización de las políticas y estrategias públicas sectoriales.

Esta forma de gestión opera de manera parcial, pues son pocos los sectores que tienen interiorizado el funcionamiento sectorial. Esto limita parcialmente la retroalimentación para la mejora de la gestión pública y los procesos de rendición de cuentas.

Características y funciones principales del Sine

El Sine se dedica a la evaluación de la gestión gubernamental en relación con el desempeño institucional, el desarrollo del país y el bienestar ciudadano, y aspira a promover el fortalecimiento de la capacidad gerencial del sector público por medio de tres elementos:

1. La medición y la promoción de la calidad, y la oportunidad en los resultados de la gestión gubernamental.
2. La generación de información de calidad fidedigna y oportuna que permita utilizar los recursos mediante una prestación eficaz y eficiente del servicio público.
3. La disponibilidad de información sobre el monitoreo y la evaluación de políticas públicas y sobre la ejecución de planes, programas y proyectos gubernamentales asociados.

¹⁶ El ministro rector es el jerarca electo por el presidente de la República. Es responsable de la dirección política de cada sector. Establece directrices conjuntamente con el presidente para que las políticas que fijen para el sector sean ejecutadas y acatadas por las diferentes instituciones centralizadas y descentralizadas que lo integran. Asimismo, vela por la coordinación institucional y fiscaliza que las políticas de su sector sean ejecutadas por las instituciones que lo integran.

El Sine está conformado por la administración central del Estado, los entes autónomos y semiautónomos, las empresas públicas y los entes públicos no estatales cuando administren recursos públicos (véase el cuadro V.1). El poder judicial, el legislativo, el Tribunal Supremo de Elecciones, las municipalidades y las empresas municipales están exentos de la aplicación del Sine en resguardo de la división de poderes y de la autonomía constitucional que los reviste. Sin embargo, tienen la posibilidad de cooperar con el sistema, por lo que su participación es de carácter optativo o voluntario. En este sentido, el Sine tiene un alcance nacional.

La participación de entes y empresas públicas que operan en mercados abiertos, la Caja Costarricense de Seguro Social y las universidades estatales que gozan de autonomía constitucional se limitan a la facilitación de información con una solicitud previa. No obstante, existen ciertas restricciones.

A la luz de los párrafos anteriores, se puede concluir que la configuración del Estado y los grados de autonomía y descentralización limitan los alcances del Sine. Éstos abarcan una sección de la colectividad institucional, lo cual representa una barrera al ejercicio de MyE de gran parte de la administración pública bajo un mismo mecanismo. Así lo estipula el artículo 11 de la Constitución Política:

La administración pública en sentido amplio estará sometida a un procedimiento de evaluación de resultados y rendición de cuentas, con la consecuente responsabilidad personal para los funcionarios en el cumplimiento de sus deberes. La ley señalará los medios para que este control de resultados y rendición de cuentas opere como un sistema que cubra todas las instituciones públicas.

La operación del Sine se estructura en dos módulos:

1. Módulo de autoevaluación: está dirigido a desarrollar una cultura de evaluación en los niveles institucional, sectorial y regional, entre otros. Incluye el monitoreo y la rendición de cuentas de las prioridades contenidas en el PND o de cualquier otro plan, política, programa o proyecto de carácter estratégico.
2. Módulo de evaluación estratégica: busca evaluar las políticas, los planes, los programas y los proyectos de interés público que determinan los objetivos y las metas del PND y de otros instrumentos

de planificación. Es un medio para garantizar la eficiencia y la transparencia en las acciones de las instituciones públicas.

Las máximas autoridades institucionales y los ministros rectores deben adoptar, a nivel institucional, sectorial o regional, la autoevaluación y evaluación estratégica de acuerdo con las estrategias, los lineamientos y las metodologías establecidas por Mideplan.

Los enlaces sectoriales e institucionales (Unidades de Planificación Institucional) actúan como lazos dentro del Sine, pues son las instancias operativas e interlocutoras a cargo de desarrollar las actividades de evaluación bajo la supervisión de los ministros rectores y de los jerarcas institucionales. Éstas poseen las siguientes competencias:

- Establecer mecanismos que garanticen el monitoreo permanente y la evaluación periódica de los planes institucionales, en concordancia con las prioridades del PND.
- Atender las estrategias, los lineamientos y las metodologías establecidas por Mideplan. El medio para realizarlo es que los ministros rectores o los jerarcas institucionales se encarguen de la aprobación, la decisión y la rendición de cuentas de los procesos de evaluación, según corresponda.
- Incorporar la información generada por las contralorías de servicios a los procesos evaluativos para asegurar que los servicios respondan a las necesidades de los usuarios.

Desde Mideplan, el proceso de MyE tiene los siguientes objetivos:

- Realizar evaluaciones sobre el avance y el cumplimiento del PND y de las políticas, los planes, programas y proyectos estratégicos y prioritarios.
- Orientar la evaluación estratégica a través del Sine, con asesoría en el diseño de metodologías y directrices.
- Revisar y fortalecer la sistematización de la información demandada y ofrecida en los procesos de MyE, con el fin de aumentar la credibilidad y confiabilidad de los datos que se producen desde el gobierno.
- Difundir los resultados de la evaluación a la gestión gubernamental, haciéndola del conocimiento de tomadores de decisiones, de la

ciudadanía y de los entes fiscalizadores, en aras de mayor transparencia gubernamental.¹⁷

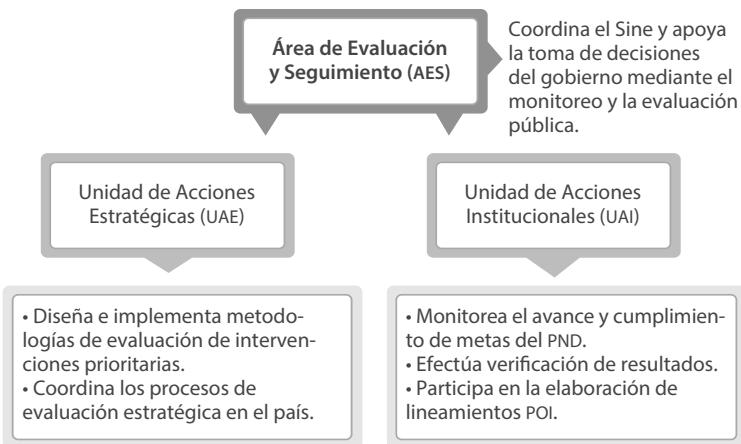
Mideplan, y específicamente el AES, son los encargados de coordinar y dirigir el Sine. El diagrama V.5 refleja la estructuración actual de esta área, que perfila su labor en torno a dos ejes: 1) el monitoreo del comportamiento de las metas nacionales y sectoriales, y de las acciones estratégicas del PND; 2) la evaluación de políticas, planes, programas y proyectos de interés estratégico y prioritario para la gestión gubernamental. Al AES corresponden las siguientes funciones:

- Evaluar la ejecución y el cumplimiento de las metas y prioridades establecidas en el PND; retroalimentar a jerarcas y a enlaces sobre los resultados de las evaluaciones, y al poder ejecutivo sobre los avances en los objetivos comprometidos.
- Elaborar, difundir y asesorar estrategias, lineamientos y metodologías de evaluación.
- Proponer y velar por la realización de procesos de evaluación, y fortalecer la cultura estratégica, sectorial e institucional de evaluación; asimismo, fortalecer la importancia de la misma como herramienta para mejorar la gestión pública y la rendición de cuentas (el área está facultada para realizar el proceso de evaluación por sí misma, o bien puede contratarlo).
- Evaluar los procesos de elaboración y aprobación de los planes institucionales.

En el diagrama V.6 se aprecian los principales actores relacionados con MyE en el país. La Presidencia de la República define la dirección política y las prioridades nacionales, y es la usuaria principal, a nivel interno del poder ejecutivo, de los productos generados a partir de los ejercicios de MyE. Debe considerarse que éstos permiten disponer de información estratégica para monitorear su propia gestión, pedir cuentas a los ministros y jerarcas colaboradores y, al mismo tiempo, rendir cuentas a la sociedad en general sobre los resultados de su gestión (Mora, 2007: 23).

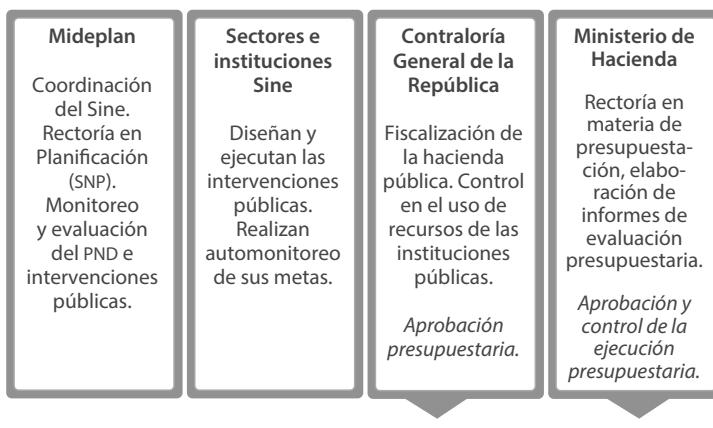
¹⁷ Tomados del sitio web del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica: http://www.mideplan.go.cr/index.php?option=com_content&view=article&id=336&Itemid=100352.

DIAGRAMA V.5. Organización del AES



Fuente: Elaboración propia.

DIAGRAMA V.6. Actores relacionados con MyE



Fuente: Elaboración propia.

Mideplan participa en calidad de coordinador del Sine y como rector del proceso de planificación y evaluación, mientras que el MH realiza la evaluación presupuestaria como rector en materia de presupuestación.¹⁸ Ambos ministerios emiten, en conjunto, lineamientos sobre el monitoreo del PND, la evaluación estratégica y la programación presupuestaria. Asimismo, según sus competencias, realizan MyE a los contenidos que los sectores e instituciones tienen comprometidos en el PND.

El papel de la CGR dentro del engranaje de MyE se establece por sus funciones constitucionales: es el ente encargado de fiscalizar la hacienda pública y de controlar el cumplimiento o los avances en los objetivos y metas establecidos por el gobierno central en el PND. Incluso es uno de los principales usuarios externos de la información del Sine. La CGR recibe los informes de Mideplan y del MH, los dictamina y los traslada a la Asamblea Legislativa, específicamente a la Comisión Legislativa de Ingreso y Gasto, para su discusión y su respectivo control político. Éste es el eje medular para la rendición de cuentas del accionar público.

Instrumentos y metodologías del Sine

Desde su creación, los instrumentos y las metodologías del Sine han sufrido varias modificaciones tendientes a su tecnificación; los que están dedicados al monitoreo muestran cierta predominancia y mayor depuración en comparación con los que se encargan de las evaluaciones (más recientes). Para atender la particularidad de un desarrollo no homólogo y tener una mejor idea de los instrumentos de MyE, cada uno de estos componentes o esferas se trata de forma puntual en los siguientes apartados.

Monitoreo semestral y anual del PND

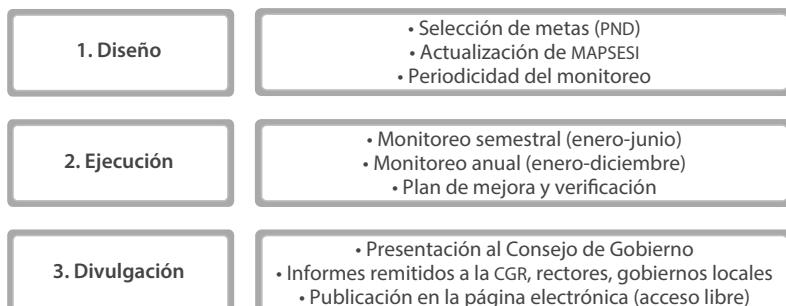
Los monitoreos semestral y anual de las metas del PND se fundamentan en la obligación legal (Ley 8 131, art. 52) de realizar un informe final sobre la ejecución del presupuesto, el cumplimiento de las metas, los objetivos, las prioridades y las acciones estratégicas del PND, así como

¹⁸ La evaluación presupuestaria se emplea para medir la eficiencia en el uso de los recursos financieros. Esta fase del ciclo presupuestario tiene como propósito analizar los resultados

de su aporte al desarrollo económico y social del país. En este sentido, la metodología y los instrumentos de monitoreo se encuentran vinculados al tipo de metas contenidas en el PND. El monitoreo aporta la información para una toma de decisiones oportuna y para corregir desfases entre lo programado y lo ejecutado; esto mejora el desempeño y el logro de metas del PND (Mideplan, 2013b: 13).

El PND actualmente presenta garantías de evaluabilidad, tales como indicadores, metas y líneas de base. La estructura metodológica del proceso puede condensarse en tres grandes fases, mismas que se ilustran en el diagrama V.7.

DIAGRAMA V.7. Etapas de monitoreo del PND



Fuente: Elaboración propia.

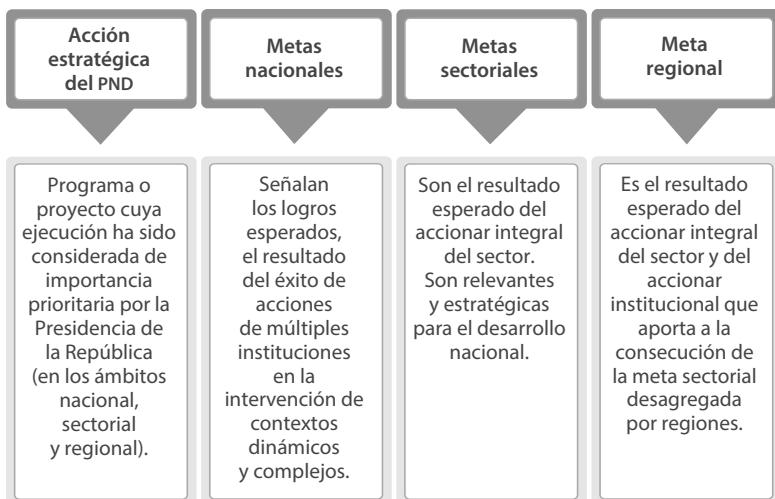
Diseño de la estrategia de monitoreo del PND

En esta fase se desarrollan las siguientes actividades: 1) la definición de los elementos del PND que se monitorearán, 2) la elaboración o la actualización de los instrumentos para la recopilación de datos, 3) la estrategia para procesar dichos datos y 4) la periodicidad del monitoreo. Los objetos monitoreados del PND corresponden a las metas nacionales, sectoriales y de acción estratégica sectorial e institucional. Éstos se exponen en el diagrama V.8.

La MAPSESI es el instrumento utilizado para el monitoreo de las diferentes metas contenidas en el PND. Se define como el instrumento

obtenidos por la entidad pública en relación con los objetivos y las metas programadas con el dinero público. Asimismo, busca servir de insumo para modificaciones a la programación presupuestaria del próximo año según los lineamientos establecidos por el Ministerio de Hacienda.

DIAGRAMA V.8. Objetos de monitoreo del PND



Fuente: Elaboración propia a partir de Mideplan (2013).

que permite a las rectorías anualizar las metas de las acciones estratégicas del PND en los niveles sectorial, institucional y regional. Faculta cada año a las instituciones la programación de las acciones necesarias para el logro de las metas establecidas y para informar sobre los avances y el cumplimiento de las metas sectoriales y de las acciones estratégicas del PND y sobre sus usuarios (Mideplan, 2013b). La estrategia se basa en un proceso de registro y valoración de datos condensados en la MAPSESI, integrados y procesados por medio de la plataforma tecnológica Delphos.¹⁹ Se realiza mediante la intervención de las diferentes unidades institucionales y sectoriales de planificación. La periodicidad del monitoreo se define principalmente en la Ley 8 131 y en su reglamento. Así, se establecen dos momentos: 1) monitoreo semestral (que comprende datos desde el 1 enero hasta el 30 de junio) y 2) monitoreo anual (que abarca desde el 1 de enero hasta el 31 de diciembre).

¹⁹ Software especializado que permite el procesamiento de datos relacionados con MyE del PND. Esta plataforma está descentralizada con el fin de que cada institución relacionada con el PND registre los datos solicitados por Mideplan.

Ejecución

Esta etapa inicia con la inducción que Mideplan realiza con las contrapartes técnicas²⁰ de los lineamientos metodológicos que orientan el proceso, y de los requerimientos de información necesarios para el cumplimiento de la MAPSESI (véase el cuadro V.3) por parte de cada ministro rector.

Para el monitoreo semestral, Mideplan solicita a cada ministro rector la información sobre la ejecución presupuestaria y el avance de cumplimiento de las metas establecidas en la MAPSESI con corte al 30 de junio de cada año (véase el cuadro V.4). Dicha información se envía oficialmente una vez que los enlaces institucionales y sectoriales integran los datos en la MAPSESI mediante la plataforma informática Delphos. En cuanto al monitoreo anual, en términos generales, la ejecución del mismo por parte de las instituciones e instancias sectoriales se diferencia del monitoreo semestral por su temporalidad y por los aspectos de medición (véase el cuadro V.4).

Mideplan toma en cuenta, durante el análisis de la información de los monitoreos semestral y anual, la relación del avance reportado de la meta respecto a la programación establecida en el PND y en el presupuesto ejecutado. Se considera la relación entre el presupuesto estimado y el presupuesto ejecutado, y se determina el porcentaje de ejecución presupuestaria realizado por cada institución. El análisis incluye conclusiones y recomendaciones relativas a la programación adecuada de las metas comprometidas cada año (Mideplan, 2014).

Para las metas con atraso crítico, se elabora un plan de mejora que promueve el cumplimiento debido por parte del ministro rector. En informes siguientes, se actualiza el estado de estas metas y de sus medidas correctivas. En 2013, Mideplan dio inicio a un plan piloto para la verificación del avance de 5 por ciento en las metas contenidas en el PND y para comprobar la veracidad de la información suministrada por las rectorías sectoriales.²¹

²⁰ Los enlaces sectoriales e institucionales son funcionarios designados por la rectoría o por el jerarca institucional, respectivamente. Actúan como facilitadores y coordinadores de los aspectos técnicos de los procesos de planeación, programación, monitoreo y evaluación dentro del sector y de Mideplan.

²¹ La labor de verificación se ha realizado por mandato del ente contralor y, según opinión del Rolando Hernández, esta labor presenta semejanzas con la auditoría y podría generar incentivos negativos a la práctica de monitoreo (entrevista).

CUADRO V.3. MAPSESI para el PND 2011-2014

Fuente: Midéplan (2013b).

CUADRO V.4. Monitoreos semestral y anual del PND

	Monitoreo semestral	Monitoreo anual
Alcance temporal	Del 1 de enero al 30 de junio	Del 1 de enero al 31 de diciembre
Ámbitos	Nacional ^a -Sectorial-Institucional-Regional	
Aspectos de valoración o contenidos	Metas de las acciones estratégicas del periodo (3) ^b Programación anual (4) Avance de las metas y presupuesto ejecutado (5)	(2), (3), (4) Resultado de las metas anuales (6) Resultado acumulado de la meta del periodo y de la acción estratégica del periodo (7) Resultado anual y acumulado de la meta sectorial del periodo (8) y (9)
Categorías de clasificación del avance de la meta anual a nivel sectorial, regional e institucional. Aplica para (5.4)	Avance satisfactorio Necesidad de mejorar Atraso crítico Metas programadas al II semestre	
Categorías de clasificación del resultado de la meta anual a nivel sectorial, regional e institucional Aplica para (6.3.3) y (6.5)		Meta cumplida [$x \geq 100$] Meta parcialmente cumplida [$100 > x \geq 80$] Meta regular [$80 > x \geq 70$] Meta insuficiente [$70 > x > 0$] Meta no cumplida [$x = 0$]
Categorías de clasificación de la meta de la acción estratégica del periodo ^c Aplica para (7.3)		Avance satisfactorio [$x \geq 75$] Avance moderado [$75 > x \geq 50$] Atraso leve [$50 > x \geq 30$] Atraso crítico [$x > 30$] No aplica: inicio de ejecución en 2014
Categorías de clasificación del avance de la meta sectorial del periodo. Aplica para (9.3)		Meta cumplida [$x \geq 100$] Avance satisfactorio [$100 > x \geq 75$] Atraso moderado [$75 > x \geq 40$] Atraso crítico [$x > 40$]
Envío oficial de MAPSESI por instituciones	A más tardar el 31 de junio	A más tardar 31 de enero
Elaboración de informe por parte de Mideplan	Agosto	Febrero
Remisión de informes	A más tardar el 1 de septiembre	A más tardar el 1 de marzo
Destinatarios	Presidencia de la República, Consejo de Gobierno, ministros rectores, jerarcas institucionales, CGR, Asamblea Legislativa, gobiernos locales, ciudadanía	
Retroalimentación a los resultados	Identificación de metas con rezago en el cumplimiento, elaboración de plan de mejora, monitoreo de medidas correctivas del plan de mejora	

Fuente: Elaboración propia con base en Mideplan (2013 y 2013b).

^a El monitoreo de las metas nacionales se realiza anualmente. La clasificación del avance es positivo (+) si el valor del indicador refleja una tendencia al cumplimiento, y negativo (-) si ocurre lo contrario.

^b Número de celda señalada en el cuadro V.3.

^c El porcentaje correspondiente a cada una de las categorías cualitativas de esta meta se modifica cada año de gestión gubernamental, dado que el cálculo para la medición del avance es acumulativo.

Divulgación de resultados

Mideplan divulga los resultados de monitoreo y evaluación del PND entre distintos actores y entidades: realiza una presentación ante el Consejo de Gobierno; remite el informe anual (antes del 1 de marzo) y el informe semestral (antes del 1 de septiembre) a la CGR; envía el informe a los ministros rectores y gobiernos locales en formato digital y difunde el mismo mediante la página electrónica para hacerlo de conocimiento público y abierto para la ciudadanía.

Evaluación estratégica en el Sine

El proceso de evaluaciones estratégicas de planes, políticas, programas y proyectos gubernamentales se inició en 2010, y Mideplan fue el artífice de esta transición, al enfrentarse con la ausencia de prácticas evaluativas formales dentro del sector público costarricense y con la necesidad de generar información oportuna para los tomadores de decisiones sobre la implementación de las intervenciones públicas prioritarias del gobierno. La promulgación en 2012 del *Manual gerencial para el diseño y ejecución de evaluaciones estratégicas de gobierno* cristalizó el enfoque teórico-conceptual de la evaluación y definió el marco metodológico para orientar el proceso.

La evaluación estratégica se concibe, a partir de ese momento, como una valoración sistemática y objetiva sobre el diseño, la puesta en práctica y los resultados de políticas, planes, programas y proyectos impulsados por el Sine. Éstos se priorizan y se seleccionan mediante el procedimiento establecido por Mideplan. El objetivo es sustentar la toma de decisiones para mejorar la gestión pública, y el proceso se estructura en cuatro etapas, ilustradas en el diagrama V.9.

El manual mencionado establece las nociones de evaluación (definiciones, tipologías, criterios), la evaluabilidad, los enfoques metodológicos y demás aspectos generales de lo que se debe entender por evaluación dentro del Sine. Dado el contexto institucional, en el que ha prevalecido el desarrollo de instrumentos tendientes a monitorear las actividades del gobierno, el manual se reconoce como un progreso destacable para legitimar la evaluación estratégica. Además, está en sintonía con los propósitos de aprender, mejorar y rendir cuentas sobre las intervenciones públicas. Al ser Mideplan el ente rector en materia de evaluación, el manual y cualquier otra herramienta instrumental

DIAGRAMA V.9. Etapas de evaluación estratégica

Fuente: Elaboración propia con base en Mideplan (2012).

o documento de tipo técnico-metodológico se vuelven de obligatoria observancia para el Sine, debido a la fundamentación legal que faculta a las rectorías en su labor de coordinación y responsabilidad de la materia.

La puesta en marcha de las evaluaciones estratégicas implica, en primer término, planear y reservar recursos que permitan su ejecución. Para tales efectos, se cuenta con la *Guía de iniciativas de evaluación estratégica*, donde se establecen los requerimientos que las instituciones deben observar para estructurar y presentar sus propuestas de evaluación. La guía analiza esencialmente los siguientes ámbitos:

1. **Marco general.** Describe los contextos institucional, jurídico y filosófico que sustentan el plan, la política, el programa o el proyecto a evaluar.
2. **Teoría de la intervención.** Refleja los elementos programáticos y la implementación de la intervención (justificación, cobertura, población beneficiaria, costo, metas, indicadores y línea de base).
3. **Diseño de la evaluación.** Se refiere a los aspectos metodológicos de la propia evaluación, como los objetivos, la justificación, el alcance, los sistemas de información y los actores, entre otros elementos.

Una vez elaborada la propuesta de evaluación, ésta se somete a un proceso de priorización y de selección en el entendido de que no es posible ni oportuno evaluar el total de intervenciones públicas debido a las restricciones metodológicas y a la escasez de recursos. La metodología de priorización y selección de iniciativas de evaluación operacionaliza este paso y define los criterios técnicos (relevancia, evaluabilidad, pertinencia y calidad), los parámetros de procesamiento de la información y un mecanismo de selección para las iniciativas evaluativas.

Para el periodo 2011-2014, se estableció una primera agenda de evaluaciones de programas y proyectos desde el Sine, que abarcó diversos tipos de evaluación (cuadro V.5).

CUADRO V.5. Evaluaciones estratégicas ejecutadas en el periodo 2011-2014

Intervención evaluada	Área de intervención	Tipo	Aprender haciendo
Programa Distrito de Riego Arenal Tempisque (DRAT)	Productivo	Impacto	
Proyecto Germinadora de Desarrollo Organizacional, Empresarial, Asociativo y Comunitario	Social-productivo	Proceso-efectos	✓
PND 2011-2014: evaluación de su diseño metodológico y proceso de elaboración	Gestión institucional	Diseño	
Proyecto Apoyo a la Gestión Pedagógica de Centros Educativos con Orientación Inclusiva	Social	Proceso-efectos	✓

Fuente: Elaboración propia.

Mideplan y el programa Fomento de Capacidades en Evaluación en Centroamérica (Foceval)²² coordinaron estas evaluaciones con la participación de las contrapartes sectoriales e institucionales, que fueron seleccionadas mediante un concurso donde se solicitaba a distintas instancias el envío de propuestas y de información de respaldo. Los recursos para llevar a cabo estas evaluaciones externas fueron apor-

²² Foceval es un programa de la cooperación internacional alemana auspiciado por el Ministerio Federal Alemán de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ). Busca fortalecer, en Costa Rica y en otros países centroamericanos, el papel de la evaluación en la toma de decisiones y en la conducción de políticas.

tados por el programa Foceval (evaluadores seleccionados mediante convocatoria pública internacional y nacional) y Mideplan (recurso humano para la gestión). Dos de las evaluaciones implementaron la metodología “aprender haciendo” con el propósito de crear capacidades institucionales en evaluación, proceso que también involucra diversos cursos de capacitación dirigidos al sector público.²³

El uso de los resultados de estas evaluaciones ha variado en cada institución ejecutora. La razón de esto es, en parte, que se trata de las primeras experiencias y que es un tema novedoso, donde es usual asociar la culminación de la evaluación con la entrega del informe final. A raíz de recomendaciones planteadas en la evaluación al PND, para el periodo 2015-2018 se visualiza la conformación por primera vez de una agenda nacional de evaluaciones. Ésta contiene 15 intervenciones públicas y, por la propia composición del PND, su naturaleza es multisectorial. Posee un carácter sistemático, cuenta con una metodología de priorización y selección con criterios (por ejemplo, monto presupuestario, ubicación geográfica, población beneficiaria, años de ejecución y relevancia estratégica), así como baremos específicos para su debida anualización. En el diagrama V.10 se pueden apreciar esquemáticamente los pasos en que se seleccionaron las intervenciones para conformar la agenda.

Esta agenda contará con la asignación de recursos públicos para su ejecución, convirtiéndose en un gran hito para el país, lo cual impone al gobierno (Mideplan) el proceso de selección y contratación de los evaluadores, en apego a la normativa de contratación pública existente. En 2015, se están ejecutando tres evaluaciones (sombreadas en el cuadro V.6).

El posicionamiento del Sine de cara a la implementación de la agenda supone una forma de gestión novedosa tanto en el nivel interno de Mideplan como en el resto de sus enlaces, donde se conformarán equipos técnicos interinstitucionales para el gerenciamiento del proceso de evaluación, con base en las cuatro etapas predefinidas en el manual gerencial. Se ejecutarán evaluaciones tanto internas como

²³ Costa Rica cuenta con una serie de programas académicos en MyE. Existen, por ejemplo, programas cortos a nivel de posgrado (como la Maestría en Evaluación de Programas y Proyectos impartida por la Universidad de Costa Rica desde 1995); asimismo, el Sine ha recibido capacitación general con el apoyo de la cooperación internacional.

DIAGRAMA V.10. Pasos para la conformación de la agenda nacional de evaluaciones



Fuente: Mideplan. PND (2015-2018).

externas; esto mantiene similitud con la trayectoria donde cada nuevo gobierno opta por el gerenciamiento que le resulte más conveniente y cómodo, según sus lineamientos y propósitos políticos.

Actualmente, la evaluación estratégica presenta un carácter voluntario. No existe una norma explícita que obligue a las instituciones a llevarla a cabo,²⁴ por lo que sus hallazgos o recomendaciones no son vinculantes. Esto supone una dedicada labor de convencimiento y cabildeo para incentivar la práctica de evaluación en el Sine. Como consecuencia, desde el poder ejecutivo debe impulsarse que la evaluación se aleje de figuras cargadas de aversión, como la auditoría, la fiscalización y el control, ya que éstas no le competen y pueden, de alguna forma, limitar la apropiación de una cultura de evaluación en la gestión gubernamental.

Uno de los aprendizajes de estas primeras evaluaciones es el énfasis que debe otorgarse a las etapas de socialización de resultados y de implementación de recomendaciones, como vías para aumentar y favorecer la utilidad de los resultados de los estudios de evaluación. Por ello, se encuentra en elaboración un instructivo para facilitar la

²⁴ Existen políticas, planes, programas y proyectos que, dentro de su definición normativa, contemplan el monitoreo y la evaluación como componentes importantes que obligan a las instituciones ejecutoras a realizar ejercicios de MyE. Sin embargo, comúnmente estos ejercicios se limitan a un enfoque operativo.

CUADRO V.6. Agenda nacional de evaluaciones, periodo 2015-2018

Sector	Intervenciones	Tipo de evaluación
Trabajo y seguridad social	1. Programa Empléate	Procesos
	2. Programa Nacional de Empleo	Procesos
	3. Programa Nacional de la Mediana y Pequeña Empresa (Pronamype)	Diseño y procesos
Desarrollo humano e inclusión social	4. Programa Alternativas de Atención a la Niñez (Red de Cuido)	Procesos
	5. Programa Avancemos	Procesos
Desarrollo agropecuario y rural	6. Programa de Abastecimiento Institucional	Procesos y resultados
Seguridad ciudadana y justicia	7. Proyecto Construcción, Equipamiento y Desarrollo de la Gestión Curricular de la Escuela Nacional de Policía	Resultados
Salud, nutrición y deporte	8. Programa CEN-CINAI	Procesos y resultados
	9. Programa Nacional de Protección y Recuperación del Ambiente Humano (proyecto de mejoramiento ambiental del área metropolitana)	Resultados
Ambiente, energía, mares y ordenamiento territorial	10. Programa integral para el abastecimiento de agua para Guanacaste (Pacifico Norte)	Diseño
H. cultura y juventud	11. Programa de Emprendimientos y MiPymes Culturales	Diseño
Transporte e infraestructura	12. Programa de Obras Viales-Proyecto Bajo de Chilamaye-Vuelta Kooper	Diseño
Ciencia, tecnología y telecomunicaciones	13. Programa Centros Comunitarios Inteligentes (Ceci) 2.0	Procesos
Economía, industria, comercio y turismo	14. Programa de Fortalecimiento de las Pymes (emprendimientos de mujeres)	Resultados
	15. Programa de Fortalecimiento de las Pymes (productividad laboral)	Resultados

Fuente: Mideplan, PND (2015-2018).

priorización y la implementación de las recomendaciones generadas a partir de los ejercicios evaluativos.

Sin duda, otro de los aspectos que inciden en el apropiamiento de los resultados de la evaluación es su carácter tempestivo, es decir, el tiempo en que se entregan y lo oportuno de éstos. Las primeras experiencias de evaluación en el Sine acontecieron en un periodo de relevo de autoridades políticas, lo cual puede, de alguna forma, limitar la acogida de los estudios en el nivel político superior, así como su posterior utilización para retroalimentar la gestión de los mismos.

Credibilidad y utilidad de los instrumentos del Sine

Los ejercicios de MyE deben sustentarse en una metodología rigurosa para asegurar su credibilidad y su utilidad. Así, en la medida en que logren concebirse como procesos políticos, se pueden volver irruptores del *statu quo* institucional, en favor de sus fundamentos naturales: mejora de la gestión, incremento en la efectividad de las intervenciones, mayor transparencia y toma de decisiones más oportunas.

Las acciones, el objeto y las principales consideraciones metodológicas del proceso de MyE se definen al interior del PND. Esta clarificación sobre los instrumentos y las pautas en la recopilación y la sistematización de información transparenta el proceso desde la etapa de programación. Esto hace verosímil el proceso, al establecer las reglas del juego desde el inicio.

Los instrumentos de MyE han aumentado su especificidad en los criterios de clasificación, en la precisión sobre la concepción y en la formulación de indicadores, fuentes de verificación, líneas de base y metas. Esto ha reducido las posibilidades de interpretar subjetivamente la información, por lo que la certidumbre, la especificidad y el rigor técnico en el levantamiento y en la sistematización de la información añaden credibilidad al proceso de MyE.

No obstante, según Mora (2007: 71), la credibilidad no sólo depende de la capacidad institucional en materia de diseño de indicadores de gestión, de las características de los instrumentos de evaluación o del rigor metodológico. En aras de aumentar la credibilidad de los instrumentos y otorgar mayor calidad a la información, el órgano contralor ha insistido en la necesidad de implementar procesos de verificación de datos. Mideplan ha dado pasos en esa dirección con el cuidado de no representar un papel fiscalizador o de control para las instituciones públicas.

La Presidencia de la República, ministros rectores de cada sector, jerarcas institucionales (en su calidad de tomadores de decisión y ejecutores), los órganos y entes componentes del Sistema de Administración Financiera del Sector Público, la CGR y la Asamblea Legislativa son los principales destinatarios de la información que se genera por medio del Sine.

Las relaciones entre el Sine y otros usuarios potenciales (como la Defensoría de los Habitantes, organizaciones no gubernamentales,

grupos de consumidores, beneficiarios o usuarios de servicios públicos, partidos políticos y la sociedad civil en general) son casuísticas. Se podría decir que la vinculación entre ellos es indirecta, dado que está determinada por el acceso que cada uno de estos actores tenga a la información que el Sine decide hacer pública por medio de su página electrónica (Mora, 2007: 69).

El Sine ha funcionado como un mecanismo al interior del poder ejecutivo para monitorear y evaluar su gestión, muy ligado a la auto-evaluación. Asimismo, existe una débil institucionalización de prácticas de valoración externa (independiente) que, sin duda, son un factor atractivo de la legitimidad de los resultados. Esta predominancia de la autoevaluación ha supuesto una tecnificación en los instrumentos y en los métodos de MyE que incide positivamente en su credibilidad.

En términos generales, los instrumentos son útiles para cumplir el mandato legal de medir y conocer los avances en las metas y en el cumplimiento de objetivos del PND, así como para la rendición de cuentas. Una prueba de ello es que la información aportada por el Sine se utiliza para elaborar el informe anual que el poder ejecutivo presenta cada primero de mayo ante la Asamblea Legislativa. Este documento exterioriza los resultados de la gestión. Sin embargo, la globalidad de la información y su procesamiento no logra impactar asertivamente en la retroalimentación de la gestión pública y en la rendición de cuentas, debido a algunas debilidades:

1. La disociación de metas no convergentes entre las planificaciones nacional, sectorial e institucional.²⁵ Esto conlleva que el ejercicio de medición tenga poca influencia y no provea suficientes elementos para determinar la relevancia, continuidad y validez de las intervenciones públicas.
2. La permisibilidad en el ajuste de las metas del PND disminuye la posibilidad de comparar los resultados y de ponderar legítimamente el desempeño institucional respecto a sus metas.
3. La publicación de informes no es pertinente, en relación con su temporalidad para algunas instituciones y con el ajuste respectivo en sus procesos operativos, para lograr el cumplimiento de metas,

²⁵ La disociación entre los diferentes niveles de metas contenidas en el PND se debe a una relación de causalidad inexistente o de elementos poco articulados.

debido a que los ciclos de programación y presupuestación no están alineados.

4. El formato y el lenguaje de los informes mantienen una sofisticación técnica relativa, ya que van dirigidos a agentes institucionales. Esto los hace poco accesibles a la ciudadanía y limita el apropiamiento de los resultados de MyE a un nivel más generalizado.
5. Los informes son del conocimiento del Consejo de Gobierno, donde sus repercusiones o sus consecuencias políticas y la generación de cambios en los cursos de acción dentro de las instituciones son marginales.²⁶
6. Los informes se remiten a la CGR. Ésta los valora y los traslada a la Asamblea Legislativa para su respectivo dictamen. Dicha labor de control político no parece estimular los ejercicios de discusión sistemática y organizada sobre el quehacer institucional.

Conclusiones: Avances y desafíos

El recorrido del Sine hasta la actualidad guarda una serie de aprendizajes en la apuesta por la implementación de procesos de MyE para mejorar la acción gubernamental, la transparencia y la rendición de cuentas. Su naturaleza y sus funciones lo convierten en un aliado natural del SNP y de los procesos de planificación-presupuestación para contribuir a una gestión pública para resultados en el desarrollo (véase el cuadro V.7).

El sustento jurídico y la legitimidad del monitoreo y la evaluación dentro del aparato estatal costarricense significan la creación de una plataforma institucional estable para el Sine. También preparan un terreno firme para su futuro desenvolvimiento. Bajo el alero del Sine, se han experimentado diversos avances o adelantos —de manera lenta, pero progresiva— relacionados con la medición del desempeño de la gestión y el aprendizaje organizacional. Para esto, se utilizaron metodologías e instrumentos rigurosos; incluso, estas prácticas se han apuntalado como una práctica rutinaria —en el buen sentido— dentro del sector público. La afirmación anterior puede sustentarse en

²⁶ Las tres primeras debilidades descritas son algunas de las situaciones que provocan la marginalidad de los cambios que realizan las instituciones a partir de la información generada por los instrumentos de MyE.

el estudio realizado por el SEP, el cual asigna un puntaje destacable a este componente.

La práctica de monitoreo, dentro de la acción gubernamental, goza de un amplio respaldo por tratarse del medio utilizado para conocer el cumplimiento de las metas planteadas en el PND. Por otro lado, en el pasado reciente, adquirió predominancia la evaluación de planes, políticas, programas y proyectos estratégicos. Los esfuerzos realizados para regular el tema de la evaluación e impulsar la cultura evaluativa en el sector público han sido esenciales para su colocación como un tópico prioritario en la agenda pública. Otros esfuerzos remiten a:

1. El desarrollo de una plataforma metodológica instrumental de competencias y habilidades institucionales de MyE.
2. La promoción y la configuración de una agenda de evaluaciones a intervenciones estratégicas.
3. El acercamiento con diferentes actores de MyE (círculos académicos, cooperación internacional y redes nacionales e internacionales de expertos e interesados en la materia).
4. El intercambio de experiencias y buenas prácticas entre instituciones latinoamericanas homólogas en materia de MyE.

Un avance del sistema de MyE que resulta capital ha sido comprender e interiorizar la diferencia entre el monitoreo y la evaluación (específicamente, sus implicaciones prácticas, la reciprocidad, la concordancia y la utilidad en las entidades públicas). La toma de conciencia sobre MyE y su potencial para mejorar las intervenciones públicas y el cumplimiento de los fines para los que han sido diseñadas destaca como otro avance central. Algunas de las apreciaciones recopiladas en las entrevistas que fundamentan esta conclusión remiten a que el sistema de MyE permite ajustar las intervenciones en función de las necesidades del contexto, ayuda a mejorar el rendimiento de los recursos públicos asignados para la gestión de las políticas y genera información que puede aumentar la transparencia y el control de la gestión pública.

La práctica de MyE en Costa Rica, realizada en el marco del poder ejecutivo, presenta un carácter complementario y un arraigo con el proceso de planificación, que a su vez interactúa con otros sistemas

para configurar la acción estatal o la política pública. Los vínculos entre los procesos de planificación, presupuestación y evaluación son ineludibles. Un avance en esta dirección lo constituye la conformación de la Comisión Hacienda-Mideplan. Ésta ha auspiciado la elaboración consensuada de lineamientos técnicos y metodológicos, y ha uniformado algunos conceptos y requerimientos de información para fomentar estos vínculos.

El ámbito político desempeña un papel determinante en el avance y en la dimensión del Sine. El grado de institucionalización se determina, en gran parte, por disposiciones de orden político. En este sentido, la aprobación del proyecto de Ley 17117 (Creación del Sistema Nacional de Evaluación) significaría un avance importante; robustecería el cuerpo jurídico de los procesos de MyE en el país y los dotaría de una remozada capacidad de incidencia y amplitud mediante la definición de las funciones, los papeles, las competencias y los alcances del Sine a través de la ley.

Este proyecto de ley presenta la particularidad de haberse gestado desde la oposición. El PDC fue su principal promotor, partido que ganó las elecciones presidenciales en abril de 2014 y obtuvo la presidencia del poder legislativo en mayo del mismo año. Esto lleva a pensar que el proyecto pueda tener un ambiente favorable en la agenda legislativa.

El presidente ha promovido mejoras en la gestión, la transparencia y la rendición de cuentas como armas para devolver a los ciudadanos la confianza en la política y en la institucionalidad democrática. Se puede concluir que el Sine no corre peligro de supresión en esta administración; por el contrario, el tema de MyE puede tener una ventana de oportunidad para adquirir mayor protagonismo y peso en el debate público nacional, aspecto que se considera palpable en la incorporación de la agenda nacional de evaluaciones dentro del PND para la institucionalización de la evaluación en el país.

Por el lado de los desafíos, se debe reconocer que la separación material de competencias institucionales (MH, Mideplan y CGR) relativas a funciones y responsabilidades del ciclo de la política pública añade complejidades al momento de visualizar la integralidad y la subsidiariedad del quehacer público. Estos procesos presentan una articulación débil, ya que parten de conceptos y de alcances distintos, lo que origina instrumentos heterogéneos en tempora-

CUADRO V.7. Reseña de avances del Sine

Ámbito	Avances
Estratégico-sistémico	1. Respaldo jurídico y normativo 2. Plataforma institucional sólida 3. Sistematicidad en las acciones de monitoreo y consolidación del monitoreo de las metas del PND 4. Acercamiento entre diferentes actores involucrados en MyE 5. Formación de competencias básicas en MyE 6. Primeras evaluaciones estratégicas realizadas 7. Inicio del proceso de verificación 8. Publicidad de los resultados de MyE
Operativo-institucional	9. Comisión Hacienda-Mideplan 10. Diferencia conceptual y práctica entre MyE 11. Elaboración de instrumental metodológico y lineamientos. 12. Monitoreo de recomendaciones surgidas a raíz de MyE 13. Apoyo de la cooperación internacional en los procesos de MyE

Fuente: Elaboración propia.

lidad y en formato, dificultando una verdadera retroalimentación del desempeño gubernamental. En este sentido, alcanzar mayores niveles de complementariedad, de coherencia interinstitucional y de secuencialidad lógica en los procesos de presupuestación, planificación y evaluación se presenta como uno de los mayores retos que circundan al Sine. La generación de información oportuna, relevante y de calidad es una tarea forzosa para cualquier sistema de MyE. En el caso del Sine, la información generada cumple parcialmente con estos postulados y, según las opiniones de las personas entrevistadas, lograría aportaciones más concluyentes de política pública e incrementaría su utilidad y credibilidad si contara con las siguientes condiciones:

1. Alejarse de la tendencia a concentrarse en acciones de carácter operativo (insumo y proceso); los indicadores deben relacionarse con los eslabones de la cadena de resultados.
2. La información debe adquirir un carácter analítico-recomendatorio para orientar las intervenciones públicas.
3. Discriminar los formatos de presentación de resultados entre los distintos usuarios para mayor apropiamiento y utilidad.

4. Incorporar esquemas de participación de la sociedad civil para retroalimentar la gestión pública y ofrecer el uso de la información como insumos para pedir cuentas.

La rendición de cuentas relacionada con el Sine ha presentado escasas consecuencias político-institucionales. Es decir, el cumplimiento o incumplimiento de metas por parte de las entidades públicas no supone recibir un estímulo o un desincentivo dentro o fuera del poder ejecutivo. Pocas veces la información generada trasciende a la discusión en la agenda pública como insumo para analizar la gestión gubernamental. Se podría afirmar, con algún grado de incertidumbre, que una de las desventajas del Sine en términos generales ha sido el desarrollo dispar de los módulos sobre los cuales se erigió en un primer momento: autoevaluación, evaluación estratégica e incentivos.

Los agentes políticos no presentan un grado de afinidad importante que potencie el papel transformador que tienen el monitoreo y la evaluación en la mejora de la efectividad de las intervenciones públicas. Lo anterior, unido al carácter voluntario que presenta actualmente la evaluación, supone una labor de sensibilización y de convencimiento para incentivar la práctica de la evaluación en el Sine. En concatenación a la noción anterior, es necesario que el poder ejecutivo avance hacia la apropiación de una cultura efectiva de evaluación en la gestión gubernamental, lo cual necesita de una comprensión y de una distinción entre las labores de monitoreo, evaluación y fiscalización (esta última, a cargo de la CGR).

Se debe reconocer que dicha labor implica que los diversos actores relacionados con el sistema, principalmente los institucionales (rectores-ejecutores), asuman el enfoque de GpRD con seriedad, y que se logre desarrollar el pilar de monitoreo y evaluación de manera sistemática a lo largo del ciclo de planificación. La finalidad es potencializar mayor valor público como resultado de la acción gubernamental en pos de aumentar la calidad de vida de la ciudadanía.

En gran parte, el desarrollo del Sine depende de la capacidad para comprender el grado de objetividad que las prácticas de MyE añaden a los marcos de diseño, ejecución y valoración de las políticas públicas. Inicialmente, funcionan como una herramienta para los programas y proyectos (mejoran la eficiencia, la eficacia y la sostenibilidad); posteriormente, se hacen valiosas dentro de las estrategias políticas para enfrentar las pro-

blemáticas sociales (aumentando la credibilidad); en última instancia, favorecen a la sociedad en términos de transparencia y de canalización de demandas ciudadanas (acrecentando la orientación al usuario).

Dos piezas medulares en el engranaje anterior son la complementariedad y la alineación de la información, generadas para alimentar el gerenciamiento público. En la medida en que las intervenciones públicas incluyan sistemas de información, de monitoreo y de evaluación dentro de sus estructuras programáticas con un claro enfoque hacia los resultados, se maximizará la utilidad de la información para las instituciones, las autoridades políticas y otros agentes relevantes. Así, el tema podrá tornarse preeminente.

De manera reflexiva y un poco atrevida, se concluye que la batuta para una transformación del Sine hacia un desenvolvimiento notable debe ser llevada por el ente rector en materia de MyE: Mideplan. A pesar del peso que tiene esta institución en el manejo de la agenda político-institucional, el impulso de reformas que versan sobre estructuras inveteradas es reducido. El otorgamiento de rango de ley al Sine podría verse como el catalizador necesario para tal fin. Sin embargo, no se puede esconder que el marco regulatorio actual no añade restricciones profundas ni incluye modificaciones de carácter procesal para un desempeño más sincrónico con los retos actuales.

Como corolario, y en la misma línea que los avances, se presenta en el cuadro V.8 una reseña de los principales desafíos del Sine, agrupados según su horizonte temporal. Este esquema responde a la valoración sobre el plazo en el que pueden ser acometidos o abordados por las autoridades y organismos competentes según la visión de los autores. Se expone como un insumo que podría contribuir en la proyección del futuro en el sistema.

A la luz de la información aportada en esta investigación, se pretende brindar una mirada analítica y actual sobre el tema de MyE en Costa Rica, y se espera alimentar la discusión urgente sobre la relevancia de fortalecer el sistema de MyE en la agenda de desarrollo nacional. La generación de estudios sobre los sistemas de MyE en la región latinoamericana permite un conocimiento mutuo y un intercambio de experiencias sobre el tema: en ese sentido, la presentación del Sine busca enriquecer el debate sobre la implementación de esquemas de MyE para la mejora de la gestión pública y para la obtención de resultados públicos más efectivos.

CUADRO V.8. Reseña de desafíos del Sine²⁷

Desafíos	Horizonte temporal		
	Corto plazo	Mediano plazo	Largo plazo
1. Sensibilización de cuerpos político-técnicos sobre utilidad de MyE.			
2. Interiorizar el enfoque de GpRD en el sector público (específicamente su componente de MyE desde el inicio de la intervención).	✓	✓	✓
3. Mayor articulación entre planificación, presupuestación y evaluación.			
4. Utilización y complementariedad funcional entre MyE para mejorar la gestión.			
5. Aumentar la capacidad técnica institucional para ejecutar evaluaciones de efectos e impactos.			
6. Consolidación de una agenda de evaluaciones.	✓	✓	
7. Asegurar la existencia de bases de datos y sistemas de información de las intervenciones públicas.			
8. Fortalecer la coordinación entre Mideplan y sus contrapartes.			
9. Informes de MyE con mayor carácter analítico.			
10. Balance entre la oferta y la demanda de formación académica y competencias de MyE.		✓	
11. Presentación oportuna de hallazgos de MyE.			
12. Definición de metodologías específicas según tipos de evaluación.	✓		
13. Formato y lenguaje de informes adecuados a sus usuarios.			

Fuente: Elaboración propia.

Referencias

- Arias, R. y L. Muñoz. 2007. “La reforma económica y su impacto social en Costa Rica durante el periodo de ajuste estructural: apuntes críticos para el análisis”. *Economía y Sociedad*, 31-32, pp. 5-34.
- BID. Banco Interamericano de Desarrollo. 2014. *Costa Rica: segunda aplicación del sistema de evaluación del PRODEV*. Washington, D. C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

²⁷ Aunque algunos de los desafíos presentados en esta reseña se analizaron de manera superficial (principalmente debido a restricciones materiales en cuanto a la extensión del artículo), se considera que su exposición de manera indicativa aporta insumos para conocer el estado actual del Sine. Asimismo, informa al lector con mayor amplitud sobre los retos que se enfrentan en la actualidad.

- CGR. Contraloría General de la República. 2009. *Memoria anual 2009*. San José: Contraloría General de la República.
- Decreto Ejecutivo 23 323-PLAN. Reglamento General del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.
- Decreto Ejecutivo 24 175-PLAN. Sistema Nacional de Evaluación.
- Decreto Ejecutivo 32 988-H-MP-PLAN. Reglamento de la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos.
- Decreto Ejecutivo 33 151-PLAN. Reglamento Orgánico del Poder Ejecutivo
- Decreto Ejecutivo 35 755-PLAN. Sistema Nacional de Evaluación.
- Decreto Ejecutivo 36 901-PLAN-H. Creación de la Comisión de Coordinación Técnica Interinstitucional de Planificación, Programación y Evaluación de la Gestión Institucional y Sectorial del Poder Ejecutivo.
- Decreto Ejecutivo 37 735-PLAN. Reglamento General del Sistema Nacional de Planificación.
- Fallas, R. y F. Quirós. 2007. “Costa Rica: análisis crítico del proceso presupuestario”. Documento de trabajo. Serie Gestión Pública de la CEPAL, núm. 62.
- Fonseca, A. 2001. “El sistema nacional de evaluación: un instrumento para la toma de decisiones del gobierno de Costa Rica”. Ponencia presentada en el XV Concurso de Ensayos del CLAD. Caracas, junio.
- González, M. E. 2010. *Visiones y mediciones de la pobreza multidimensional: la experiencia de Costa Rica*. San José: s.p.i.
- Hernández, R. 2005. *Instituciones de derecho público costarricense*. San José: Universidad Estatal a Distancia.
- Ley 5 525. 1974. Planificación Nacional.
- Ley 8 003. 2000. Reforma del artículo 11 de la Constitución Política.
- Ley 8 131. 2008. Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos.
- Mideplan. Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. 1997. *Sistema Nacional de Evaluación*. San José: Mideplan.
- _____. 1994. *Plan Nacional de Desarrollo: Francisco J. Orlich, 1994-1998*. San José: Mideplan.
- _____. 2007. *Plan Nacional de Desarrollo. Monseñor Víctor Manuel Sanabria Martínez, 2002-2006. Cumplimiento de metas, objetivos, prioridades, acciones estratégicas y su aporte al desarrollo económico, social y ambiental del país*. San José: Mideplan.

- _____. 2011. *Plan Nacional de Desarrollo. Juan Manuel Dengo Obregón, 2006-2010. Informe de evaluación anual 2010.* San José: Mideplan.
- _____. 2011a. *Estudio exploratorio: estado de situación del Sistema Nacional de Evaluación.* San José: Mideplan.
- _____. 2012. *Manual gerencial para el diseño y ejecución de evaluaciones estratégicas del gobierno.* San José: Mideplan.
- _____. 2013. *El sector público costarricense y su organización.* San José: Mideplan.
- _____. 2013a. *Evaluación del diseño metodológico y proceso de elaboración del PND 2011-2014.* San José: Mideplan.
- _____. 2013b. *Guía de procedimientos para el seguimiento de las metas establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo.* San José: Mideplan.
- _____. 2014. *Informe anual de cumplimiento de metas. PND 2011-2014.* San José: Mideplan.
- Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplan) y Ministerio de Hacienda (MH). 2013d. *Lineamientos técnicos y metodológicos para la planeación y seguimiento a metas del Plan Nacional de Desarrollo.* San José: Mideplan.
- Mora, M. 2007. “Fortalecimiento de los sistemas de seguimiento y evaluación en América Latina: El caso de Costa Rica”. Documento de trabajo. Serie Estudios de Caso del CLAD, núm. 3.
- Núñez, M. 2011. *Evaluación en Costa Rica desde la perspectiva gubernamental: situación actual y desafíos en el contexto de implementación del Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014.* San José: s.p.i.
- Sauma, P. y J. Trejos. 1999. *Gasto público en servicios sociales básicos en América Latina y el Caribe: análisis desde la perspectiva de la Iniciativa 20/20. Caso de Costa Rica.* Disponible en: <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/8/4648/costarica.pdf> [consultado el 13 de agosto de 2015].
- Villasuso, J. 1999. “Economía política de las reformas estructurales en Costa Rica”. Ponencia presentada en el Simposio Internacional del proyecto de investigación “Reforma económica y cambio social en América Latina y el Caribe. Cuatro estudios de caso: Colombia, Costa Rica, Cuba, México”. Bogotá, junio.
- Zúñiga, C. 1998. “Reforma del Estado en Costa Rica y transformaciones institucionales”. *Revista de Ciencias Sociales*, 81, pp. 19-35.

Entrevistas

Azofeifa, F. Entrevista, 11 de marzo de 2014.

Hernández, R. Jefe de Unidad de Acciones Institucionales, Mideplan.

Entrevista, 4 de marzo de 2014.

Jiménez, S. Entrevista, 10 de marzo de 2014.

Naranjo, A. Entrevista, 3 de febrero de 2014.

Vega, D. Entrevista, 11 de febrero de 2014.

Siglas y acrónimos

AES: Área de Evaluación y Seguimiento.

BID: Banco Interamericano de Desarrollo.

BMZ: Ministerio Federal Alemán de Cooperación Económica y Desarrollo.

CCC: Contratos con la ciudadanía.

CDR: Compromisos de resultados.

Ceci: Programa Centros Comunitarios Inteligentes.

CEN-Cinai: Dirección Nacional de Centros de Educación y Nutrición y de Centros Infantiles de Atención Integral.

CGR: Contraloría General de la República.

DRAT: Programa Distrito de Riego Arenal Tempisque.

Foceval: Fomento de Capacidades en Evaluación en Centroamérica.

GpRD: Gestión para resultados en el desarrollo.

INEC: Instituto Nacional de Estadística y Censos.

MAPSESI: Matriz anual de programación, seguimiento y evaluación sectorial e institucional.

MH: Ministerio de Hacienda.

Mideplan: Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.

MyE: Monitoreo y evaluación.

PAC: Partido Acción Ciudadana.

PAT: Plan Anual de Trabajo.

PAO: Plan Anual Operativo.

PND: Plan Nacional de Desarrollo.

POI: Plan Operativo Institucional.

Pronamype: Programa Nacional de la Mediana y Pequeña Empresa.

Pyme: Pequeña y mediana empresa.

PROVED: Sistema de Evaluación del Programa para la Implementación del Pilar Extremo del Plan de Acción a Mediano Plazo para la Efectividad en el Desarrollo.

SEP: Sistema de Evaluación PROVED.

Sine: Sistema Nacional de Evaluación.

SNP: Sistema Nacional de Planificación.

UAE: Unidad de Acciones Estratégicas.

UAI: Unidad de Acciones Institucionales.

VI. Acercamiento a los procesos de monitoreo y evaluación de la República del Ecuador: Proceso político y énfasis en el control gerencial*

Efrén Guerrero Salgado y Ernesto Velasco Sánchez

Introducción

En el presente capítulo se analizan los antecedentes, el funcionamiento y los retos que presentan los mecanismos de monitoreo y evaluación (MyE) existentes en el gobierno nacional de Ecuador. En los últimos años, se ha registrado un desarrollo importante de métodos y herramientas para la planeación y el monitoreo de programas y proyectos en la República del Ecuador. Sin embargo, aún queda camino por recorrer en este ámbito, así como en los procesos de institucionalización del monitoreo y, sobre todo, de la evaluación en el país.¹

Como resultado del contexto político actual, Ecuador vive un proceso de activación del Estado; esto incluye la dotación de mayores grados de institucionalidad para la administración pública por medio de, entre otras estrategias, el establecimiento de diferentes mecanismos de planeación, monitoreo y evaluación en la acción pública. En este contexto, se han consolidado diferentes normas y sistemas de planeación, monitoreo y evaluación. El objetivo del presente trabajo es revisar los logros obtenidos hasta ahora y los principales retos que persisten en esta materia. Para ello, se tratarán los siguientes temas: 1) el contexto histórico-político actual de Ecuador; 2) la descripción

* Los autores quieren agradecer y destacar el trabajo de Patricia Elizabeth Borja Laverde y Adriana Gabriela Constante Banda, estudiantes de la Facultad de Jurisprudencia de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador, en la corrección de estilo y el levantamiento de información legal que consta en el presente texto, así como los comentarios de Estefanny Molina Martínez y Gilda Guerrero.

¹ La información presentada en este documento se refiere a la situación de los sistemas de MyE en Ecuador hasta enero de 2014.

de los sistemas existentes; 3) la situación actual de los sistemas de planeación, monitoreo y evaluación en operación; 4) además, se ofrecen comentarios sobre la dirección que podrían tomar los esfuerzos futuros de fortalecimiento del monitoreo y de la evaluación.

Antecedentes y marco legal

Este apartado describe el contexto social, económico y político en el que se llevó a cabo la construcción de los diferentes sistemas relacionados con las funciones de MyE en Ecuador. Para esto, debe tenerse en cuenta el desarrollo del sistema político hasta 2007, fecha de inicio del gobierno liderado por el partido Patria Altiva i Soberana o Alianza PAIS. En particular, la reforma del Estado implica una transformación de una parte del sistema político que puede tener implicaciones en la configuración de intereses dentro de la estructura estatal y de la sociedad en general.

La República del Ecuador tiene una complicada trayectoria de inestabilidad política, producto de importantes transformaciones sucedidas en un periodo muy breve. Tradicionalmente, el proceso político ecuatoriano contaba con una baja gobernabilidad, provocada por el aislamiento de los grandes centros de población del país y por la existencia de un sistema bipolar entre las élites de Quito, la capital política del país, y Guayaquil, su puerto más importante y motor económico. Asimismo, la complejidad se veía incrementada a causa de una cultura política cimentada en mecanismos informales, personalistas y clientelares, no inscritos en la institucionalidad democrática (Menéndez-Carrión, 1988: 196).

Durante la mayor parte del siglo xx, los partidos políticos fueron grupos conformados de manera coyuntural por representantes de las élites de ambas ciudades. Éstos generaban su plataforma política como manifestación de intereses determinados, lo que provocó que algunos sectores de la sociedad ecuatoriana quedaran excluidos de la dinámica política y de la influencia de la acción estatal. Esta última se centró en torno a esos polos de desarrollo: Quito y Guayaquil.² El

² A inicios del siglo pasado, un viaje entre las ciudades de Quito y Guayaquil, separadas por 450 kilómetros, implicaba dos días en tren. Hasta la década de 1970, el avance por carretera era casi imposible.

proceso democrático en el país tuvo ciclos reiterados de interrupción por estas razones. Tras la última transición a la democracia en la década de 1980, los partidos políticos se entramparon en una competencia por acaparar el poder político. A esto se añadieron la crisis estructural del sistema económico, provocada por la deuda externa contraída con la banca multilateral, y la caída de los precios del petróleo. Dichos factores redujeron de manera catastrófica la capacidad adquisitiva de los ciudadanos, aumentaron los niveles de desigualdad y condujeron a la debacle institucional del país.³

Para la década de 1990, los elevados niveles de deuda pública y los bajos precios del petróleo obligaron a emprender acciones de reducción del tamaño del Estado y de desregulación. Esto se acompañó de altos niveles de corrupción, de pérdida de capacidad estatal para imponer su autoridad a nivel nacional y de un aumento en los índices de miseria en los quintiles de ingreso más bajos de la población.⁴ Dichas circunstancias generaron una crisis institucional y económica, con una gran descomposición del tejido social.⁵ El resultado fue una serie de golpes de Estado cívicos y militares: en 1997 contra Abdalá Bucaram, en 2001 contra Jamil Mahuad, y en 2005 la caída de Lucio Gutiérrez (International Crisis Group, 2007: 33).

En ese contexto, el líder de Alianza PAIS, Rafael Correa Delgado, inició su protagonismo político como ministro de Economía del gobierno de Alfredo Palacio, quien fue presidente interino luego de la revuelta popular que expulsó a Lucio Gutiérrez en 2005.⁶ En 2006 se generó una masa crítica de académicos e intelectuales, aglutinados como movimiento político (Hernández, 2002: 132). Estos actores provinieron principalmente de dos vertientes: tanto miembros de

³ En el periodo referido, al menos 7 por ciento de la población ecuatoriana se desplazó al exterior (el equivalente a 20% de la población económica del país), especialmente a España, Italia y Estados Unidos (Schuldt, 1994; Flacso Ecuador y UNFPA, 2008).

⁴ Véase: Reid (2009).

⁵ Véase: Flacso Ecuador y UNFPA, 2008.

⁶ Al contrario de gran parte del panorama político ecuatoriano, Correa no había participado en la vida política nacional y su vida profesional era más cercana a la cátedra universitaria y a la participación voluntaria en grupos de base (*grassroots*) cercanos a la izquierda católica. Su gestión dentro del Ministerio de Economía fue polémica por su postura contraria a la banca multilateral, así como por sus políticas de redistribución de la riqueza nacional y de justicia social. Esto coincidía con los movimientos sociales de izquierda del país (Rodríguez, 2011: 2-4).

diferentes grupos que hicieron oposición al neoliberalismo durante las décadas de 1980 y 1990 (movimientos urbano-populares e indígenas), como elementos provenientes de la socialdemocracia (Barrera, 2008: 121-125). La unión de estos grupos formó Alianza PAÍS y creó las condiciones para que Correa, quien tuvo una fuerte presencia mediática en el Ministerio de Economía, por su discurso crítico frente a la banca multilateral, decidiera postularse a la Presidencia de la República. Sorpresivamente, Correa logró vencer al candidato ganador de la primera vuelta de las elecciones de 2007, Álvaro Noboa, uno de los empresarios más prósperos del país. En dichas elecciones, Correa logró obtener 57 por ciento de la votación, uno de los mejores resultados de la historia ecuatoriana para una sola formación política. Entre los factores que contribuyeron a este éxito se destacó la resistencia popular a los procesos neoliberales, su imagen de candidato de izquierda y su calidad de académico y conocedor de la economía (Rico, 2011: 303-330).

Durante 2013, el presidente Correa tuvo los niveles de aceptación más amplios en Latinoamérica (Roy, 2013: 3), además de gran apoyo popular.⁷ Con la confianza de contar con tal grado de respaldo, instituyó una amplia reforma del Estado, bajo un discurso de cambio de la estructura estatal (entrevista 11). Un primer hito fue la aprobación de una nueva Constitución en 2008: la de Montecristi. Ésta asignó un papel protagónico al Estado en la conducción política, económica, social y ambiental del país, al otorgar a la función ejecutiva amplios espacios de decisión y facultades que algunos han comparado con la centralización del poder ocurrida en la transición de la IV a la V República francesa: un ejecutivo con facultades regulatorias fortalecidas, con un poder legislativo más débil, y un fuerte control político por parte del partido gobernante (entrevista 9). El diagnóstico oficial respecto a la situación de la rama ejecutiva era el siguiente:

Allí [en la estructura institucional de la función ejecutiva] se constata la incoherencia y la debilidad [*sic*] en la coordinación de las intervenciones

⁷ Al momento, cuenta en las últimas elecciones con porcentajes que no bajan de 50 por ciento, con 10 puntos de diferencia frente a su competidor más cercano. Véase: <http://resultados.cne.gob.ec/Results.html?RaceID=1&UnitID=1&IsPS=0&LangID=0>.

públicas; el carácter rígidamente sectorial de la mayoría de los ministerios y secretarías; el recorte de las capacidades estatales de planificación; la nula institucionalización de espacios diseñados para la deliberación y la articulación entre las entidades clave de la función ejecutiva; y la fragmentación y la segmentación en la conducción de la agenda pública. [...] El funcionamiento del poder ejecutivo se ha derivado, sobre todo, de la voluntad y la capacidad de los gobiernos en turno para dar respuestas, más o menos arbitrarias y coyunturales, al surgimiento de nuevas problemáticas públicas, a la capacidad de presión corporativa de ciertos grupos sociales y a las exigencias de las instituciones financieras internacionales (Senplades, 2009: 37).

Dentro de las directrices de la nueva Constitución, el primero de los ejes de democratización del país definidos por el nuevo gobierno se refiere a “recuperar las facultades del Estado de rectoría, planificación, regulación y control” (Senplades, 2009: 13). A partir de lo anterior, se inició un esfuerzo de reforma de la gestión pública, inspirado en las ideas de la nueva gestión pública (NGP), particularmente la veta gerencialista,⁸ en construcciones filosóficas interculturales y en una concepción del desarrollo alejada del neoliberalismo. Este último se consideró fallido y centrado en el crecimiento endógeno y en la generación de una economía de alto valor agregado (Walsh, 2010: 15-21). Dicho esfuerzo ha roto años de reducción del tamaño del Estado y de precarización del papel gubernamental en la vida nacional, la cual transita hacia políticas públicas más activas y hacia un modelo de coordinación y de gestión intergubernamental que pretende dar sostenibilidad y efectividad a la acción pública. Todo esto frente a un pasado caracterizado por la volatilidad y la reactividad de las decisiones gubernamentales, determinadas por un conjunto de actores con capacidad de veto (Mejía, 2007: 244-285).

⁸ La NGP es un movimiento de reforma que se integra por dos vertientes: la primera, llamada “marketización” del sector público, se refiere a la introducción de mecanismos de mercado o de la simulación de competencia en el sector público. La segunda, el gerencialismo, se entiende como la introducción de formas posburocráticas de organización en el sector público, frecuentemente bajo la influencia de experiencias del sector privado. La NGP se ha convertido en un fenómeno interesante al aparecer, normalmente en combinaciones eclécticas, en una gran diversidad de países y bajo gobiernos de diferente signo político. En particular, la vertiente gerencialista se ha adoptado en países tan disímiles como Cuba, Nueva Zelanda, Gran Bretaña, Noruega, Australia, Estados Unidos, China, Corea del Sur, India, Tanzania, Ghana, Sudáfrica, Chile, Brasil y México, entre otros. Véanse: Aucoin (1990: 115-137), Hood (1991: 1-11), y Kettl (2000).

Marco legal e institucional

La Constitución del Ecuador de 2008 partió del reconocimiento del Estado como “constitucional de derechos y justicia” (artículo primero), frente a la noción tradicional de Estado social de derecho. Este cambio implicó el establecimiento de garantías constitucionales para aplicar directa e inmediatamente los derechos, sin necesidad de que exista una legislación secundaria; de este modo, la política pública se entendió como una vía para garantizar dichos derechos (Ávila, 2008: 3-4).

Por su parte, el Plan Nacional para el Buen Vivir (PNBV) 2013-2017, el cual se empata con la Carta Magna, es el instrumento del gobierno nacional para articular políticas públicas con la gestión y con la inversión pública. Está estructurado en 12 objetivos, 83 metas, 111 políticas y 1 089 lineamientos estratégicos. La Secretaría de Planificación y Desarrollo (Senplades) lo elaboró conforme al Decreto Ejecutivo 1 577 de febrero de 2009, y el presidente Rafael Correa lo presentó para su conocimiento y aprobación en el Consejo Nacional de Planificación. En este marco, la gestión pública enfocada en resultados se entiende, desde el gobierno, como una vía para transformar a profundidad los servicios del Estado, para volverlos equitativos y para que éstos cumplan las metas previstas en el PNBV (Reinoso, 2011: 5).

De acuerdo con la normatividad existente, el monitoreo y la evaluación involucran principalmente a dos organismos: 1) la Senplades, que según el artículo 17 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas elabora los instructivos metodológicos para la formulación, el monitoreo y la evaluación de las políticas públicas nacionales y sectoriales; 2) la Secretaría Nacional de la Administración Pública (SNAP), que asesora y asiste a la Presidencia de la República en la adopción y la ejecución de las políticas generales de Estado y que, de acuerdo con el Reglamento General de la Ley Orgánica del Servicio Público, es responsable de determinar las políticas, la metodología de gestión institucional y las herramientas para la mejora continua de la eficacia de la administración pública.

En comparación con lo que ocurre con la evaluación, la normatividad del monitoreo operativo es más detallada, ya que el Decreto Ejecutivo publicado el 30 de noviembre de 2010 ordenó la imple-

mentación del Proyecto Gobierno por Resultados (GPR) en todas las instituciones de la administración pública central, institucional y dependiente de la función ejecutiva, bajo la responsabilidad de la SNAP. El GPR se concentra en monitorear los avances de las acciones del gobierno, es decir, los proyectos, programas y servicios. Su base legal completa se presenta en el cuadro VI.1.

CUADRO VI.1. Ordenamiento jurídico base de la gestión del GPR

Norma	Contenido relevante para el GPR
Constitución de la República del Ecuador (Decreto Legislativo 0; Registro Oficial 449 del 20 de oct. de 2008).	Señala los principios a los que debe apegarse la administración pública: eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación (art. 227).
Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública (aprobada por la V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, 26-27 de junio de 2003)	Promueve el establecimiento de un enfoque común sobre las nociones de calidad y excelencia en la gestión pública. Establece como principio de una buena gestión la evaluación permanente, interna y externa, orientada a la identificación de oportunidades para la mejora continua de los procesos, los servicios y las prestaciones públicas. Todo esto debe estar centrado en el servicio al ciudadano y tener enfoque para resultados. Es preciso que proporcione insumos para la adecuada rendición de cuentas. Para esto, “debe perseguir la creación de valor público, que tiene que reflejarse en resultados e impactos cuantificables que permitan evaluar el rendimiento en todas sus dimensiones”.
Ley Orgánica del Servicio Público (Losep) (Registro Oficial Suplemento 294 del 6 de oct. de 2010).	Señala que corresponde a la Secretaría Nacional de Administración Pública establecer las políticas metodológicas de gestión institucional y las herramientas necesarias para aumentar la eficiencia de la administración pública central, institucional y dependiente (art. 51).
Reglamento General de la Ley Orgánica del Servicio Público (Decreto Ejecutivo 710; Registro Oficial Suplemento 418 del 1 de abr. de 2011).	Establece que la Secretaría Nacional de Administración Pública debe reflejar, en sus normas y estructura institucional y posicional (puestos), la realización de las funciones referidas en el art. 51 de la Losep (art. 116).
Disposiciones para la Organización de la Función Ejecutiva (Decreto Ejecutivo 726; Registro Oficial 423 del 25 de abr. de 2011).	Señala que la Secretaría Nacional de Administración Pública realizará el control, el monitoreo y la evaluación de la gestión de los planes, programas, proyectos y procesos en ejecución, e impulsará los procesos de transparencia y mejora de la gestión institucional y la innovación del Estado.
Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva (Decreto Ejecutivo 2428; Registro Oficial 536 del 18 de mar. de 2002).	Establece como atribuciones de la Secretaría Nacional de Administración Pública coordinar la gestión eficiente y oportuna de la ejecución de proyectos de interés nacional que sean considerados prioritarios por el presidente de la República, así como generar las metodologías para la mejora de la gestión pública (art. 15).

CUADRO VI.I. Ordenamiento jurídico base de la gestión del GPR
(continuación)

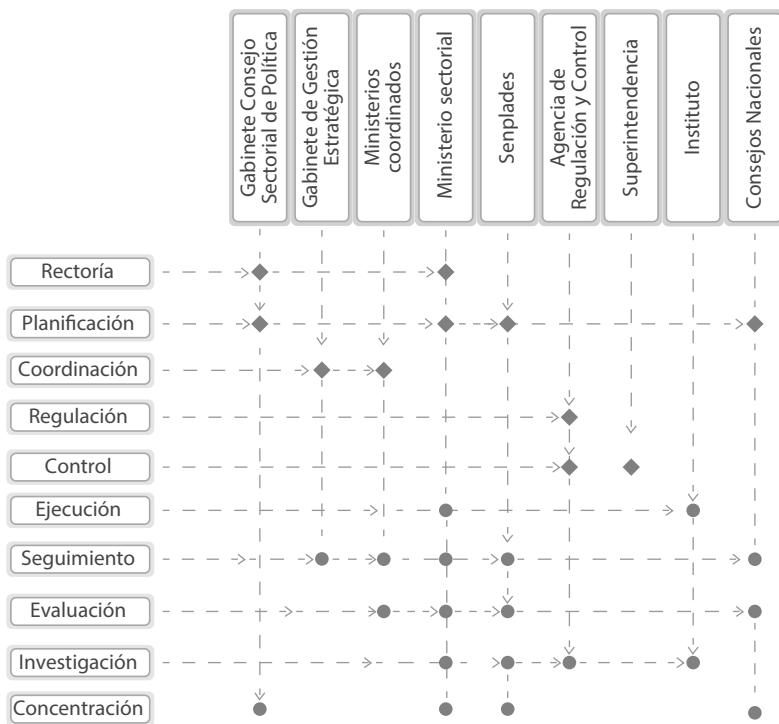
Norma	Contenido relevante para el GPR
Implementación del GPR (Decreto Ejecutivo 555; <i>Registro Oficial del Suplemento 331</i> del 30 de nov. de 2010).	Dispone la implementación del proyecto GPR en todas las instituciones de la administración pública central. Señala que la Secretaría Nacional de Administración Pública determinará los lineamientos generales para implementar el GPR, y que éstos serán obligatorios.
Norma de Implementación y Operación de Gobierno por Resultados (Acuerdo Ministerial 1 002; <i>Registro Oficial Suplemento 606</i> del 28 de dic. de 2011).	Establece la normativa técnica para implementar y asegurar la continuidad y la operación de la metodología y de la herramienta del GPR. La implementación y la operación pretenden obtener una gestión pública de calidad, orientada a resultados, centrada en el ciudadano y fundamentada en los principios de administración pública establecidos en la Constitución de la República. También busca dar transparencia y continuidad a la gestión de las instituciones públicas mediante la definición, la alineación, el monitoreo y la actualización de sus planes estratégicos, planes operativos, riesgos, proyectos y procesos.

Fuente: Elaboración propia.

A pesar de este contenido programático, la evaluación es una función cuyo marco normativo continúa siendo disperso, ya que las atribuciones de evaluación son de diferentes tipos y provienen de distintas instancias en la administración. De esta forma, la función de monitoreo aparece asignada al Gabinete de Gestión Estratégica, a los ministerios coordinadores, a los ministerios sectoriales, a Senplades y a los consejos nacionales establecidos para áreas particulares del sector social. Por su parte, la evaluación incluye prácticamente el mismo conjunto diverso de instituciones, como se muestra en el diagrama VI.1.

Senplades tiene responsabilidad sobre el monitoreo y la evaluación del cumplimiento del PNBV. Adicionalmente, existen organizaciones especializadas en la evaluación de determinados temas o servicios. Algunos ejemplos son el Instituto Nacional de Evaluación Educativa, creado en 2012 para dar cumplimiento a la Ley Orgánica de Educación Intercultural, y el Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad en la Educación Superior, cuya existencia se desprende de la Ley Orgánica de Educación Superior. Ésta es una muestra de la dispersión institucional de las funciones de monitoreo y de evaluación en Ecuador, así como de la tensión presente entre la racionalización administrativa y los retos existentes en la operación práctica de la política pública.

DIAGRAMA VI.1. Matriz de diferenciación funcional



Fuente: Senplades (2009).

Características o elementos básicos de los sistemas de monitoreo y evaluación

Ecuador ha puesto gran énfasis en el establecimiento de un sistema de planeación nacional robusto. Se han realizado esfuerzos para entablar vínculos más fuertes con los procesos de presupuestación, monitoreo y evaluación, en los que aún queda camino por recorrer. En un clima de crisis económica en materia de planeación (como los meses previos al colapso económico de la década de 1990 y principios del siglo XXI), se estableció el Sistema Nacional de Planificación en materia económica y social por decreto presidencial, el cual daba cuerpo a lo señalado en la Constitución de 1988. Éste estableció orientaciones de carácter obligatorio para todas las instancias del sector público. Para 2003, bajo la presidencia de Lucio Gutiérrez Borbúa, se creó la Secretaría

de Diálogo Social y Planificación, que tuvo una vida efímera: al año siguiente se fusionó con la Oficina de Planificación de la Presidencia de la República (Odeplan) para dar lugar a la ya mencionada Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (Senplades). Ésta tuvo el propósito de lograr una mejor coordinación de los procesos de planificación de proyectos, programas y acciones en todos los niveles del gobierno; sin embargo, la inestabilidad política impidió que se dieran avances en este sentido. En buena medida, esto se debió a la dispersión de los esfuerzos realizados (Calderón, 2010: 23).

Un ejemplo de dichos esfuerzos fue la instauración del Sistema de Gobernabilidad del Estado (Sigob) en 2000, un *software* en línea desarrollado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Esta aplicación cuenta con varios módulos que permiten al presidente monitorear los acuerdos que tiene con sus ministros o que se establecen en las distintas reuniones de los gabinetes itinerantes (por medio de los cuales se recaban demandas de las poblaciones donde tienen lugar); asimismo, permiten reportar la agenda de los ministerios que tenga relevancia política para el presidente, monitorear la presencia de gobierno en los medios de comunicación y compilar los decretos ejecutivos emitidos diariamente.⁹

Por otra parte, desde 2003 se remitieron informes trimestrales de autoevaluación de los Programas Operativos Anuales (POA), dado que la Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal determinaba que el monitoreo y la evaluación del plan plurianual del gobierno correspondían tanto al Ministerio de Economía como al “organismo técnico encargado de la planificación nacional”, que a partir de 2004 es Senplades. Por otra parte, se establecieron las bases del Sistema de Administración y de Gestión Financiera (Sigef), que tenía el objetivo de consolidar el manejo del presupuesto y aumentar su transparencia. Esto, sin duda, facilitó el monitoreo del gasto, pero contribuyó poco al conocimiento del valor de los resultados obtenidos.

Finalmente, también se tiene registro de la realización de diversos ejercicios de establecimiento de líneas de base e incipientes de eva-

⁹ Este sistema, que sobrevive hasta el día de hoy, tiene alguna información de carácter público que puede consultarse en <http://sicape.cege.gob.ec/>. Es operado desde 2008 por la Secretaría General de Administración Pública. No se vincula con los procesos de planeación, presupuestación o evaluación (Senplades, 2008).

luación de impacto, particularmente en el caso de programas de educación, salud y nutrición, cuyo listado se presenta en el cuadro VI.2. Desafortunadamente, se trató de evaluaciones esporádicas, fundamentalmente auspiciadas por organismos internacionales, de las que no se desprendió una política institucionalizada. En un diagnóstico de capacidades de las estructuras de planificación, seguimiento y evaluación, desarrollado por Senplades en 2008, se identificaron múltiples problemas: la mitad de los ministerios estudiados no contaba con mecanismos de MyE; en esa misma proporción, se carecía de una política de rendición de cuentas; había una escasa participación de las unidades territoriales en dichos procesos, así como carencias de capacitación y alta rotación de personal, falta de recursos tecnológicos para compensar la dispersión geográfica y falta de metodologías e instrumentos homogéneos, entre otros aspectos (Senplades, 2012: 11). Ésta era la situación en 2007, antes de la llegada de Rafael Correa al poder.

CUADRO VI.2. Evaluaciones de impacto, 2001-2005

Programa	Siglas	Línea de base	Línea intermedia	Evaluación
Bono de Desarrollo Humano Condicionalidad Educación	BDH CE	Jun.-ago. 2003	Ene.-mar. 2004	
Bono de Desarrollo Humano Condicionalidad Salud	BDH CS	Oct. 2003- feb. 2004	Sep. 2005- ene. 2006	
Programa Nacional de Alimentación y Nutrición	PANN 2000	Jun. 2002	Abr. 2003	
Aliméntate Ecuador	AE	Sep. 2004		
Redes Amigas (educación rural)	RA	Nov. 2004- feb. 2005		
Proyecto de Reducción de la Pobreza y Desarrollo Rural Local	Prolocal	Jun. 2001		Mayo-agosto 2006
Nutrinfa (entrega de colada instantánea fortificada con leche, hierro y vitaminas)	N			Jul. 2004- mayo 2005
Artículo: ¿Son efectivos los programas de transferencias monetarias para combatir la pobreza?	ART			Sep. 1999

Fuente: Senplades (2008) con adiciones.

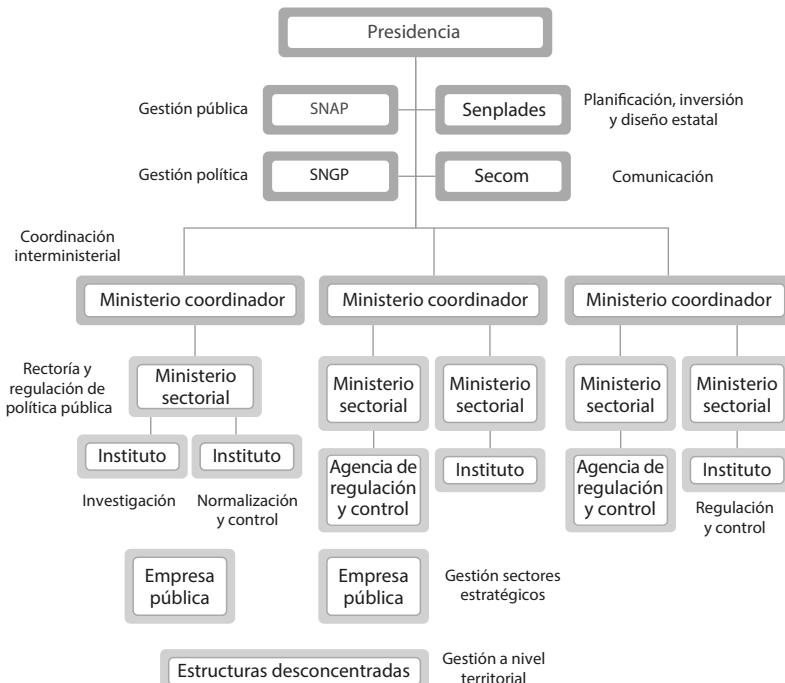
Papeles y funciones de los actores del sistema

Los esfuerzos de fortalecimiento del monitoreo y la evaluación se insertan en un proceso de transformación más amplio del aparato público ecuatoriano. Entre los cambios más significativos se encuentran la creación de gobiernos autónomos descentralizados (GAD), equivalentes a las municipalidades de otros países; la reducción y la homologación de los muy diversos tipos de instituciones que se habían generado en la administración pública; la creación de regiones para la ejecución de la planeación estratégica territorial, y el establecimiento de mecanismos de coordinación de políticas públicas sectoriales y transversales por medio de la consolidación de secretarías nacionales, ministerios coordinadores y ministerios sectoriales (Muñoz, 2013: 108-119). El diagrama VI.2 muestra la estructura de la función ejecutiva vigente en 2013.

La nueva Constitución estableció la creación del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa (SNDPP), que cuenta con un Consejo Nacional de Planificación y es coordinado por Senplades (Muñoz, 2013: 25). Bajo este mecanismo, se elaboraron los PNBV, o Planes Nacionales para el Buen Vivir, ya implementados en los períodos 2009-2013 y 2013-2017. Éstos establecen los objetivos de mediano plazo del gobierno en materia social y señalan la meta, los indicadores y los responsables de su ejecución. Además, mediante ellos se instaura una jerarquía de niveles de planeación, en la que los objetivos generales para el conjunto del gobierno, desprendidos del PNBV, se incorporan en las agendas y los planes estratégicos sectoriales, así como en los programas nacionales transversales. A su vez, los planes institucionales y operativos anuales definen justamente, dentro de cada institución, las acciones o las operaciones por realizar de acuerdo con los objetivos superiores. Finalmente, se ha desarrollado también un Sistema Integrado de Planificación (Siplan), que busca asegurar el alineamiento de la planeación de cada institución con los contenidos del PNBV y guiar la elaboración de programas y proyectos que permitan lograr los objetivos nacionales, sectoriales e institucionales (Muñoz, 2013: 25 y 33).

Senplades está a cargo de monitorear el avance del PNBV. Con tal objetivo, se está consolidando un Sistema Nacional de Información (SNI),¹⁰ definido como un “conjunto organizado de elementos que

¹⁰ Véase: <http://www.sni.gob.ec/>.

DIAGRAMA VI.2. Estructura de la función ejecutiva en Ecuador, 2013


Fuente: Senplades (2013).

permiten la interacción de actores con el objeto de acceder, recoger, almacenar y transformar datos en información relevante para la planificación del desarrollo y las finanzas públicas” (artículo 33 del Código de Planificación y Finanzas Públicas). Este sistema se orienta a concentrar, en una sola herramienta, toda la información contenida en las diferentes plataformas del gobierno, en particular las de carácter económico y social, aunque no exclusivamente. El SNI, junto con otros organismos similares, como el Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador (SIISE),¹¹ permite valorar el logro de los objetivos incorporados en el PNBV. También se ha implantado el Sistema de Inversión Pública (integrado con el Siplan), que busca mejorar la recopilación de información sobre los proyectos de inversión pública, de manera que sea posible monitorear los procesos

¹¹ Véase: <http://www.desarrollosocial.gob.ec/>.

prioritarios o emblemáticos, así como elaborar el Plan Plurianual de Inversiones Públicas.

En el caso del gasto público, el Ministerio de Finanzas cuenta con el Sistema de Gestión Financiera en línea (e-Sigef), cuyos antecedentes se remontan a 1994. Este sistema se estableció con el propósito de facilitar la elaboración de un presupuesto que incorporara la planificación de corto y mediano plazo de las instituciones, la elaboración de la programación de la ejecución del presupuesto y el monitoreo al ejercicio del gasto. Si bien se ha tratado de avanzar hacia un presupuesto basado en resultados, este sistema aún no integra plenamente los componentes de monitoreo y de evaluación de resultados e impactos (Muñoz, 2013: 32).

En cuanto al monitoreo operativo, se cuenta con el sistema GPR ya mencionado, definido como “un conjunto de conceptos, metodologías y herramientas [que] permiten orientar las acciones del gobierno y sus instituciones hacia el cumplimiento de objetivos nacionales y resultados concretos” (SNAP, 2013: 152).¹² En 2009, se planteó el objetivo de implementar una metodología que permitiera la creación de mapas estratégicos, indicadores, metas, proyectos y procesos, con base en una herramienta informática en línea. En noviembre de 2010 se publicó el Decreto Ejecutivo 555,¹³ donde se instrumentó el GPR bajo el liderazgo de SNAP en toda la administración pública central.¹⁴ La Norma Técnica de Implementación y Operación de la Metodología de Gobierno por Resultados establece, en su artículo primero, que su objetivo es permitir a la función ejecutiva realizar la implementación

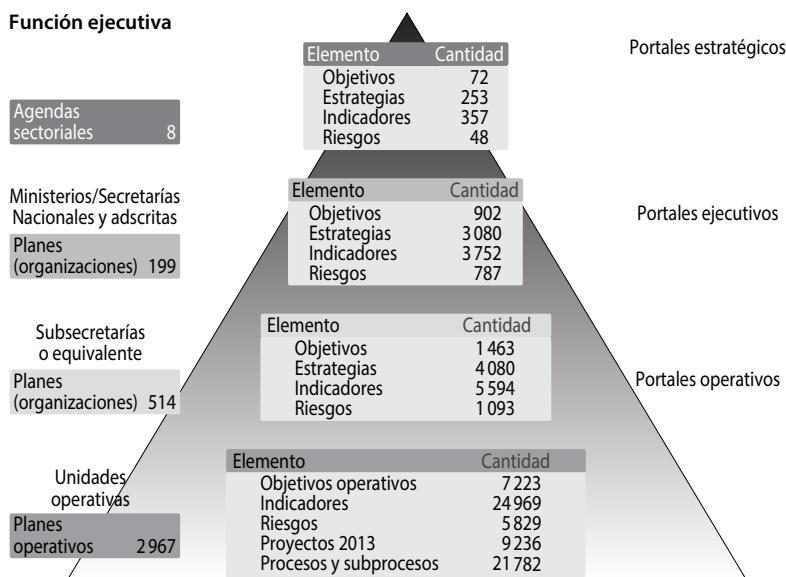
¹² La metodología y el sistema GPR fueron originalmente ideados por una empresa consultora mexicana, que los aplicó en diferentes gobiernos estatales de dicho país, así como en algunas organizaciones del gobierno federal y algunas empresas estatales. Petróleos Mexicanos y la Comisión Nacional del Agua son algunos ejemplos.

¹³ El Decreto Ejecutivo 555, publicado en el *Registro Oficial Suplemento* 331 del 30 de noviembre de 2010, dispone la implementación del Proyecto Gobierno por Resultados (GPR) en todas las instituciones de la administración pública central, institucional y dependiente de la función ejecutiva, a cargo de la Secretaría Nacional de la Administración Pública. En la disposición general segunda se establece que la Secretaría Nacional de la Administración Pública determinará los lineamientos generales mediante los cuales se implementará el Proyecto Gobierno por Resultados (GPR), los cuales serán de cumplimiento obligatorio.

¹⁴ El GPR contiene módulos que permiten realizar otras tareas más allá del seguimiento de los programas y proyectos de las instituciones; entre ellas, la gestión de recursos humanos y la planeación y dirección de los proyectos según estándares internacionales de buenas prácticas.

DIAGRAMA VI.3. Contenidos del GPR en Ecuador

Función ejecutiva



Fuente: E-Strategy Consulting Group (2014: 17).

y asegurar la continuidad y la operación de la metodología y herramientas de GPR. Para ello, determina diferentes lineamientos a los que deben apegarse las organizaciones de la administración pública central ecuatoriana, lo cual generó el mecanismo de articulación detallado en el diagrama VI.3.

Durante la implementación del GPR, se realizaron talleres para los equipos operativos desde el nivel directivo de área hasta la Presidencia, con los que se pretendió generar objetivos, actividades, metas e indicadores. Para dar sustentabilidad al proceso, se capacitó y certificó a 30 consultores internos y a 500 especialistas en GPR (SNAP, 2013: 14). La plataforma electrónica del GPR permite, a los organismos de nivel superior, supervisar en tiempo real el cumplimiento de los indicadores de nivel inferior. A estos últimos, a su vez, los faculta para mostrar el nivel de cumplimiento de las diferentes actividades previstas anualmente. Una vez realizadas estas actividades, se planteó un grado de cumplimiento por medio de un sistema de semaforización, que señala cuando el comportamiento del indicador es aceptable (verde), con riesgo (amarillo) o crítico (rojo).

Operación del sistema

De acuerdo con el artículo 3 del Decreto Ejecutivo 878, emitido en 2008, Senplades debe realizar el monitoreo y elaborar estudios para evaluar el impacto de los planes, programas y proyectos por medio de la creación de un Subsistema de Seguimiento y Evaluación. Este subsistema aún está en construcción, aunque se han elaborado documentos conceptuales y se está trabajando en la elaboración de la normatividad requerida. Sin embargo, existen avances como la consolidación del sistema de evaluación del PNBV, que permite monitorear el cumplimiento de sus metas y planear el levantamiento de información socioeconómica relevante por parte del Instituto Nacional de Estadística y Censos (entrevista 4).

También se han desarrollado metodologías para el monitoreo de proyectos: se efectúa un monitoreo del avance físico y presupuestario de los proyectos en general (levantamiento semestral) y se da atención especial a los proyectos considerados emblemáticos, ya sea por el monto de recursos que tienen destinados o por su contribución a los objetivos del PNBV (levantamiento trimestral) (entrevista 4). La información correspondiente se incluye en el portal del SNI permitiendo que el público acceda a las cámaras web instaladas en los diferentes proyectos para ver su avance en tiempo real. Esto último se pensó como una vía de transparencia y de empoderamiento para los ciudadanos; así, éstos pueden apropiarse de las obras (entrevista 11).

Actualmente, existen problemas al realizar el monitoreo de algunos proyectos que tienen largo tiempo de haber sido diseñados y no cuentan con marcos lógicos adecuados. Asimismo, la calidad de los indicadores aún es muy desigual (entrevista 2), si bien se está trabajando en un sistema de MyE de políticas públicas que cubra más aspectos y que sea confiable. La falta de motivación es la dificultad, en muchos casos, para establecer un vínculo entre los resultados de los proyectos, los efectos de las políticas y, en última instancia, el grado de contribución de los mismos a los objetivos nacionales (entrevista 6).

Con respecto al GPR, se han tenido resultados importantes. Entre ellos, la incorporación de un gran y diverso número de organizaciones en 18 meses, la publicación de la norma técnica que institucionalizó su funcionamiento y la inclusión de cientos de planes y objetivos en una sola plataforma del sistema, disponible para apoyar la toma de deci-

siones en diferentes niveles (entrevista 7). El Decreto Ejecutivo 726 de abril de 2011 determinó la creación de coordinaciones generales de gestión estratégica en todos los ministerios y secretarías nacionales, así como en las entidades adscritas y las empresas públicas encargadas de realizar las tareas de planeación, reporte y actualización requeridas en el GPR, bajo la coordinación y aprobación de SNAP y Senplades en sus ámbitos de autoridad (SNAP, s. f.: 153-154).

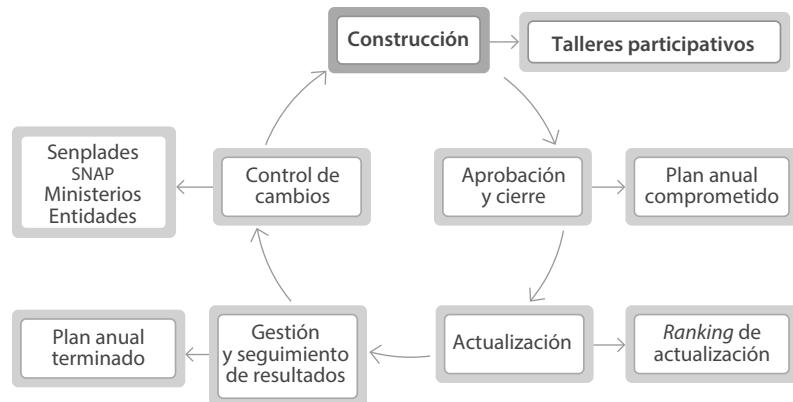
En general, el sistema funciona de acuerdo con el ciclo predeterminado, como se puede ver en el diagrama VI.4. Se realizan talleres con las unidades para elaborar su planeación institucional y operativa, lo que crea compromisos que se cargan en el sistema del GPR. Posteriormente, se debe aportar información sobre los avances de manera trimestral para que puedan generarse los semáforos y detectarse desviaciones. Finalmente, al concluir el ejercicio anual, se revisan los logros y se someten a consideración de las diferentes instancias los cambios propuestos para los compromisos del año siguiente (entrevista 7).

La introducción de un esquema de remuneración variable también ha sido importante,¹⁵ donde un porcentaje de la paga de los funcionarios se realiza con base en los resultados mostrados por el GPR (entrevista 11). Finalmente, para contribuir a una cultura de resultados, a partir de 2013 se incorporó al GPR un módulo de supervisión de los proyectos, con el que las instancias —como los gobernadores de provincia— pueden ahora conocer el estado de la ejecución física y financiera de los proyectos, y realizar consultas a los ministerios responsables sobre problemas detectados (entrevista 6).

Aun así, se reconoce que es muy pronto para considerar que el GPR ha logrado generar una cultura de resultados en la administración pública ecuatoriana: varios entrevistados señalaron una tendencia a la burocratización del GPR (entrevistas 3, 4, 5 y 8). Esta situación se manifiesta en que: 1) se tiende a definir metas poco retadoras; 2) las actualizaciones se hacen con el fin de lograr semáforos en verde y, por lo mismo, la información es poco confiable; 3) falta incorporar el sistema en la toma de decisiones, pues no se realizan las reuniones de análisis correspondientes (denominadas cuartos de guerra en los manuales del GPR); 4) existe desinterés entre los mandos superiores que delegan las tareas relacionadas con el GPR; 5) sólo “se acuerdan de

¹⁵ La remuneración variable aplica del grado seis hacia arriba en 20 instituciones.

FIGURA VI.4. Ciclo de gestión del GPR



Fuente: SNAP (s.f.: 5).

él” unos días antes de la fecha límite para cargar las actualizaciones (entrevistas 3 y 5). En algunos casos, la definición de indicadores ha generado nuevas actividades que están orientadas fundamentalmente a dar cumplimiento al semáforo del sistema, sin que tengan valor agregado real (entrevista 5). Dos causas de lo anterior han sido la alta rotación de personal, que ha impedido conservar el conocimiento de la herramienta (entrevistas 1, 4 y 7), así como la ejecución de pocas rondas de reforzamiento acerca de la importancia del sistema para lograr que los funcionarios lo adopten (entrevista 3).

En cuanto a la armonización de los diferentes sistemas de MyE, el problema central es la dificultad de coordinación entre las instancias involucradas (SNAP, Senplades y Ministerio de Finanzas), ya que cada una cuenta con plataformas tecnológicas y metodologías independientes. En principio, los ámbitos de cada una están claros, pero en la práctica existen muchas áreas grises, provocadas principalmente por una desarticulación de la evaluación dentro del proceso político, a la vez que los datos de evaluación deben ser la base para la toma de decisiones estratégicas en la administración pública.

Por otra parte, la falta de profesionales del monitoreo y de la evaluación es un obstáculo para lograr una mejor calidad en la planeación y en la información generada (entrevista 8). Por ejemplo, es frecuente que los funcionarios tengan dificultades para determinar la diferencia entre los resultados de gestión y los de tipo estratégico (en particular,

los efectos e impactos de las intervenciones). Por este motivo, se tiende a reportar la misma información en todos los niveles (predominantemente, información referente a procesos o a actividades) (entrevistas 2 y 8). Otro reto se refiere a la calidad de la información de los archivos administrativos, la cual actualmente es muy desigual, en particular con referencia a los gobiernos autónomos descentralizados (entrevista 2).

Finalmente, Senplades ha acrecentado su nivel de actividad respecto a la realización de evaluaciones; no obstante, ha funcionado como una unidad de consultoría dentro del gobierno, por lo que sus reportes son de consumo interno y no se han dado a conocer al público en general. Debe señalarse que éstos se han elaborado a partir de peticiones de las instancias operadoras de las acciones o de la propia Presidencia, pero no se derivan de un proceso de planeación de mediano plazo (entrevistas 2, 4 y 6). Dichos ejercicios se enlistan y se explican en el cuadro VI.3.

Si bien la realización de evaluaciones es una función que ejercen los ministerios responsables de los programas, se han firmado complementariamente convenios para crear Comités Técnicos de Evaluación (CTE). Éstos tienen los objetivos de acompañar el desarrollo de las evaluaciones y de emitir una opinión sobre los productos entregados por los evaluadores. Cada CTE está conformado por un presidente (delegado de la Subsecretaría de Seguimiento y Evaluación), un secretario (coordinador técnico-administrativo) y dos delegados del ministerio a cargo del programa o proyecto por evaluar (titular y suplente). Además, se quiere incorporar a Senplades una dirección adicional encargada exclusivamente del tema de la evaluación.

Queda como reto, además de la mencionada carencia de expertos en la materia, contar con una normatividad que permita una mejor coordinación de las evaluaciones, como sería poseer un plan anual de evaluaciones. Sin embargo, aún se tiene experiencia limitada en cuanto a la evaluación de impacto, y no se ha logrado normar una tipología de otros enfoques de evaluación, de manera que se pueda asegurar su calidad. El desafío más grande es generar una cultura de evaluación que permita eliminar el recelo que los funcionarios sienten ante ese tipo de ejercicios, así como su consecuente falta de voluntad de cooperación (Barrera, 1991: 29).

Finalmente, existe un panorama dispar respecto a la participación ciudadana. Si bien la planificación nacional incluye un proceso de

CUADRO VI.3. Estudios, diseños metodológicos, levantamientos y evaluaciones realizadas por Senplades, 2007-2014

Estudio	Descripción del programa por evaluar	Objetivos del estudio
Levantamiento, verificación y depuración de datos de los beneficiarios del bono de la vivienda 2007-2010 (vivienda rural y urbana marginal).	Es un programa a cargo del Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (Miduvi), mediante el cual se otorgó una ayuda económica a familias ecuatorianas para la compra o la mejora de la vivienda. Esto se efectuó gracias a un bono de hasta 5 000.00 dólares por beneficiario para la compra de una vivienda nueva o, alternativamente, de 1 500.00 dólares para mejoras.	Mismos que se señalan en el título del estudio.
Diseño metodológico de la evaluación de impacto de los bonos de la vivienda.		Elaboración del diseño metodológico para la evaluación de impacto de los bonos de vivienda, contando con los registros administrativos del Miduvi y el registro social.
Levantamiento de línea de base para la estrategia de combate a la desnutrición infantil en los cantones de Alausí y Pujilí.	El programa se orienta a la atención nutricional de mujeres embarazadas, en lactancia y niños menores de 36 meses. Se concentra en la población con mayor índice de pobreza, pobreza extrema y desnutrición, priorizada por la Red de Oportunidades.	Mismos que se señalan en el título del estudio.
Levantamiento de monitoreo para la estrategia de combate a la desnutrición infantil en el cantón Sigchos.		Mismos que se señalan en el título del estudio.
Diseño metodológico para la evaluación completa del proyecto de implementación integral de distritos y circuitos administrativos de planificación del Buen Vivir.	El gobierno nacional, por medio de Senplades, impulsa este proceso de desconcentración en el país y garantiza la equidad territorial por medio de la microplanificación. Así, los distritos recogerán las necesidades del territorio por medio de cada uno de sus circuitos, planificando de abajo hacia arriba y luego de arriba hacia abajo. En principio, la desconcentración de servicios se hará por medio de seis ministerios; posteriormente se incluirán otros.	Mismos que se señalan en el título del estudio.
Evaluación de resultados y estimador de efecto de programas implementados en Sigchos.	El programa se orienta a la atención nutricional de mujeres embarazadas y lactantes, así como niños menores de 36 meses. Se concentra en la población con mayor índice de pobreza, pobreza extrema y desnutrición, priorizada por la Red de Oportunidades.	Ánálisis de las líneas base y monitoreo de la información levantada para la estrategia de combate a la desnutrición infantil.

CUADRO VI.3. Estudios, diseños metodológicos, levantamientos y evaluaciones realizadas por Senplades, 2007-2014 (continuación)

Estudio	Descripción del programa por evaluar	Objetivos del estudio
Diagnóstico, evaluación y fortalecimiento del sistema de evaluación de los programas y proyectos públicos de Senplades y ministerios coordinadores y sectoriales conforme al Plan Nacional para el Buen Vivir (PNBV).		Mismos que se señalan en el título del estudio.
Evaluación de la relación entre el Estado y la sociedad civil durante los últimos cuatro años de gobierno.	Sin datos.	Sin datos.
Evaluación de impacto del programa Mi Primer Empleo.	Dada la necesidad de avanzar en la generación de evidencia sobre los resultados de los proyectos en el sector productivo, el Ministerio de Coordinación de la Producción, Empleo y Competitividad (MCPEC) y Senplades seleccionaron el Programa Mi Primer Empleo, ejecutado por el Ministerio de Relaciones Laborales (MRL), para evaluarlo en 2014. En 2011, en el marco del Sistema Nacional de Evaluación de la Política Pública (SNEPP), Senplades contrató una consultoría para elaborar el diseño metodológico para la evaluación de impacto del programa mencionado, la cual culminó a satisfacción del MRL, del MCPEC y de Senplades en enero de 2012. Para 2014, se previó continuar con la realización del estudio de evaluación de impacto propuesto en el diseño metodológico.	Elaborar un estudio de evaluación de impacto del programa Mi Primer Empleo que actualice el diseño muestra para la línea de monitoreo, y generar el grupo de control para la evaluación de impacto del programa mediante los métodos propuestos en el diseño metodológico.
Evaluación de impacto del componente modalidad concursable sectorial del Programa de Capacitación y Formación Profesional.	Dentro de los programas o proyectos productivos seleccionados para ser evaluados se encuentra el componente Modalidad Concursable Sectorial del Programa de Capacitación y Formación Profesional, ejecutado por la Secretaría Técnica de Capacitación y Formación Profesional (Setec). En 2011, en el marco del SNEPP, Senplades contrató una consultoría para elaborar el diseño	El objetivo principal es “brindar asistencia técnica para el desarrollo de insumos para la evaluación de impacto del componente”, con la finalidad de diseñar el marco muestral de la línea base de acuerdo con lo establecido en el estudio de primera fase de diseño de evaluación de

CUADRO VI.3. Estudios, diseños metodológicos, levantamientos y evaluaciones realizadas por Senplades, 2007-2014 (continuación)

Estudio	Descripción del programa por evaluar	Objetivos del estudio
Elaboración del diseño metodológico de evaluación diagnóstica del Programa Escuelas Unidocentes y Pluridocentes.	metodológico para la evaluación de impacto del programa mencionado, la cual culminó a satisfacción de la Setec, del MCPEC y de Senplades en enero de 2012. En 2014, se prevé continuar con las siguientes fases de la evaluación del programa.	estudio de primera fase de diseño de evaluación de impacto para el Programa de Capacitación Modalidad Concursable de la Setec. El fin es conformar los grupos de tratamiento y control.
Elaboración del diseño metodológico de evaluación de resultados del Programa Desnutrición Cero (en proceso).	Desarrollar, desde una perspectiva de derechos, acciones integrales en oferta y demanda educativas para promover el acceso universal y la permanencia de los niños y las niñas en Escuelas Unidocentes y Pluridocentes saludables y de calidad.	Elaborar una propuesta metodológica de evaluación diagnóstica de las Escuelas Unidocentes y Pluridocentes del Ministerio de Educación (Mineduc), misma que se enfocará en determinar los requerimientos de información a nivel de escuelas, docentes y alumnos, así como los antecedentes con respecto a la gestión y los logros académicos del funcionamiento de las escuelas.
Evaluación y rediseño del Programa Alimentación Escolar (en proceso).	El Programa Desnutrición Cero (PDC) es una iniciativa del Ministerio de Salud Pública del Ecuador que busca: 1) atender a las gestantes desde el primer mes de embarazo hasta los tres primeros meses después del parto, y al niño y/o niña desde su nacimiento hasta el año de vida, 2) erradicar la desnutrición desde el nacimiento hasta el primer año de vida y 3) aumentar la cobertura con el apoyo de un incentivo monetario para garantizar la atención en salud, tanto de la gestante como del infante menor de un año.	Proponer una metodología que permita estimar los principales resultados del proyecto en la salud y la nutrición de los niños, niñas y mujeres gestantes beneficiarios del proyecto. Los medios serán la utilización de información a nivel de historia clínica, el pago de la transferencia monetaria en las 303 parroquias priorizadas por el proyecto, los datos registrados en el Ministerio de Salud Pública y otras fuentes de información, como el Registro Civil, el Registro Social y otras encuestas oficiales.

CUADRO VI.3. Estudios, diseños metodológicos, levantamientos y evaluaciones realizadas por Senplades, 2007-2014 (continuación)

Estudio	Descripción del programa por evaluar	Objetivos del estudio
	1) entregar un complemento alimenticio para aliviar el hambre inmediata del grupo objetivo; 2) contribuir al mejoramiento de la capacidad de aprendizaje de los escolares (atención, concentración y retención); 3) coadyuvar en el incremento del nivel de nutrición de los niños y niñas atendidos por el Programa; 4) propiciar el mejoramiento de la asistencia a las escuelas en las zonas afectadas por la pobreza; 5) favorecer la disminución de las tasas de repetición y de deserción escolar en las escuelas beneficiarias del programa.	

Fuente: Senplades, a petición de los autores para su inclusión en el presente texto.

consulta a diferentes sectores de la sociedad, cada vez es menos frecuente que el gobierno, en otros niveles de la planificación, considere los ejercicios de evaluación realizados desde la sociedad civil —por ejemplo, esto sucede en materia ambiental— (entrevista 9). Existen portales como el SNI que son de acceso público, mientras que otros son sólo parcialmente accesibles, como el Sigob. En el caso del GPR, se está trabajando para que exista un portal ciudadano que permita a cualquier persona que cuente con número de cédula de identidad ecuatoriana acceder al sistema y verificar el avance en el cumplimiento de metas. Por su parte, las evaluaciones realizadas por Senplades son, en su mayoría, insumos internos para la toma de decisiones, y aún no se ha adoptado la política de hacerlas públicas por medio de, por ejemplo, la página electrónica de la secretaría.

Mejoras previstas

Los miembros de la administración pública ecuatoriana señalaron la necesidad de continuar el esfuerzo por constituir un sistema presupuestario con base en resultados. Éste debe integrar, en una sola plataforma y con metodologías conciliadas, la planeación, el monitoreo y la evaluación, por medio de la armonización de los sistemas existentes, que actualmente funcionan de manera independiente y no necesariamente

complementaria (entrevistas 2, 3, 4 y 7). Esto, sin embargo, implicará trasformaciones profundas en las rutinas existentes al día de hoy, por lo que se trata de un proceso que llevará tiempo consolidar. En cuanto al monitoreo operativo realizado por medio del GPR, se tiene planeado crear un módulo de visualización para los ciudadanos, como ya se mencionó. Además, es importante que haya modificaciones a la norma técnica para, por ejemplo, crear un visor para los ministerios coordinadores e incorporar a los distritos dentro del sistema (entrevista 6). La evaluación se ha enfocado en fortalecer las normas existentes para asegurar que ésta se contemple desde el inicio de los programas y proyectos (se han asignado recursos presupuestarios para tal fin), así como para incluir a los gobiernos autónomos descentralizados (GAD) dentro de los sistemas de monitoreo, y para mejorar la calidad de la información que éstos generan, entre otros aspectos (entrevista 2).

Conclusiones

La construcción de capacidades y sistemas para el monitoreo y la evaluación en Ecuador presenta avances importantes y áreas que aún requieren trabajo. El régimen de MyE muestra un desarrollo heterogéneo, tanto en términos de instituciones como de herramientas específicas en uso. Con respecto a las fortalezas identificadas, destacan el entramado institucional y el desarrollo de metodologías para realizar la planeación nacional. Estos esfuerzos permiten elaborar y monitorear el Plan Nacional del Buen Vivir, e incluso algunos ejercicios —como el desarrollado por el Banco Interamericano de Desarrollo— los han reconocido (García y García, 2010).

En buena medida, el acelerado avance en este sentido se debe al fuerte respaldo político con que se ha contado. El gobierno del presidente Correa ha fomentado la recuperación de las capacidades del Estado para llevar adelante su visión de reforma de la sociedad bajo una fuerte conducción gubernamental. Muestra de esto es la consolidación de Senplades y SNAP, y la adopción de normas para asegurar un funcionamiento adecuado del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa. De esta manera, parece existir plena congruencia entre la ambiciosa agenda política del gobierno y el desarrollo de las bases institucionales para fortalecer la conducción del aparato público. Sin embargo, la evaluación de programas y proyectos no ha

tenido el mismo impulso; hasta ahora parece una gestión desarticulada y esporádica de las diferentes instancias de la función ejecutiva. Estas dos instituciones —Senplades y SNAP—, aunadas al Ministerio de Finanzas, representan los pilares en los que descansa el desarrollo de los diferentes sistemas de MyE existentes en Ecuador.

También ha sido importante el impulso para la generación de un sistema de monitoreo operativo: el GPR. Éste es un ejercicio destacable en la región, pues integra todas las instancias de la función ejecutiva. Dicho logro es poco frecuente incluso en países con grados de avance superiores en materia de MyE. Este sistema permite monitorear los planes estratégicos, programas, proyectos y procesos de la administración a partir de un sistema de semáforos que permiten verificar avances y tomar decisiones frente a las posibles desviaciones detectadas. El GPR ha tenido tal aceptación que otros gobiernos latinoamericanos, como el de Honduras (*Tu Monitor*, 2014), han decidido estudiarlo para valorar su adopción. Finalmente, existen esfuerzos puntuales de evaluación, en particular relacionados con ejercicios de valoración de impactos de algunos programas.

En cuanto a las debilidades identificadas, la primera y más importante es que aún falta conciliar los diferentes sistemas de MyE existentes. A pesar de los esfuerzos que se han realizado desde hace algunos años para avanzar en su conciliación y en su interoperabilidad, aún no se ha logrado la integración de los diferentes sistemas (Sistema Integrado de Planeación e Inversión, e-Sigef, GPR, Sigob, etc.). En segundo lugar, existe la necesidad de contar con datos provenientes de fuentes de información confiables. Esto continúa siendo un reto importante, sobre todo en el caso de las unidades subnacionales de gobierno. De modo similar, en muchos casos los archivos administrativos no cumplen con estándares que garanticen una consulta fácil, su resguardo o su veracidad.

Aún persisten problemas de coordinación y clarificación de los papeles de los diferentes actores involucrados en el monitoreo y en la evaluación. Asimismo, debe determinarse un marco normativo que especifique los alcances, las atribuciones y las metodologías a emplear en las evaluaciones. Con respecto al monitoreo, el GPR presenta un grado desigual en la calidad de su información; además, muchas instancias lo han concebido como un trámite administrativo más. Esto ha ocasionado problemas, como la generación de metas laxas, el abandono

de MyE como mecanismo de mejora permanente, y la generación de cargas de trabajo adicionales para cumplir con indicadores poco relevantes. En gran parte, lo anterior se debe a que la rotación de personal y las capacitaciones esporádicas no han logrado generar una cultura de orientación a resultados entre el personal del sector público. Finalmente, aún no se cuenta con una política de evaluación robusta que incluya la planeación, la generación de lineamientos metodológicos y la creación de estructuras institucionales que aseguren la independencia del evaluador respecto al evaluado. Dicha política también habría de garantizar la calidad y la oportunidad de los resultados, así como el uso de la información para la mejora de las políticas, los programas y los proyectos.

A partir de lo anterior, ha sido posible señalar el grado de avance alcanzado en el caso ecuatoriano. Bouckaert y Halligan (2011) identificaron cinco niveles de desarrollo o de integración de los sistemas de gestión del desempeño. El primero, denominado tradicional, se caracteriza por una definición poco sistematizada de objetivos de rendimiento; es decir, las expectativas sobre el desempeño pueden definirse de manera muy genérica y existen pocas mediciones que permitan conocer los logros alcanzados. En el segundo nivel, denominado administración del desempeño, se tiene la expectativa de algún compromiso explícito de medición y rendimiento. Sin embargo, se aplica de manera dispar entre distintas unidades, y se tiende a tratar la medición del desempeño como un procedimiento administrativo más. Así, se genera información relativa, sobre todo, a insumos y a procesos. El tercero, la gestión del desempeño, se refiere a la creación de sistemas más sofisticados, pero centrados en las diferentes funciones del gobierno. Por esta razón, no están consolidados en una única plataforma. Este nivel muestra la integración de un solo sistema consistente y coherente, aunque inflexible; por eso mismo, es poco estable en el tiempo.

Para terminar, la gobernanza del desempeño se caracteriza por un sistema integrado pero más flexible y que incluye un amplio uso social de la información que produce (Bouckaert y Halligan, 2011: 236-254). En el caso ecuatoriano, ésta se acerca al segundo y tercer tipos, en la medida en que aún presenta una visión formalista del monitoreo y la evaluación, pero con sistemas cada vez más desarrollados para las funciones de planeación, monitoreo de proyectos, monitoreo operativo, ejercicio del gasto, etcétera. Sin embargo, no están integrados.

Entre las lecciones aprendidas se incluye la importancia de que exista el impulso para un alto liderazgo del gobierno, pues gracias a esto es posible generar avances importantes en poco tiempo. De tal modo, puede asegurarse la colaboración de los distintos actores involucrados. También se incluye la relevancia de la creación de normas que ancien los diferentes esfuerzos y que permitan institucionalizarlos o hacerlos cotidianos por medio de incentivos positivos y negativos. Es evidente que los avances serán más grandes en la medida en que el valor agregado ofrecido por cada sistema esté en sintonía con la agenda política del gobierno. Al mismo tiempo, es importante contar con una visión amplia de la dirección que se quiere seguir en materia de MyE, pues existe la tendencia a generar metodologías y plataformas tecnológicas que, si bien pueden ser aceptablemente robustas en lo individual, no permiten integrarse para contribuir a la toma de decisiones a nivel de políticas públicas. También debe destacarse el papel central que deben desempeñar los esfuerzos de desarrollo de capacidades. Esto es relevante porque la falta de profesionales formados en los temas de MyE, así como la alta rotación de personal, afectan de manera muy importante las posibilidades de éxito y de consolidación de las diferentes metodologías y plataformas analizadas anteriormente.

Además de los retos mencionados, destacan dos desafíos para el futuro. Por una parte, es muy importante establecer conexiones más claras entre los sistemas existentes (con carácter fundamentalmente administrativo) y los procesos de transparencia y de rendición de cuentas. Si bien se pretende involucrar a la población en el monitoreo del avance de obras públicas, aún falta abrir la información que se está recopilando; de este modo, será posible hacer valoraciones más integrales del desempeño gubernamental. Asimismo, en la actualidad no existe una conexión clara entre los procesos de rendición de cuentas y de presupuestación a cargo de la función legislativa y, sobre todo, de la función de transparencia y control social (definida por la Constitución de 2008). Es decir, el reto consiste en asegurar que exista un debate mejor informado sobre las acciones del gobierno, bajo el principio de máxima publicidad de la información generada y sistematizada con los instrumentos de MyE mencionados.

Por otra parte, y en relación con lo anterior, está pendiente fortalecer el papel de la sociedad civil organizada y de la academia en el monitoreo y la evaluación de las acciones del gobierno. Es cierto que se

han recuperado ampliamente la voluntad y la capacidad de conducción de las políticas por parte del sector gubernamental; sin embargo, esto no ha ido de la mano con un esfuerzo de las mismas dimensiones para promover el acompañamiento y la participación efectiva de las organizaciones no gubernamentales o de las instituciones de investigación y de educación superior. En este sentido, será importante integrar a la sociedad civil de manera formal o institucional en el diseño y la operación de los sistemas mencionados. Como consecuencia, se espera que sea posible contar con voces independientes que aseguren análisis y evaluaciones confiables, pertinentes y con valor público.

Referencias

- Acosta, A. 1999. "Indisciplina y lealtad en el Congreso". *Revista Íconos Flacso*, 6, pp. 13-21.
- _____. 2000. "Acción ecológica, el petróleo en el Ecuador: una evaluación crítica del pasado cuarto de siglo", en E. Martínez (ed.), *El Ecuador pospetrolero*. Quito: Acción Ecológica.
- Aucoin, P. 1990. "Administrative Reform in Public Management: Paradigms, Principles, Paradoxes, and Pendulums". *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, 3, pp. 115-137.
- Ávila, R. 2008. "Las garantías: herramientas imprescindibles para el cumplimiento de los derechos. Avances conceptuales en la Constitución de 2008", en R. Ávila, A. Grijalba y R. Martínez, *Desafíos constitucionales. La Constitución ecuatoriana del 2008 en perspectiva*. Quito: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.
- Barrera, A. 1991. *Ecuador: un modelo para [des]armar. Descentralización, disparidades regionales y modo de desarrollo*. Quito: Grupo Democracia y Desarrollo Local.
- _____. 2008. "Dinámicas sociopolíticas en la construcción de Alianza PAÍS", en F. Ramírez Gallegos (comp.), *La innovación partidista de las izquierdas en América Latina*. Quito: ILDIS-FES.
- Bouckaert, G. y J. Halligan. 2011. "Managing Performance Across Levels of Government: Lessons Learned or Reproducing Disconnects", en E. Ongaro, A. Massey, M. Holzer y E. Wayenberg (eds.), *Policy, Performance, and Management in Governance and Intergovernmental Relations. Transatlantic Perspectives*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

- Calderón, B. 2010. *Diagnóstico de la técnica presupuestaria aplicada en el Ecuador y propuesta de mejora*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales. Disponible en: http://www.ief.es/documentos/recursos/publicaciones/revistas/cuadernos_formacion/2011_13_10.pdf [consultado el 2 de febrero de 2015].
- Dahl, R. 1971. *Polyarchy: Participation and Opposition*. New Haven: Yale University Press.
- Deler, J. 2007. *Ecuador: del espacio al Estado nacional*. Quito: Banco Central del Ecuador.
- Donoso, J. y D. Montalvo. 2010. *Cultura política de la democracia en Ecuador 2010. Consolidación democrática en las Américas en tiempos difíciles*. Chicago: Vanderbilt.
- Espinosa, C. 2010. *Gobierno por resultados: importancia en el desarrollo institucional*. Quito: ESPE.
- E-Strategy Consulting Group. 2014. *Gobierno por resultados (GPR). Resumen ejecutivo*. Monterrey: E-Strategy Consulting Group.
- Flacso. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso) Ecuador y UNFPA, Fondo de Población de las Naciones Unidas. 2008. *Ecuador: la migración internacional en cifras*. Quito: Flacso Ecuador.
- García, R. y M. García. 2010. *La gestión para resultados en el desarrollo. Avances y desafíos en América Latina y el Caribe*. Washington, D. C.: BID.
- Hernández, V. 2002. “Democracia, crisis política y elecciones 2002”. *Revista Íconos Flacso*, 14.
- Hood, C. 1991. “A Public Management for All Seasons?”. *Public Administration*, 69, pp. 1-11.
- Huntington, S. 1990. *El orden político en las sociedades en cambio*. Buenos Aires: Paidós.
- ILPES. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social y CEPAL, Comisión Económica para América Latina y el Caribe. 1992. *Ecuador. Realidad y perspectiva de la planificación*. Madrid: Consejo Regional de Planificación.
- International Crisis Group. 2007. *Ecuador, ¿superando la inestabilidad? Informe sobre América Latina*. Washington, D. C.: ICG.
- Kettl, D. 2000. *The Global Public Management Revolution. A Report on the Transformation of Governance*. Washington, D. C.: The Brookings Institution.

- Linz, J. 1994. *The Failure of Presidential Democracy. The Case of Latin America*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Mainwaring, S. 1997. *Presidentialism and Party Systems. Presidentialism and Democracy in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Matland, R. 1995. "Synthesizing the Implementation Literature: The Ambiguity-Conflict Model of Policy Implementation". *Journal of Public Administration Research and Theory*, 5, pp. 45-174.
- Mejía, A. 2007. "Veto Players, Fickle Institutions, the Policymaking Process in Ecuador", en E. Stein (ed.), *Policymaking in Latin America: How Politics Shapes Policies*. Cambridge: Rockefeller Center for Latin American Studies.
- Menéndez-Carrión, A. 1988. "La democracia en el Ecuador: desafíos, dilemas y perspectivas", en F. Burbano (comp.), *Antología. Democracia, gobernabilidad y cultura política*. Quito: Flacso Ecuador.
- Merkel, W. 2004. "Embedded and Defective Democracies". *Democratization*, 11(5), pp. 33-58.
- Moncada-Sánchez, J. 1974. "La evolución de la planificación en el Ecuador". *Nueva Sociedad*, 13, pp. 27-45.
- Muñoz, P. 2013. "El desafío de gestionar el Estado democrático para el buen vivir". *Gestión pública. Mejores prácticas*. .
- North, L. 2006. "Militares y Estado en Ecuador: ¿construcción militar y desmantelamiento civil?" *Revista Íconos Flacso*, 26, pp. 85-95.
- Pachano, S. 1998. *La representación caótica: análisis del sistema electoral ecuatoriano*. Quito: International Institute for Democracy and Electoral Assistance.
- _____. 2007. "El territorio de los partidos. Ecuador, 1979-2002", en *La trama de Penélope. Procesos políticos e instituciones en el Ecuador*. Quito: International Institute for Democracy and Electoral Assistance.
- Peñaherrera, B. 1991. "Apuntes para la historia de la planificación en el Ecuador", en C. Malo, *Ecuador Contemporáneo*. México: UNAM.
- Proyecto Cordes-Gobernabilidad. 1999. *La ruta de la gobernabilidad: informe final del proyecto Cordes-Gobernabilidad*. Quito: Corporación de Estudios para el Desarrollo.
- Quintero, R. 2002. *Entre el hastío y la participación ciudadana: partidos y elecciones en el Ecuador*. Quito: AbyAyla.

- Ramírez, F. y A. Espinosa. 2012. "Ocupando la silla vacía. Representación y participación en el tránsito posconstitucional del Ecuador". *Cuadernos del Cendes*, 29(81), pp. 109-140.
- Ramírez, R. 2010. *Socialismo del sumak kawsay o biosocialismo republicano*. Quito: Senplades.
- Reid, M. 2009. *El continente olvidado. La batalla por el alma de América Latina*. Bogotá: Belaqcua.
- Reinoso, M. 2011. *La gestión pública institucional y el gobierno por resultados*. Quito: Instituto de Altos Estudios Nacionales.
- Rico, G. 2011. "El impacto de los líderes en las elecciones de 2008", en J. M. Montero e I. Lago (comps.), *Elecciones generales 2008*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Rodríguez, H. 2011. *El "cuatrienio" de Correa en perspectiva. Los cambios y continuidades en torno a la prolongada crisis de partidos y del sistema de partidos en Ecuador*. México: Flacso México. Disponible en: http://www.flacso.edu.mx/micrositios/documentos/images/pdf/latinoamerica/articulo_ecuador.pdf [consultado el 9 de enero de 2015].
- Rodríguez, P. 2013. "Breve semblanza de la gestión pública en el Ecuador", en *Gestión pública. Mejores prácticas*.
- Roy, C. 2013. *Aprobación de mandatarios en América y el mundo*. México: Consulta Mitofsky. Disponible en: <http://consulta.mx/web/images/mundo/2013/EvMandatariosCM.pdf> [consultado el 13 de enero de 2015].
- Sánchez, J. 1998. *Pugna de poderes, análisis crítico del sistema político ecuatoriano*. Quito: AbyaYala.
- Schuldt, J. 1994. *Elecciones y política económica en el Ecuador*. Quito: ILDIS.
- Senplades. Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. 2008. *Notas para discusión. Definiciones conceptuales del subsistema de seguimiento y evaluación*. Quito: Senplades. Disponible en: <http://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/08/Notas-para-la-Discusi%C3%B3n.pdf> [consultado el 23 de febrero de 2015].
- _____. 2008a. *Reforma democrática del Estado: rediseño de la función ejecutiva, de las carteras de Estado, de su modelo de gestión y de la organización territorial. Acercando el Estado a la ciudadanía*. Quito: Senplades.

- _____. 2009. *Recuperación del Estado Nacional para alcanzar el buen vivir. Memoria bienal 2007-2009*. Quito: Senplades.
- _____. 2011. *Recuperación del Estado para el buen vivir. La experiencia ecuatoriana de transformación del Estado*. Quito: Senplades.
- _____. 2012. *Plan institucional*. Quito: Senplades.
- _____. 2013. *Plan Nacional de Desarrollo/Plan Nacional del Buen Vivir, 2013-2017*. Quito: Senplades.
- _____. 2013a. *Sistema Integrado de Planificación e Inversión Pública (SIPeIP). Módulo de inversión pública*. Quito: Senplades.
- SNAP. Secretaría Nacional de la Administración Pública. 2013. *Programa gobierno por resultados. Gestión pública. Mejores prácticas*.
- _____. s. f. *El proceso de planificación en Ecuador. El rol de gobierno por resultados*. Quito: SNAP.
- Tibocha, A. y M. Jaramillo-Jassir. 2008. *La revolución democrática de Rafael Correa*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Tu Monitor Financiero en Honduras. 2014. “Misión técnica de Honduras viajará a Ecuador para conocer programa de Gobierno por Resultados”. *Centinela Económico*, 29 de enero. Disponible en: <http://www.centinelaeconomico.com/2014/01/29/mision-tecnica-de-honduras-viajara-a-ecuador-para-conocer-programa-de-gobierno-por-resultados/> [consultado el 23 de febrero de 2015].
- Walsh, C. 2010. “Development as *Buen Vivir*: Institutional Arrangements and (De)Colonial Entanglements”. *Development*, 53(1), pp. 5-21.

Entrevistas

- Entrevista 1. 2014. Consultor de e-Strategy Consulting Andes, 25 de marzo.
- Entrevista 2. 2014. Funcionario del área de MyE de Senplades, 25 de marzo.
- Entrevista 3. 2014. Ex funcionario del Ministerio del Interior, 9 de febrero.
- Entrevista 4. 2014. Funcionario del área de evaluación de Senplades, 27 de febrero.
- Entrevista 5. 2014. Funcionario de la Secretaría Nacional de Gestión Política, Ministerio del Interior, 10 de enero.

- Entrevista 6. 2014. Funcionario del área de calidad, SNAP, 1 de septiembre.
- Entrevista 7. 2014. Funcionario del área de monitoreo e inversiones, Senplades, 18 de marzo.
- Entrevista 8. 2014. Funcionaria de la Escuela de Gobierno y Administración Pública, Instituto de Altos Estudios Nacionales, 10 de febrero.
- Entrevista 9. 2014. Miembro del Centro de Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador, 20 de enero.
- Entrevista 10. 2014. Yolanda Cabrera, Directora de Seguimiento e Inversiones Públicas, Senplades, 18 de marzo.
- Entrevista 11. 2014. Mario Melo, Director del Centro de Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador, 20 de enero.
- Entrevista 12. 2014. Hernán Hoyos Rodríguez, Subsecretario de Calidad de la Gestión Pública, SNAP, 1 de septiembre.

Siglas y acrónimos

- Alianza PAIS:** Movimiento Alianza Patria Altiva i Soberana.
- CTE:** Comité(s) Técnico(s) de Evaluación.
- e-Sigef:** Sistema de Gestión Financiera en línea.
- Flacso:** Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- GAD:** Gobiernos autónomos descentralizados.
- GPR:** Proyecto gobierno por resultados.
- Losep:** Ley Orgánica del Servicio Público.
- MCPEC:** Ministerio de Coordinación de la Producción, Empleo y Competitividad.
- Miduvi:** Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda.
- Mineduc:** Ministerio de Educación.
- MRL:** Ministerio de Relaciones Laborales.
- MyE:** Monitoreo y evaluación.
- NGP:** Nueva gestión pública.
- Odeplan:** Oficina de Planificación de la Presidencia de la República.
- PAE:** Programa de Alimentación Escolar.
- PDE:** Programa Desnutrición Cero.
- PNBV:** Plan Nacional para el Buen Vivir.
- PNUD:** Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

POA: Programa(s) operativo(s) anual(es).

Secom: Secretaría Nacional de Comunicación.

Senplades: Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo.

Setec: Secretaría Técnica de Capacitación y Formación Profesional.

Sigef: Sistema de Administración y de Gestión Financiera.

Sigob: Sistema de Gobernabilidad del Estado.

SIISE: Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador.

SIPeIP: Sistema Integrado de Planificación e Inversión Pública.

Siplan: Sistema Integrado de Planificación.

SNAP: Secretaría Nacional de la Administración Pública.

SNDPP: Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa.

SNEPP: Sistema Nacional de Evaluación de la Política Pública.

SNGP: Secretaría Nacional de Gestión de la Política.

SNI: Sistema Nacional de Información.

UNFPA: Fondo de Población de las Naciones Unidas, por sus siglas en inglés.

VII. El sistema de seguimiento y evaluación de programas federales en México: Retos para su consolidación

Gabriela Pérez Yarahuán, Claudia Maldonado Trujillo
y Domingo Faustino Hernández

Introducción

Méjico ha captado la atención internacional gracias a su trayectoria institucional en seguimiento y evaluación. Particularmente, se reconoce su notable avance en la institucionalización de la evaluación de la política social durante la última década. Este posicionamiento es atribuible a una serie de reformas legales y organizativas que ocasionaron el fortalecimiento de la función de evaluación en México. Dichas reformas, así como el conjunto de decisiones políticas subyacentes, sólo pueden comprenderse en el marco más amplio de los procesos de transformación política y social del país. El objetivo del presente capítulo es realizar una descripción analítica de las principales características del sistema de seguimiento y evaluación que ha emergido en el gobierno federal mexicano, contextualizar su origen y analizar su desarrollo reciente.

Los sistemas de seguimiento y evaluación son, casi por definición, estructuras anidadas: dependen directamente del aparato gubernamental y del proceso de políticas públicas que los encuadra. Por esta razón, la estructura del Estado y el régimen político influyen de manera determinante en la configuración —los alcances y límites— de las instituciones a cargo del seguimiento y la evaluación de programas. En la primera sección de este capítulo se presentan los antecedentes clave de la evolución política, social y económica del país con el fin de dimensionar y contextualizar los factores centrales detrás del ímpetu actual de la evaluación de los programas públicos. La segunda parte describe los elementos fundamentales del entorno institucional del sistema de seguimiento y evaluación: su marco normativo e institucional,

los actores involucrados y las etapas e interacciones en el proceso. En la tercera sección se describen las particularidades e innovaciones del sistema de seguimiento y evaluación mexicano: los tipos de evaluaciones, la planeación de la evaluación, los instrumentos para la generación de indicadores y seguimiento, y los mecanismos para fomentar el uso de las evaluaciones en la mejora de los programas públicos. La última sección ofrece una reflexión en torno a los retos que enfrenta el sistema de seguimiento y evaluación de los programas públicos federales en México.

Antecedentes

En México, el diseño y la implementación de programas públicos recaen fundamentalmente en el poder ejecutivo de los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal). El Congreso, además de sus funciones legislativas, tiene facultades de supervisión, revisión y aprobación del ejercicio de los recursos públicos. Sin embargo, durante el periodo autoritario (1929-1997),¹ las características *de facto* del sistema político mexicano desactivaron durante décadas los mecanismos constitucionales de la división de poderes y del arreglo federal. Estas particularidades influyeron en que durante esta época fuera el ejecutivo federal, de manera unilateral, el promotor directo de los esfuerzos por evaluar el quehacer gubernamental; la falta de apertura, competencia y pluralidad política causó que dichos esfuerzos fueran limitados, efímeros y autorreferentes, por la falta de un clima político propicio. En múltiples ocasiones, las estructuras orientadas a modernizar la administración pública estuvieron concentradas en la reducción del aparato público, la venta de empresas públicas y los recortes de personal, elementos que caracterizaron las décadas de 1980 y 1990. Por mucho tiempo, el seguimiento y la evaluación, como actividades sustantivas del gobierno, quedaron relegadas.

El desarrollo y la institucionalización recientes del sistema de seguimiento y evaluación en México guardan estrecha relación con

¹ El periodo 1929-1997 abarca el tiempo en que el monopolio del poder político fue muy pronunciado. A partir de 1997, se inicia una época de mayor pluralismo político, marcado por la pérdida del Partido Revolucionario Institucional (PRI) de la mayoría absoluta en el Congreso por primera vez en su historia, la alternancia partidista en gobiernos locales relevantes y mayor escrutinio público.

importantes cambios políticos y sociales que el país ha experimentado en las últimas dos décadas. Entre éstos, es necesario mencionar dos transformaciones interrelacionadas. Primero, el tránsito gradual de un régimen autoritario de partido hegemónico hacia un sistema político con mayor apertura, pluralidad democrática y descentralización de recursos y funciones administrativas. En segundo lugar, la recomposición del modelo económico para eliminar altos niveles de déficit público y desbalances macroeconómicos recurrentes. Estas transformaciones implicaron el aumento de la competencia política y económica, el incremento de la participación ciudadana y la activación de los pesos y contrapesos en el sistema político. El fortalecimiento y la continuidad de la función evaluativa en México cobran sentido en este contexto particular, que explica su transformación y consolidación en un periodo relativamente corto. A continuación se describen algunos de los antecedentes más relevantes de las grandes transformaciones, estrechamente vinculadas entre sí, que explican la naturaleza y las características esenciales del sistema de seguimiento y evaluación en México.

En la primera mitad de la década de 1990 no se contaba con una estructuración clara de la función de evaluación. Si bien el Programa General de Simplificación de la Administración Pública Federal (1989) reconocía la importancia de dar forma a una nueva cultura administrativa, caracterizada por la eficiencia y productividad de la gestión gubernamental, no hubo en este periodo esfuerzos significativos orientados a la realización de evaluaciones de la actividad gubernamental. Más tarde, en 1994, se creó la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (Secodam), dependencia del ejecutivo federal con el objetivo central de promover la modernización de la administración pública.² Asimismo, en ese periodo la Presidencia emitió el Programa para la Modernización de la Administración Pública Federal (1995-2000), en cuya presentación el entonces presidente Ernesto Zedillo declaró que era “preciso cambiar la orientación de la evaluación del sector público, para medir no sólo la utilización de insumos y el cum-

² El predecesor de la Secodam fue la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (Secogef), vigente entre 1982 y 1994 y creada con el propósito de integrar las funciones de control y evaluación global de la gestión pública que en su momento se encontraban dispersas.

plimiento de normas, sino el logro real de objetivos".³ Aunque en el discurso se reconoció la necesidad de evaluar en función de resultados, en la práctica imperó la lógica tradicional del control interno, orientada al principio de legalidad. En los hechos, la agenda de evaluación se supeditó reiteradamente a la agenda de control del poder ejecutivo, centrada en áreas como el combate a la corrupción, la racionalización del gasto público o el fortalecimiento del control y el seguimiento de la administración pública.

Además de las referencias normativas a la función de evaluación y las experiencias incipientes en la materia, gradualmente se gestaron modificaciones en la estructura presupuestaria que fueron determinantes en la etapa de institucionalización de la evaluación. Entre las medidas adoptadas para modificar la forma en que se asignaba el presupuesto destaca la nueva estructura programática (NEP).⁴ Este paso facilitaría la conformación de un sistema de evaluación basado en programas presupuestales.

La crisis económica de 1995, causada a grandes rasgos por una deficiente conducción de la política económica y un entorno político inestable, llevó a la caída del producto interno bruto (PIB) a 6.8 por ciento, junto con otras graves afectaciones al bienestar social (INEGI, 2014). Las consecuencias de esta etapa, aunadas a las recurrentes crisis de las décadas de 1970 y 1980, incrementaron la presión en la demanda de un mejor desempeño gubernamental. La necesidad de planear de manera eficiente el presupuesto, de evaluar el desempeño gubernamental y, sobre todo, de verificar los resultados alcanzados se convirtió en una exigencia común y legítima.

³ Nota de prensa del 6 de mayo de 1996, "El doctor Ernesto Zedillo Ponce de León presentó el Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000". Véase: <http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/disc/may96/06may96.html>.

⁴ La NEP consistió en un conjunto de categorías y de elementos programáticos que sirvieron para dar orden al gasto público en su clasificación funcional y definir el ámbito de aplicación del mismo. Las categorías del gasto se definieron por medio de funciones, subfunciones, programas sectoriales, programas especiales, actividades institucionales, proyectos institucionales y proyectos de inversión. La intención de la NEP fue establecer claramente los recursos para la realización de las políticas, estrategias y acciones; poder identificar las implicaciones de costo vinculado con los resultados; relacionar de forma directa los propósitos de las políticas públicas, la misión de las dependencias y entidades y el quehacer cotidiano de las unidades responsables, ejecutoras directas de los recursos públicos (Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 1995-2000).

En el ámbito político, las fracturas de la élite gobernante, el crecimiento de la popularidad de la oposición y la presión creciente por la democratización del sistema llevaron a la composición del primer Congreso federal plural en la historia moderna de México, como resultado de las elecciones de medio término en 1997. Esta nueva pluralidad propició la creación de la primera normatividad para el seguimiento efectivo del gasto público y los resultados de las políticas públicas (May *et al.*, 2006). La nueva pluralidad política condujo a la terminación de 70 años de hegemonía del Partido Revolucionario Institucional (PRI), con la victoria del Partido Acción Nacional (PAN) en las elecciones presidenciales de 2000. Diversos actores nacionales e internacionales percibieron este cambio como el principio del fin de una época caracterizada por la opacidad, el clientelismo y la discrecionalidad en el manejo de los recursos públicos, y como una puerta hacia la posibilidad de contar con mayor transparencia y rendición de cuentas para la obtención de resultados más efectivos en las políticas públicas.

Cuando la pluralidad política activó los pesos y contrapesos del régimen constitucional, surgió también una nueva generación de instituciones que buscaban promover la rendición de cuentas horizontal, reducir la asimetría de información entre gobierno y oposición, y reducir las barreras de acceso para la ciudadanía. Así, en 2001 se creó la Auditoría Superior de la Federación (ASF), órgano del Congreso con la misión de fiscalizar el ejercicio de los recursos públicos. El antecedente inmediato de la ASF fue la Contaduría Mayor de Hacienda, creada en 1978 como órgano técnico de la Cámara de Diputados con las atribuciones para revisar la cuenta pública del gobierno federal. A diferencia de la Contaduría Mayor, la ASF se creó con objetivos explícitos de fiscalización y con autonomía técnica y de gestión para decidir sobre su organización interna, su funcionamiento y sus resoluciones (Solares, 2004). En 2002 se expidió la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LFTAIP) y, un año después, el decreto por el cual la Secodam se transformó en la Secretaría de la Función Pública (SFP), incorporando en sus funciones, además del control de la gestión gubernamental, la coordinación y la normatividad relacionadas con al servicio profesional de carrera.

En el marco general de la activación del pluralismo y de sus consecuencias en el ámbito de la evaluación de las actividades gubernamen-

tales, destaca que el sector social —los programas sociales federales, concretamente— fue el primer impulsor del sistema de seguimiento y evaluación. Esta trayectoria, que en la literatura comparada se ha caracterizado como un salto de lo sectorial a lo nacional (Castro *et al.*, 2009), está asociada a diversos factores de la economía política de México: por un lado, la preocupación y desconfianza en torno al uso clientelar del gasto social para fines electorales que imperó en la década de la transición (1990); por otro, la coyuntura económica (1995) en la que fue preciso aumentar el gasto social para compensar la debacle económica y focalizarlo en forma inédita para contrarrestar la naturaleza altamente regresiva del gasto público en México. El deterioro de la calidad de vida de amplios sectores de la población —por ejemplo, el incremento de la pobreza patrimonial por ingresos, de 52.4 por ciento en 1994 a 69 por ciento en 1996 (Coneval, 2013e)— debilitó la legitimidad del régimen político y fortaleció las demandas de los partidos políticos de oposición y de las organizaciones civiles en su búsqueda de mayor participación en las decisiones de política pública y mayor transparencia en el ejercicio del presupuesto (Feinstein y Hernández, 2008).

La crisis económica abrió una ventana de oportunidad para la transformación de la política social en México, con implicaciones profundas para el desarrollo de los sistemas de evaluación. En medio de una crisis de desconfianza y fuertes presiones distributivas por la eliminación de los subsidios generales, se perfiló al interior de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) un innovador programa focalizado de transferencias condicionadas: Progresa. En virtud de un cuidadoso diseño de evaluación, y con el objetivo estratégico de aportar evidencia sólida y fidedigna para respaldar los cambios en los instrumentos de política social, el programa logró demostrar su efectividad por medio de factores como la reducción de la deserción escolar, la mejora del estado nutricional de los beneficiarios, etc. Asimismo, logró legitimar un controvertido modelo de focalización como un instrumento a prueba de la manipulación clientelar (respaldado por aseveraciones como “Progresa no toma partido” por parte de la Sedesol). Este programa nació con un diseño apto para la evaluación externa y el escrutinio público, convirtiéndose desde su inicio en un modelo de política pública basada en evidencia y un detonante crucial para la institucionalización de la evaluación periódica, obligatoria y externa en el sector público.

La experiencia exitosa de la evaluación de Progresa, así como la creciente preocupación y evidencia del uso político o clientelar de programas sociales (Pérez Yarahuán, 2014), derivó en el establecimiento de la obligatoriedad de expedir reglas de operación (ROP) para los programas de subsidios o transferencias, es decir, un documento público que contenga el objetivo del programa, la definición de su población objetivo y criterios transparentes para la selección de beneficiarios. Dicha disposición se estableció en el presupuesto federal de 1998. Este conjunto de programas, con sus reglas de operación, serían el primer objeto de la evaluación obligatoria.

Las disposiciones jurídicas iniciales para la aplicación de evaluaciones externas anuales a todos los programas sociales surgieron en el presupuesto federal de 2001. Así, en el decreto del presupuesto, se incluyó por primera vez un mandato legal para que los programas públicos federales sujetos a reglas de operación fueran evaluados durante ese año por organismos externos a las dependencias de gobierno ejecutoras de los programas. Sin embargo, estas disposiciones carecían de especificidad en relación con la continuidad de la evaluación, su contenido y la naturaleza de los evaluadores. Así, en 2002 se expidió el Acuerdo de Requisitos Mínimos que tuvo como objetivo cubrir algunos de los vacíos existentes en materia de evaluación. El documento definía los procedimientos de contratación de evaluadores, las características mínimas con las que éstos debían contar (reconocimiento legal, experiencia en evaluación de programas gubernamentales, especificación de una metodología acorde con el programa y conocimiento del programa por evaluar) y los elementos que debían contener los informes derivados de la evaluación.

Un mecanismo creado con el propósito de iniciar la evaluación sistemática de los resultados del gasto público federal fue el Sistema de Metas Presidenciales (Simep). Este sistema consistió en la concertación de metas y objetivos con el titular del poder ejecutivo (el presidente) y estableció un sistema de seguimiento y supervisión del logro de resultados (OCDE, 2009). Sin embargo, dificultades administrativas de instrumentación y la carencia de un sólido sustento normativo llevaron a que el sistema diera muy pocos resultados.

Con el antecedente de Progresa, los procesos de seguimiento y evaluación cobraron mayor relevancia en el ámbito de los programas sociales a cargo de la Sedesol. En 2001 se creó una dirección especí-

fica en esta secretaría para dar cumplimiento a la obligatoriedad de evaluación de sus programas.⁵ Mientras tanto, en otras dependencias federales no se promovió con tanto énfasis la práctica de la evaluación de los respectivos programas; ésta estaba muy poco generalizada en programas fuera del ámbito social. Hasta 2005, el gobierno federal no contaba con un mecanismo de evaluación sistemática del desempeño (OCDE, 2009).

En 2004 se publicó la Ley General de Desarrollo Social, antecedente de gran relevancia para el sistema de seguimiento y evaluación de los programas sociales federales. Entre otras cosas, y como se verá más adelante, esta ley dio continuidad a la obligación de que se evaluaran externa y anualmente los programas sociales y creó un organismo que coordinaba dicha actividad en la administración pública federal: el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval). En 2006 se promulgó la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria que institucionalizó el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), con lo que se incorporó el resto de los programas gubernamentales a la agenda de evaluación. En 2007 se expedieron, por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), la SFP y el Coneval, los Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal (LGEPF-APF). En 2008 se realizó una reforma constitucional en materia de gasto público y fiscalización, lo que sentó las bases para un ejercicio más transparente con una orientación hacia el logro de resultados verificables. Así, se plasmó el concepto de presupuesto basado en resultados (PbR) de manera más clara en el marco jurídico en el más alto nivel.

En 2008 también se promulgó la Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG). En ella se introdujeron por vez primera criterios generales para la contabilidad gubernamental y la emisión de información financiera de los organismos públicos, con el fin de lograr su adecuada armonización y contribuir a medir su transparencia, eficacia, economía y eficiencia en el proceso presupuestario. En 2012 se adicionó a la LGCG que los organismos públicos deberán publicar en sus respectivas páginas electrónicas su programa anual de evaluaciones, así como

⁵ Creación de la Dirección General de Evaluación de Programas Sociales y de la Subsecretaría de Prospectiva, Planeación y Evaluación.

las metodologías, los indicadores de desempeño y las evaluaciones en cuanto estas últimas concluyan. En 2009 se promulgó la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, la cual establece que la fiscalización deberá incluir la práctica de auditorías del desempeño —a cargo de la ASF para verificar el cumplimiento de los objetivos y las metas de los programas federales— conforme a los principios de posterioridad, anualidad, legalidad, imparcialidad y confiabilidad.

Finalmente, en 2014⁶ se realizó una reforma en la que se otorgó autonomía constitucional al Coneval, previamente constituido como un organismo descentralizado de la administración pública federal. Las implicaciones particulares de esta reforma para el sistema de evaluación nacional podrán analizarse en un futuro próximo, una vez que finalice el proceso de expedición de las leyes que regularán esta nueva condición del Coneval en 2015.

Las reformas descritas, en conjunto, aunque no siempre de manera armónica o internamente congruente, constituyen los cimientos del sistema mexicano de seguimiento y evaluación, que se describe con más detalle en las siguientes secciones. Complementariamente, en el anexo VII.1 se presenta la cronología de los principales hitos en los ámbitos legal e institucional del sistema.

Marco legal e institucional

Un sistema puede analizarse como un conjunto de partes o elementos organizados y relacionados que interactúan entre sí para lograr un propósito. En este sentido, los elementos que integran el conjunto mínimo de un sistema de seguimiento y evaluación incluyen: 1) las leyes o normas que regulan el sistema; 2) los agentes que cumplen con diversas funciones (es decir, organizaciones gubernamentales, privadas o sociales), y 3) las interacciones que se generan entre estos agentes a partir de los mandatos legales, sus necesidades y aportaciones. La presente sección se organiza en función de estos tres elementos que conforman las reglas y los productos de un sistema de seguimiento y evaluación, analizándolas para el caso mexicano.

⁶ Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia político-electoral, 10 de febrero de 2014.

Normatividad

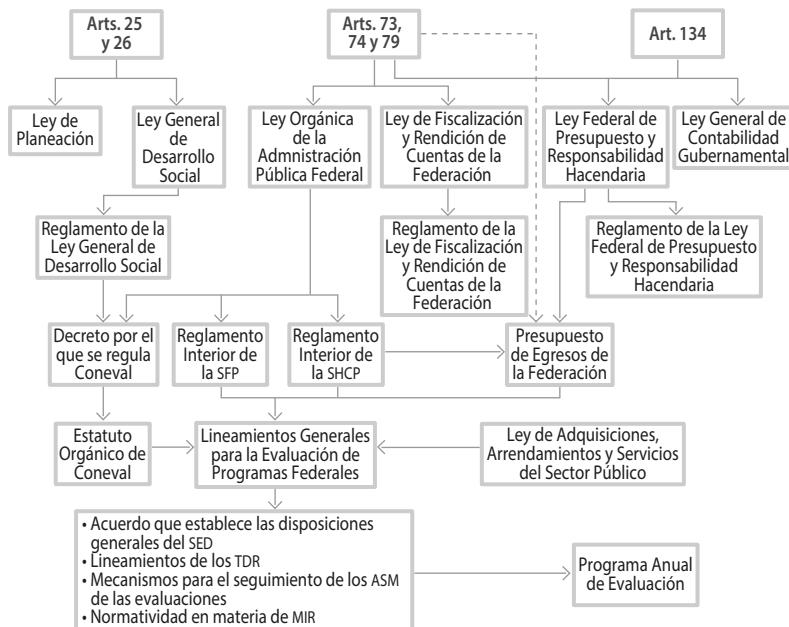
El sistema de seguimiento y evaluación de México se basa en un conjunto diverso de leyes en materia de administración, desarrollo social, presupuesto, acceso a la información pública y fiscalización. Los pilares del sistema de evaluación actual en México se encuentran en la Ley General de Desarrollo Social (LGDS), la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas, y los LGEPF-APF. El diagrama VII.1 facilita la visualización del conjunto de normas que regulan la evaluación y su jerarquía normativa en el ámbito jurídico.⁷

La LGDS tiene por objeto garantizar el pleno ejercicio de los derechos sociales consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tanto asegurando el acceso de toda la población al desarrollo social como, entre otras cosas, estableciendo los mecanismos de seguimiento y evaluación de los programas y las acciones de la política de desarrollo social. El Coneval se creó mediante esta disposición como un organismo descentralizado con personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía técnica y de gestión. Las funciones esenciales que establece la LGDS para el Coneval consisten en coordinar la evaluación externa anual y realizar la medición periódica de la pobreza. La Ley establece que la evaluación de los programas sociales podrá realizarla el Coneval por sí mismo o bien por medio de uno o varios organismos independientes del ejecutor del programa; y que el fin de la misma es revisar periódicamente el cumplimiento de los objetivos sociales de los programas, las metas y las acciones de la política de desarrollo social, para corregirlos, modificarlos, adicionarlos, reorientarlos o suspenderlos total o parcialmente. Asimismo, la LGDS señala el tipo de organismos evaluadores que pueden participar en las evaluaciones externas, y obliga al ejecutivo (federal, estatal o municipal) a proporcionar la información y las facilidades necesarias para la realización de la evaluación. Bajo este ordenamiento, la evaluación debe llevarse a cabo anualmente por entes externos a la administración pública; los resultados deben ser públicos y han de emitirse sugerencias y recomendaciones.

⁷ Es importante destacar que el diagrama VII.1 no incluye la reforma constitucional de 2014, que otorga autonomía al Coneval.

DIAGRAMA VII.I. Marco jurídico y normativo de la evaluación externa

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos



Fuente: Transparencia Presupuestaria, observatorio del gasto de la SHCP.⁸

Hasta 2015, el Coneval estaba integrado por el titular de la Secretaría de Desarrollo Social (o la persona que éste designe para representarlo), seis investigadores académicos y un secretario ejecutivo nombrado por el ejecutivo federal. Los investigadores se eligen mediante la votación de los miembros de la Comisión Nacional de Desarrollo Social,⁹ por un periodo de cuatro años y con la posibilidad de reelegir a la mitad de ellos.¹⁰

⁸ Véase: <http://www.shcp.gob.mx> y <http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/>.

⁹ La Comisión Nacional de Desarrollo Social está presidida por el o la titular de la Secretaría de Desarrollo Social, y la integran los titulares de las Secretarías de Educación Pública, Salud, Trabajo y Previsión Social, Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, y Medio Ambiente y Recursos Naturales. Asimismo, forman parte de ella el titular de la dependencia responsable del desarrollo social en cada gobierno de las entidades federativas, un representante de cada una de las asociaciones nacionales de autoridades municipales y los presidentes de las comisiones de desarrollo social de las cámaras de diputados y de senadores.

¹⁰ La reforma constitucional cambió esta conformación del Coneval y, una vez que se expida su Ley Reglamentaria, los consejeros serán elegidos por la Cámara de Diputados.

La LGDS regula sólo lo relativo a los programas y la política de desarrollo social; no obstante, eventualmente el gobierno federal adoptó la mayoría de las herramientas de seguimiento y evaluación desarrolladas en esta ley para utilizarlas en programas presupuestarios de otros ámbitos de la administración pública federal (Castro *et al.*, 2009). La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, promulgada en 2006, incorpora elementos de control, rendición de cuentas y evaluación del ejercicio de gasto, y una de sus aportaciones más relevantes es el establecimiento del SED. En esta ley, el SED se define como el conjunto de elementos metodológicos que permiten realizar una valoración objetiva del desempeño de los programas de acuerdo con los principios de verificación del grado de cumplimiento de metas y objetivos; igualmente, con base en indicadores estratégicos y de gestión, permiten conocer el efecto socioeconómico de los programas y proyectos.

De acuerdo con la LFPRH, el Coneval es el coordinador de las evaluaciones en materia de desarrollo social, en concordancia con lo establecido en la LGDS. La primera ley refuerza el carácter público de las evaluaciones; también especifica el tipo de información que deben contener los reportes de evaluación, así como los requisitos mínimos que deben cumplir los evaluadores. Sin embargo, no ahonda en el tema de la asignación de la responsabilidad de las evaluaciones para aquellos programas no incluidos en la política de desarrollo social.

Los LGEPF-APP, expedidos en marzo de 2007 de manera conjunta por la SHCP, la SFP y el Coneval, especifican diversos elementos del sistema de evaluación mexicano: los tipos de evaluación, su planeación, los requisitos de elegibilidad de los evaluadores externos, la obligatoriedad de un procedimiento para el seguimiento y la difusión de los resultados y las recomendaciones de las evaluaciones, y las características generales para la elaboración de indicadores mediante una matriz con la metodología de marco lógico —denominada matriz de indicadores para resultados (MIR)—, entre otros (CEPAL, 2004).

Como parte del contexto institucional normativo, es importante mencionar la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (LFRCF), promulgada en 2009. Esta ley no es una disposición específica en la temática de seguimiento y evaluación; su objeto es reglamentar funciones de revisión y fiscalización. Sin embargo, en ella se establece que la fiscalización incluye la práctica de auditorías al des-

empeño para verificar el cumplimiento de los objetivos y las metas de los programas federales. La facultad de fiscalización está a cargo de la Auditoría Superior de la Federación (ASF) y se lleva a cabo de manera posterior al término de cada ejercicio fiscal con carácter externo. Estas dos prácticas evaluativas —las evaluaciones externas y las auditorías del desempeño— carecen hasta ahora de vinculación o coordinación y obedecen a lógicas, metodologías y resortes institucionales distintos.¹¹

Agentes del sistema de seguimiento y evaluación

Los actores que intervienen en las actividades de seguimiento y evaluación de programas gubernamentales en México pueden agruparse según su procedencia o ámbito de acción. De manera particular se revisan en este texto los actores de la administración pública federal, el poder legislativo y la sociedad civil. En la administración pública federal se encuentran la SHCP, el Coneval, la SFP y otras secretarías —ministerios— y agencias gubernamentales que instrumentan programas públicos e intervienen de manera directa en el proceso de seguimiento y evaluación. Formalmente, la SHCP interviene en la formulación y aprobación de indicadores de desempeño de los programas (estratégicos o de gestión), en la planeación de la evaluación, en la difusión de los resultados y en la utilización de la evaluación para el proceso presupuestario. El Coneval, por su parte, participa en tareas como: aprobación de indicadores de desempeño; planeación de la evaluación; elaboración, difusión y seguimiento de metodologías de evaluación; conducción y seguimiento de evaluaciones externas; selección de evaluadores externos, y difusión, coordinación y seguimiento de los resultados de las evaluaciones (sugerencias y recomendaciones) para los organismos operadores de los programas. A su vez, la SFP interviene en la aprobación de indicadores de gestión, la planeación de la evaluación y el seguimiento y la difusión de los resultados. Finalmente, los organismos del poder ejecutivo federal, operadores directos de los programas gubernamentales, tienen como funciones la elaboración de indicadores de desempeño, la provisión de las condiciones nece-

¹¹ Hasta cierto punto, podría afirmarse que estas figuras tienen objetivos potencialmente contradictorios: control vs. aprendizaje para la mejora.

sarias para el desarrollo de las evaluaciones externas, la selección de evaluadores externos y la difusión y el seguimiento de los resultados.

Dentro del poder legislativo, diversas comisiones legislativas —tanto de la Cámara de Diputados como de la de Senadores— tienen como función recibir y analizar los resultados de las evaluaciones externas para la toma de decisiones correspondientes. La Auditoría Superior de la Federación, por su parte, emite recomendaciones referentes a los indicadores de desempeño y realiza auditorías de desempeño del gasto gubernamental, incluyendo los programas gubernamentales que son evaluados.

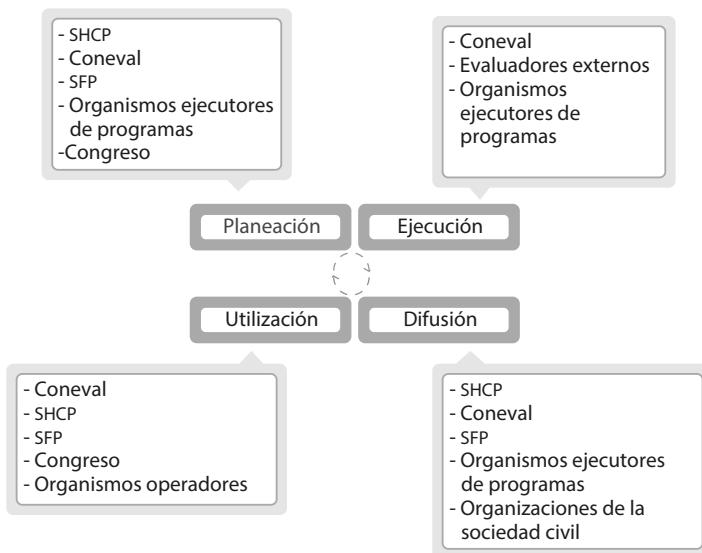
Los actores de la sociedad civil que tienen relación con las actividades de seguimiento y evaluación son: evaluadores externos, organizaciones de la sociedad civil, beneficiarios y medios de comunicación y difusión. Los evaluadores pueden ser personas físicas o instituciones: universidades, centros de investigación o agrupaciones no lucrativas de la sociedad civil con experiencia y capacidad en materia de seguimiento y evaluación. Además de los evaluadores, diversas organizaciones de la sociedad civil se han encargado del análisis y la difusión de los resultados de las evaluaciones, lo que ha servido para proveer elementos de discusión a la opinión pública.

Finalmente, si bien en diversas disposiciones (como la LGDS) se menciona la promoción de la participación social en las actividades de seguimiento y evaluación, no queda claro si dicha participación incluye a los beneficiarios de los programas sociales o no. Aunque teóricamente los beneficiarios de programas tienen la obligación legal de proporcionar información que sirva para la realización de las evaluaciones, más allá de este compromiso no se especifica de qué manera éstos pueden participar en la conducción y el diseño de las evaluaciones, o en los procesos de seguimiento de sus recomendaciones.

Etapas e interacciones

El proceso de seguimiento y evaluación de los programas gubernamentales puede analizarse como una secuencia de etapas que va desde la planeación y el diseño de la evaluación hasta la utilización de sus resultados. El diagrama VII.2 esquematiza cuatro etapas del proceso de seguimiento y evaluación: planeación, ejecución, difusión y utilización. Para cada una de estas etapas se describen los principales actores del

DIAGRAMA VII.2. Actores y etapas del sistema de seguimiento y evaluación de la política desarrollo social



Fuente: Elaboración propia.

sistema de seguimiento y evaluación involucrados. Esta secuencia no es necesariamente lineal ni coincidente con el ciclo de planeación y presupuestación anual; de hecho, las etapas pueden no ser continuas y pueden tener diferente duración de un año a otro, dependiendo del tema de evaluación y de los principales actores involucrados. Las fases que ilustra el diagrama corresponden esencialmente al sistema de seguimiento y evaluación de la política social; sin embargo, exceptuando la participación del Coneval, también describe apropiadamente lo que sucede en otros sectores de las políticas públicas. Esto se debe, en la práctica, al liderazgo conjunto de la SHCP, la SFP y el Coneval en la generación de rutinas, procesos y ciclos de gestión de la evaluación de programas en el ámbito federal y, en forma indirecta, en algunas entidades federativas.

En la primera etapa —la planeación— se identifican y se impulsan temas de seguimiento y evaluación para incluirlos en la agenda de evaluación. En este proceso intervienen formal y conjuntamente el Coneval, la SHCP y la SFP, instancias encargadas de la formulación del Programa Anual de Evaluación (PAE), documento que contiene

la lista completa de programas y políticas por evaluar. Para incluir programas o políticas en dicha lista se considera, primeramente, lo establecido en diversos ordenamientos legales; por ejemplo, la obligatoriedad de la evaluación externa anual de todos los programas sujetos a reglas de operación. Además, cada una de estas instancias puede proponer evaluaciones de diversos programas o políticas según las necesidades percibidas por estos actores, así como por los organismos ejecutores de los programas. También pueden considerarse otros elementos, como los resultados de evaluaciones previas o la necesidad de otros tipos de evaluación; por ejemplo, una evaluación de impacto para un programa que ha tenido previamente evaluaciones de diseño o de procesos. En esta etapa también se pueden incluir el diseño y la difusión de metodologías de evaluación.

En principio, la LGDS señala la obligación de evaluar los programas anualmente. Esto impuso la creación de un modelo de ciclo de vida (y sus respectivas tipologías) para la evaluación de los programas de desarrollo social. El primer tipo de evaluación, implementado para más de 106 programas en 2007, fue la evaluación de consistencia y resultados (ECR), que se realiza con información de gabinete y permite valorar la orientación a resultados de los programas. A partir de 2008 se ha instrumentado anualmente la evaluación específica de desempeño para un gran número de programas. Esta evaluación, muy parecida a una ficha de monitoreo, está diseñada para ofrecer información puntual y sintética sobre la evolución de los indicadores clave —de gestión y estratégicos— del programa y de los recursos presupuestarios asignados al mismo en el periodo de referencia. El Coneval es el encargado de desarrollar y dar seguimiento a las diferentes metodologías instrumentadas para la evaluación. En la siguiente sección se lleva a cabo una descripción de algunas de las metodologías más relevantes.

Un paso muy importante para la sistematización y evaluación de los programas ha sido la existencia de la matriz de indicadores para resultados (MIR) de los programas, en la cual se plasman de manera clara y sintética los objetivos del programa y sus indicadores de seguimiento. Por ello, en los últimos años se ha hecho un esfuerzo creciente para que todos los programas presupuestales o acciones federales generen o consoliden su respectiva MIR. La matriz proporciona la conceptualización de los objetivos e indicadores del programa necesarios para su evaluación.

La segunda etapa se refiere a la ejecución de la evaluación. En esta etapa tienen lugar interacciones entre los agentes que deben encargarse de la contratación de evaluadores, de apoyar en la ejecución de la evaluación y de proporcionar los servicios de evaluación. Para ello es necesario realizar el diseño de términos de referencia (TDR) y la puesta en marcha de los mecanismos de selección de los evaluadores externos. Para algunas evaluaciones (por ejemplo, las evaluaciones de consistencia y resultados, de impacto o de procesos) es frecuente que sean los organismos operadores de los programas los que contraten a los evaluadores, bajo criterios uniformes y términos de referencia previamente diseñados y validados por la SHCP, la SFP y el Coneval. Para otros tipos de evaluaciones (como las estratégicas o las específicas de desempeño), el Coneval es el agente que contrata de manera directa a los evaluadores externos.

Respecto a los evaluadores, cabe mencionar que gracias a una oferta creciente de cursos y entrenamiento en materia evaluativa, a cargo de diversas universidades y centros de investigación especializados, las capacidades de evaluación se han incrementado sustancialmente en México en la última década. Actualmente, se cuenta con mayor número de especialistas y profesionales capacitados en diversas metodologías de evaluación que hace 10 o 15 años. Sin embargo, el mercado de evaluación continúa teniendo potencial para desarrollarse y satisfacer la creciente demanda de mayor cantidad y calidad en las evaluaciones.

Las dependencias operadoras de los programas intervienen también en la ejecución de la evaluación, pues proporcionan la información y las condiciones necesarias para llevarla a cabo. El conocimiento y la aceptación de la evaluación entre los funcionarios responsables de programas gubernamentales, decisores y operadores, es más robusta hoy que hace una década. No obstante, existe evidencia que señala que la evaluación continúa siendo considerada, por una gran proporción de empleados públicos, más un requisito burocrático que un mecanismo real para la rendición de cuentas y la mejora de los programas (Cejudo y Maldonado, 2011; Pérez Yarahuán, 2015).

La tercera etapa de la evaluación está relacionada con la difusión y la comunicación de los resultados de las evaluaciones. Por mucho tiempo, quizá hasta 2007, las evaluaciones externas realizadas a los programas gubernamentales no se difundían adecuadamente. A pesar de la normatividad al respecto, muchas veces las evaluaciones no se

encontraban accesibles al público, o muchas de ellas se ignoraban en la toma de decisiones, ya fuera para la mejora de los programas o en el proceso presupuestario. A partir de 2007, se ha puesto mayor énfasis en la operacionalización de la publicidad de las evaluaciones externas. Hoy, los instrumentos de seguimiento y las evaluaciones de los programas y las políticas públicas del gobierno mexicano pueden encontrarse con facilidad en las páginas electrónicas de las dependencias federales, en la página del Coneval y en el portal de Transparencia Presupuestaria de la SHCP. Además, cada vez se realizan más esfuerzos sistemáticos para generar formas de comunicación más adecuadas. Evidencia de ello son los diversos documentos de síntesis de la información de las evaluaciones accesibles en las páginas electrónicas de la SHCP y del Coneval, así como la creciente atención que reciben estos temas en la prensa nacional. Sin embargo, es necesario señalar que la difusión y la comunicación de la evaluación es un reto permanente que requiere un trabajo continuo y reflexivo, para lograr traducir los datos y la información particular y técnica de las evaluaciones en instrumentos útiles para los diferentes actores que intervienen en la elaboración de las políticas.

La última etapa en el proceso de evaluación es su utilización. El objetivo de la evaluación es que ésta pueda ser usada por y para la política pública y el ejercicio de gobierno. Por ello, el tema de la utilización ha sido uno de los de mayor interés en la literatura de la evaluación, en la que se han propuesto diversos tipos de uso: instrumental, conceptual y simbólico (Levinton y Hughes, 1981). Hasta 2007, las evaluaciones externas de los programas gubernamentales no parecían tener un uso instrumental para la mejora de los programas ni para establecer vínculos con la formulación presupuestal. En este sentido, aunque existieron esfuerzos de la SFP para dar seguimiento a las recomendaciones de las evaluaciones, éstos no prosperaron en volverse generalizados o verdaderamente útiles. Para solucionar dicha situación, en 2008 se desarrolló un mecanismo por el cual los organismos operadores y responsables de programas deben responder a la evaluación con documentos públicos en los cuales se argumente a favor o en contra de los resultados de la misma, así como sobre la procedencia y la pertinencia de las recomendaciones o sugerencias recibidas (este mecanismo se describe con mayor detalle en la siguiente sección). De manera similar, la SHCP desarrolla de manera periódica una síntesis de la información de seguimiento y evaluación, con la que

busca informar las asignaciones de presupuesto. Esta síntesis es pública y está disponible en la página electrónica de la SHCP, en el portal de Transparencia Presupuestaria.

En términos generales, la apropiación de la evaluación como un instrumento de rendición de cuentas de gestión para resultados requiere: 1) procesos interrelacionados de generación de capacidades individuales y organizativas concretas; 2) la consolidación de modelos y rutinas de gestión; 3) la generación de espacios institucionales y organizacionales para procesar los hallazgos derivados de los múltiples ejercicios de evaluación a los que se someten los programas sociales de manera periódica, obligatoria y externa. Si bien es cierto que el componente normativo es una condición necesaria para alcanzar este fin, existen factores adicionales, de igual importancia, que han influido en el potencial de divulgación, utilización e influencia de la información generada por las evaluaciones.

Por último, es necesario señalar que la descripción que se ha hecho del marco normativo, los actores y las interacciones del sistema de seguimiento y evaluación ha sido específicamente para el ámbito federal. El desarrollo en los gobiernos locales, a diferencia del registrado en el ámbito federal, es reciente y presenta aún importantes retos para su consolidación; por ejemplo, en 2012 sólo seis entidades llevaron a cabo una planeación de la evaluación.¹² De igual forma, a pesar de que en ese momento 25 entidades establecían en su normatividad la publicación de los resultados de las evaluaciones, sólo siete efectuaron evaluaciones a sus programas de desarrollo social entre 2011 y 2013 (Coneval, 2013).

Características del sistema de seguimiento y evaluación

Como se ha descrito en este capítulo, el sistema de seguimiento y evaluación en México es coordinado por la SHCP, la SFP¹³ y el Coneval. En esta sección se describirán con mayor detalle sus cuatro elementos básicos: la matriz de indicadores para resultados (MIR), las metodologías de evaluación, el Programa Anual de Evaluación (PAE) y el mecanismo de aspectos susceptibles de mejora (ASM).

¹² Distrito Federal, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Querétaro y San Luis Potosí.

¹³ Actualmente existe una propuesta de ley para fusionar las atribuciones de la SFP y la SHCP.

Matriz de indicadores para resultados (MIR)

La formulación de matrices de indicadores para resultados (MIR), elaboradas con base en la metodología de marco lógico, se ha popularizado en los procesos de seguimiento y evaluación de los programas federales. La validación y aprobación de las MIR está a cargo de la SHCP, la SFP y el Coneval. La revisión y actualización de este instrumento se realiza cada año y sus propósitos deben ser congruentes con los objetivos, las estrategias y las prioridades del Plan Nacional de Desarrollo (LGEPF-APF, 2007). Para los organismos operadores de los programas, es obligatorio publicar las MIR en sus páginas electrónicas.

En el cuadro VII.1 se presenta el calendario habitual para un ciclo presupuestal específico, en este caso 2014. Al inicio del año, entre febrero y marzo, los organismos y las dependencias que ejecutan los programas registran en el portal electrónico de la SHCP¹⁴ una propuesta de MIR. En el mes de marzo, las áreas especializadas revisan y emiten comentarios. Posteriormente, en abril la SHCP y la SFP emiten comentarios y, en su caso, validan la MIR. Una vez aprobada, las dependencias emiten informes trimestrales sobre los indicadores. En marzo del

CUADRO VII.1. Calendario para la MIR, las metas y los indicadores de desempeño, 2014

Fecha	Etapa
Febrero-marzo	Registro de la MIR, las metas y los indicadores de desempeño en el portal electrónico de la SHCP por parte de las unidades responsables (UR) de los programas
Marzo	Revisión de las Direcciones Generales de Programación, Organización y Presupuesto (DGPOP) o equivalentes de las dependencias y entidades de gobierno que operan programas presupuestarios
Abril	Validación de la MIR, las metas y los indicadores por parte de la SHCP y la SFP
Abril	Primer informe trimestral de la MIR e indicadores de desempeño
Julio	Segundo informe trimestral de la MIR e indicadores de desempeño
Octubre	Tercer informe trimestral de la MIR e indicadores de desempeño
Enero 2015	Cuarto informe trimestral de la MIR e indicadores de desempeño
Marzo 2015	Integración de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2014

Fuente: Elaboración propia con base en los Lineamientos para registro, revisión, actualización, calendarización y seguimiento de la matriz de indicadores para resultados (LRRA-MIR) de los programas presupuestarios 2014 (SHCP, 2014).

¹⁴ Portal aplicativo de la SHCP.

siguiente año (en este caso, 2015), se integran la información trimestral y anual en el informe de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

Metodologías de evaluación

Las principales metodologías que se aplican a los programas federales sujetos a evaluación se muestran en el cuadro VII.2.

Para la elaboración de diagnósticos se cuenta con criterios y lineamientos específicos (RLGDS, art. 7; LGEDPA, 2009). La evaluación de diseño es obligatoria, de acuerdo con los LGEPF-APF, durante el primer año de operación de los programas nuevos, e incluye temas como: 1) características del programa, 2) contribución a los objetivos estratégicos, 3) matriz de indicadores, 4) población potencial y objetivo, 5) vinculación con las reglas de operación (ROP) y 6) coincidencias, complementariedades y duplicidades.

La evaluación de consistencia y resultados (ECR) es una evaluación ejecutiva cuyo objetivo es analizar sistemáticamente el diseño y desempeño global de los programas, identificando la lógica y congruencia en el diseño de los mismos, su vinculación con la planeación sectorial y nacional, y la consistencia de su diseño con la normatividad aplicable. La ECR se realiza mediante un cuestionario dividido en seis temas y 51 preguntas: diseño (13 preguntas), planeación y orientación a resultados (9), cobertura y focalización (3), operación (17), percepción de la población atendida (1) y medición de resultados (8). La evaluación se realiza mediante un análisis de gabinete con base en información proporcionada por la dependencia o entidad responsable del programa, así como información adicional que la instancia evaluadora considere necesaria para justificar su análisis.¹⁵ La ECR permite identificar el grado de orientación a resultados de los programas y sirve, en su caso, como insumo para la construcción de evaluabilidad de las intervenciones.

Tanto en el diseño de las metodologías como en la elaboración de términos de referencia para la realización de evaluaciones, el Coneval tiene una función rectora centralizada, ya sea emitiendo términos de referencia modelo o dictaminando los propuestos por diferentes organismos para todas las evaluaciones externas. Toda esta

¹⁵ Véase: Coneval (2011).

CUADRO VII.2. Principales tipos de evaluaciones utilizadas en el Programa Anual de Evaluación

Tipo de evaluación	Definición
Diagnósticos	Identifican el problema central o la necesidad, su evolución, sus causas y efectos, y proponen el diseño de una intervención pública para su atención.
Evaluación de diseño	Evalúa el diseño del programa mediante trabajo de gabinete y apoyado en información proporcionada por el programa, la dependencia o la entidad, con el fin de que las recomendaciones de este análisis puedan retroalimentar el proceso de diseño y gestión del programa.
Evaluación de consistencia y resultados	Analiza sistemáticamente el diseño y desempeño global de los programas federales a fin de mejorar su gestión y medir el logro de sus resultados con base en la matriz de indicadores.
Evaluación de indicadores	Analiza mediante trabajo de campo la pertinencia y el alcance de los indicadores de un programa federal para el logro de resultados.
Evaluación de procesos	Analiza mediante trabajo de campo si el programa lleva a cabo sus procesos operativos de manera eficaz y eficiente, y si contribuye al mejoramiento de la gestión.
Evaluación de impacto	Identifica con metodologías rigurosas el cambio en los indicadores a nivel de resultados atribuible a la ejecución del programa federal.
Evaluación específica	Evaluación no comprendida en los LGEPF y que se lleva a cabo mediante trabajo de gabinete o de campo.
Evaluación estratégica	Se aplica a un programa o conjunto de programas en torno a las estrategias, políticas e instituciones.
Evaluación costo-beneficio*	Realiza una comparación de los costos y beneficios de una intervención pública en términos monetarios en tiempo presente.

Fuente: Ley General de Desarrollo Social, Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal (2007). Programa Anual de Evaluación (2014). Lineamientos generales para la elaboración de diagnósticos de cuyos resultados se obtienen propuestas de atención de programas de desarrollo Social (2009). * La mayoría de las evaluaciones contenidas en el PAE se encuentran descritas en los LGEPF-APF, aunque algunas otras, como la evaluación de diseño o costo-beneficio, sólo se mencionan en el PAE.

información se encuentra disponible en su página electrónica. Existe un particular interés del Coneval en incrementar el número y la calidad de las evaluaciones de impacto realizadas y, aunque se tienen ejemplos muy importantes de este tipo de evaluaciones —como las realizadas al programa Oportunidades (hoy reemplazado por Prospera)—, así como un número creciente de evaluaciones rigurosas, la mayoría de los programas sociales carece aún de levantamientos basales o de sistemas de información robustos para ello.

Las evaluaciones externas deben realizarse anualmente en el periodo comprendido entre el primero de mayo y el 30 de abril del siguiente

año (LGEPF-APF, 2007). Las evaluaciones también pueden llevarse a cabo para varios ejercicios fiscales mediante esquemas de contratación plurianuales. En la LGDS (2004) se señala que los organismos independientes que pueden participar en la evaluación son instituciones de educación superior, instituciones de investigación científica y organizaciones no lucrativas. Los procedimientos para la contratación de los evaluadores externos se sujetan a las disposiciones establecidas en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y los pagos conforme al esquema presupuestario que determine la SHCP. En general, este marco normativo ha privilegiado la participación de instituciones académicas públicas en el mercado de evaluación.

Programa Anual de Evaluación (PAE)

El PAE tiene como propósito determinar los tipos de evaluación que se aplicarán, establecer el calendario de su ejecución y vincular las evaluaciones con las actividades anuales de programación y presupuesto. El PAE se establece de manera conjunta por la SHCP, la SFP y el Coneval a principios del año fiscal y su contenido debe estar disponible en los portales electrónicos de estas tres agencias de gobierno. El número de evaluaciones federales realizadas por tipo, de 2007 a 2013, se muestra en el cuadro VII.3.

El PAE de 2014 abarca mayor número de programas y tanto un calendario como disposiciones mucho más específicas que las contenidas en la publicación del primer PAE en 2007. En el PAE 2014, la SHCP coordina la evaluación de 17 programas (14 de consistencia y resultados, y tres de costo-efectividad) y la elaboración de 25 diagnósticos, principalmente enfocados al desarrollo de infraestructura; la SFP coordina las evaluaciones de 12 programas (cuatro de procesos, cinco de consistencia y resultados, y tres específicas de desempeño) y 26 diagnósticos. El Coneval coordina el diagnóstico de 36 programas y la evaluación anual específica de desempeño de 197 programas.¹⁶

Las dependencias y entidades tienen la obligación de dar a conocer en su página electrónica, en un lugar visible y de fácil acceso, los documentos y resultados de todas las evaluaciones externas dentro de

¹⁶ De acuerdo con el PAE 2014, las evaluaciones específicas anuales a las que se refiere el artículo 78 de la LGDS son las fichas de monitoreo y evaluación señaladas en el PAE.

CUADRO VII.3. Número de evaluaciones por tipo coordinadas por el Coneval, 2007-2013

Tipo de evaluación	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Complementaria	2	16	18	9	17	21	6
Consistencia y resultados	106	0	0	1	148	8	14
Diseño	13	23	32	20	46	14	24
Específica de desempeño	0	131	129	134	0	274	3
Específica	6	2	9	2	0	122	193
Estratégica	3	1	3	0	0	2	1
Impacto	3	6	3	2	1	3	0
Integral	0	0	19	21	10	22	0
Procesos	0	0	5	6	4	6	3
Diagnóstico	-	-	-	-	-	1	1
Total de evaluaciones	133	179	218	195	226	473	245

Fuente: Coneval.¹⁷

los diez días hábiles posteriores a su entrega. La información que debe publicarse en las páginas ha de incluir, al menos, lo siguiente: datos generales del evaluador externo, datos generales de la unidad administrativa responsable del seguimiento de la evaluación, forma de contratación, bases de datos generadas, instrumentos de recolección de información, nota metodológica, resumen ejecutivo y costo de la evaluación.

Aspectos susceptibles de mejora (ASM)

La utilidad y utilización de los resultados de las evaluaciones realizadas ha sido una de las principales preocupaciones en los esfuerzos para poner en práctica sistemas nacionales de seguimiento y evaluación. En el caso mexicano, la evaluación externa, en los primeros años de su implementación, tuvo un uso simbólico más que conceptual o instrumental. Esto se debe, entre otros factores, al proceso de maduración de la práctica evaluativa, pero también al origen político de la preocupación por la evaluación: el control y la vigilancia de los programas sociales para evitar su manipulación electoral. Esto implica

¹⁷ Véase: <http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/Paginas/InformeEvaluacion.aspx> [consultado el 24 de marzo de 2015].

que, en la lógica de arranque de la evaluación en México, la mejora continua y la orientación al usuario de la evaluación al interior de las agencias gubernamentales no fueron prioritarias. La práctica de la evaluación estuvo principalmente vinculada a lo simbólico más que a lo conceptual e instrumental. En un contexto de transición política y grandes problemas sociales de pobreza, marginación y desigualdad, la evaluación de programas sirvió más en la parte emblemática de la construcción de un sistema de rendición de cuentas —con la conformación de un sistema de información incipiente, pero estructurado y confiable— que en la dimensión instrumental para la mejora de los programas. La preocupación por una utilización más sustantiva para la mejora de la acción gubernamental motivó la formulación de un mecanismo de seguimiento de la evaluación más enfocado al uso de los resultados que a la fiscalización y auditoría. Así, en el contexto mexicano, el mecanismo para el seguimiento de aspectos susceptibles de mejora se refiere al conjunto de hallazgos de la evaluación externa que deben considerarse y atenderse para la mejora de los programas con base en las recomendaciones y sugerencias señaladas por el evaluador externo.¹⁸ De este modo, una vez realizada la evaluación, se procede a la selección de aspectos relevantes por parte de los responsables programáticos, mediante criterios de claridad, relevancia y factibilidad.

Los ASM también se clasifican según el nivel de responsabilidad necesario para su atención, en las siguientes cuatro categorías: específicos (por la unidad responsable de la ejecución del programa), institucionales (por la dependencia o entidad a la que pertenece la unidad responsable de la ejecución del programa) interinstitucionales (por diversas dependencias y entidades que de alguna manera influyen en la ejecución del programa), e intergubernamentales (por más de un orden o nivel de gobierno). Las fechas y procedimientos específicos para la clasificación, la acción y el seguimiento de los ASM están establecidos en la normatividad emitida conjuntamente por la SHCP, el Coneval y la SFP, y pueden consultarse en la página electrónica del Coneval.

La puesta en marcha de este mecanismo busca, por una parte, adentrar a los responsables de los programas en el análisis de los informes

¹⁸ Mecanismo para el seguimiento de los aspectos susceptibles de mejora derivados de informes y evaluaciones externas a programas federales (SHCP, SFP y Coneval, 2014) y LGEPF-APF.

de evaluación para una adecuada apropiación de los involucrados en este proceso. Esto implica el análisis explícito y la oportunidad de réplica de los responsables de los programas evaluados. Por otra parte, busca incorporar de manera más efectiva los hallazgos al clasificar los aspectos de mejora según la relevancia, importancia e identificación de responsables.

La efectividad del mecanismo debe comprobarse más adelante con una investigación sobre los cambios efectivamente emprendidos y sus consecuencias en los resultados y en el desempeño de los programas. Sin embargo, este esquema reconoce de manera implícita la importancia de considerar la compleja interacción de los involucrados en el proceso de seguimiento y evaluación.

Comentarios finales

En un periodo relativamente corto, México logró construir un modelo de seguimiento y evaluación de programas públicos que cuenta con un andamiaje institucional sólido, un conjunto de procesos, actores y lineamientos ampliamente compartidos en la administración pública federal, y principios de gestión que los hacen creíbles. Este sistema ha permitido la generación de información y conocimiento sobre el desempeño de los programas públicos, la adopción de un lenguaje común para el análisis, la evaluación y la gestión de programas presupuestarios, y el fortalecimiento inicial de las capacidades de y para la evaluación en el sector público federal.

El análisis de la trayectoria reciente de México sugiere que el sistema de seguimiento y evaluación del país es un producto directo de la activación de los pesos y contrapesos del régimen democrático mexicano y que, al mismo tiempo, se ve limitado por las propias características de esa transición: su naturaleza federal (no necesariamente nacional), fragmentada y diacrónica. A pesar del notable salto institucional en torno a la evaluación y el seguimiento de programas públicos, al igual que las importantes reformas orientadas a la presupuestación por resultados, persisten enormes desafíos para concebir de manera sólida la institucionalización de la evaluación y el seguimiento como instrumentos para la mejora, el aprendizaje y la rendición de cuentas por resultados.

Un primer desafío tiene que ver con que el sistema no es fruto de un plan maestro o de una decisión política de alto nivel plasmada en una

ley, sino de una serie de reformas legales y acuerdos de coordinación *de facto* que convergieron —en la práctica— en la normalización y la continuidad de la función evaluativa en México. En el marco de la activación de pesos y contrapesos de la pluralidad política, primero se alinearon incentivos y capacidades para la evaluación de los programas sociales, y después para los demás programas presupuestarios. Este proceso, que tuvo como anclas la Ley General de Desarrollo Social y la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, se materializó gracias a la coordinación transversal de diversas organizaciones (SHCP, SFP, Coneval) que comparten algunas atribuciones fragmentadas en materia de evaluación, sin que necesariamente comparten la misma visión del papel de la evaluación en el proceso de políticas. Igualmente, la coyuntura crítica de 1997 —un gobierno dividido y una economía que apenas se recuperaba de los graves efectos de la crisis económica de 1995—, que detonó la experiencia pionera de Progresa —después Oportunidades y hoy Prospera—, influyó de manera determinante en los principios de obligatoriedad y externalidad que rigen el sistema de seguimiento y evaluación de México. Esta coyuntura influye en diversas características del origen del sistema; entre ellas, la preocupación por los programas sociales, la visión de la evaluación como un instrumento horizontal de control político y como un instrumento vertical de control presupuestario. Hasta la fecha, a pesar de la generación de mecanismos de seguimiento de los hallazgos de las evaluaciones, es necesario verificar que se esté conformando una dimensión interna de aprendizaje y de orientación a la mejora de los programas y de las propias evaluaciones.

En segundo lugar, es posible que la institucionalidad para la evaluación y el monitoreo haya apostado, quizá demasiado, al potencial transformador de la generación de información pública *per se*.¹⁹ La información, si bien es indispensable para la rendición de cuentas y la toma de decisiones, no se transmite, comunica ni traduce automáticamente en procesos de mejora, control ciudadano o aprendizaje de política pública. Existen factores atribuibles a la trayectoria del proceso de evaluación en la administración pública y otros vinculados con las

¹⁹ En este sentido, el sistema de seguimiento y evaluación de México depende en gran medida de la reglamentación sobre transparencia y el uso y acceso a la información pública. Cualquier reforma que afecte el principio de máxima publicidad plasmado en la Constitución repercutirá directamente en los alcances mínimos del ejercicio de evaluación.

características del sistema político. Entre los primeros, se encuentran los asociados a la curva de aprendizaje de cualquier reforma gerencial, y otros más están estrechamente relacionados con el diseño institucional y las decisiones tomadas a partir de un conjunto de normas fragmentadas, vinculadas con la evaluación y la gestión del desempeño.

Un tercer desafío consiste en la incertidumbre sobre la calidad y la heterogeneidad de las evaluaciones. La confusión inicial sobre su significado y sus implicaciones entre los operadores de los programas forma parte de un costo normal de inicio de una práctica administrativa que rompe con la lógica, el lenguaje y los procesos de la administración pública tradicional —orientada al control del proceso administrativo y el manejo financiero—. Estos factores afectan naturalmente la capacidad de apropiación del proceso y de los resultados de la evaluación. Con frecuencia, éstos no se socializan ampliamente al interior de las organizaciones públicas y se convierten, en la práctica, en trámites adicionales conocidos solamente por un grupo pequeño de involucrados.

En cuarto lugar, entre los atributos de diseño del proceso de seguimiento y evaluación en México, destaca la normalización centralizada de metodologías, términos de referencia y ciclo de evaluación en función del ciclo de vida de los programas. Esta centralización, que permite la gestión de cientos de evaluaciones cada año y la estandarización de la información del desempeño de los programas, también sacrifica la orientación del modelo a un usuario modal; es decir, definir con mayor claridad cuál es el usuario primario de la evaluación y qué tan idóneos son el flujo, la temporalidad y la sustancia de la información generada por el proceso de evaluación en función de este perfil. Quizá por esta razón no debe sorprender que la utilización de las evaluaciones se haya concebido como un proceso normado de manera centralizada y no mediante una reflexión más profunda sobre la calidad y la pertinencia de las evaluaciones, así como sobre los incentivos sistémicos para su utilización por parte de las agencias evaluadas.

Es importante destacar que los alcances y límites del proceso de seguimiento y evaluación están claramente acotados por el sistema político de una democracia de baja intensidad, como es el caso mexicano. Los mismos pesos y contrapesos que explican el origen de la preocupación por la evaluación de los programas sociales federales explican también el desapego frente a la evaluación como insumo para la toma de decisiones y como mecanismo para el aprendizaje

orientado a la mejora de los programas. Los incentivos electorales, la baja profesionalización del sector público y la débil participación del poder legislativo en el control horizontal del ejecutivo explican los bajos niveles de apropiación por parte de algunos actores políticos relevantes, como el Congreso, de toda la información pública generada por el proceso de seguimiento y evaluación. Por tratarse de un sistema de producción de información diseñado para actores políticos (como mecanismo de control partidario), la débil apropiación por parte de éstos restringe enormemente el potencial transformador de la evaluación en los procesos internos de la administración pública. A este problema se suma la naturaleza fragmentada de la información generada: el principio de anualidad y el foco en programas presupuestarios impiden que la información sea fácilmente agregada y procesada para ofrecer diagnósticos y balances más generales para la toma de decisiones de política.

Otro gran desafío para la consolidación del sistema de seguimiento y evaluación como instrumento de mejora y rendición de cuentas es el reto del federalismo en México. La consolidación de estos mecanismos de control y transparencia sobre el ejercicio del gasto público y el desempeño de los programas coincide en el tiempo con un proceso inédito de descentralización fiscal y administrativa. Los gobiernos de los estados y municipios en México ejercen hoy un monto creciente del presupuesto público y han asumido responsabilidades cruciales para el desarrollo social, sin que este proceso se acompañara de los controles incipientes del pluralismo democrático, como ocurre en el gobierno federal. En este escenario, la consolidación de los sistemas de seguimiento y evaluación en el ámbito local dependerá, muy probablemente, del liderazgo del gobierno federal y de su capacidad política y fiscal para empujar la agenda de orientación a resultados plasmada en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Referencias

- Acuerdo por el que se establecen las disposiciones generales del Sistema de Evaluación del Desempeño. 2009. 31 de marzo. México.
Arizti, P. y M. Castro (eds.). 2010. *Mejorando la calidad del gasto público a través del uso de información de desempeño en México*. Washington, D. C.: Banco Mundial/SHCP.

- Banco Mundial. 2010. *La formulación de políticas en la OCDE: ideas para América Latina*. Washington, D. C.: Banco Mundial.
- Bovens, M. 2006. "Analysing and Assessing Public Accountability. A Conceptual Framework". Documento de trabajo, European Governance Papers, núm. C-06-01.
- Castro, M., G. López Acevedo, G. Beker Busjeet y X. Fernández Ordoñez. 2009. "El sistema de MyE de México: un salto del nivel sectorial al nacional". Documento de trabajo, Serie DCE del Banco Mundial, núm. 20.
- CEFP. Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. 2014. "Indicadores y estadísticas". Disponible en: http://www.cefp.gob.mx/Pub_Gasto_Estadisticas.htm [consultado el 12 de abril de 2014].
- Cejudo, G. y C. Maldonado (eds.). 2011. *De las recomendaciones a las acciones. La experiencia del Premio 2011. Programas federales comprometidos con el proceso de evaluación*. México: CIDE.
- CEPAL. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. 2004. "Metodología de marco lógico". Documento de trabajo, Instituto ILPES, núm. 15.
- CEPAL. Comisión Económica para América Latina y el Caribe y OCDE, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. 2011. *Perspectivas económicas de América Latina 2012. Transformación del Estado para el desarrollo*. París: CEPAL/OCDE.
- Chelimsky, E. 2006. "The Purposes of Evaluation in a Democratic Society", en I. Shaw, J. C. Greene y M. M. Mark (eds.), *The Sage Handbook of Evaluation*. Londres: Sage.
- Coneval. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. 2011. *Modelo de términos de referencia para la evaluación de consistencia y resultados*. México: Coneval.
- _____. 2012. *Informe de evaluación de la política de desarrollo social en México*. México: Coneval.
- _____. 2013. *Diagnóstico del avance en monitoreo y evaluación en las entidades federativas 2013*. México: Coneval.
- _____. 2013a. *Evaluación específica de desempeño 2010-2011 y 2009-2010*. México: Coneval.
- _____. 2013b. *Evolución de la población potencial, objetivo y atendida de los programas federales de desarrollo social*. México: Coneval.
- _____. 2013c. *Guía para la elaboración de la matriz de indicadores para resultados*. México: Coneval.

- _____. 2013d. *Inventario Coneval de programas y acciones federales de desarrollo social. Presentación y análisis 2012-2013*. México: Coneval.
- _____. 2013e. *Medición de la pobreza 2012. Anexo estadístico 2012*. México: Coneval.
- _____. 2015. *Evolución de las dimensiones de la pobreza 1990-2014*. México: Coneval.
- _____. 2015a. *Resultados de pobreza en México 2014 a nivel nacional y por entidades federativas*. México: Coneval. Disponible en: http://www.coneval.gob.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza_2014.aspx [consultado el 14 de octubre de 2015].
- _____. s.f. *Evaluación de la política social. Informes y resultados de evaluación*. México: Coneval.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Cunill, N. y S. Ospina. 2012. “Performance Measurement and Evaluation Systems: Institutionalizing Accountability for Governmental Results in Latin America”. *New Directions for Evaluation*, 134, pp. 77-91.
- Decreto por el que se crea la Coordinación Nacional del Programa de Educación, Salud y Alimentación, como órgano descentralizado de la Secretaría de Desarrollo Social. 1997. 8 de agosto. México.
- Decreto por el que se establece el Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre. 2013. 22 de enero. México.
- Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia político-electoral. 2014. 10 de febrero. México.
- Feinstein, O. y G. Hernández. 2008. “El papel de la evaluación en México”, en P. Arizti y M. Castro (eds.), *Mejorando la calidad del gasto público a través del uso de información de desempeño en México*. Washington, D. C.: Banco Mundial/SHCP.
- INEGI. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. 2013. “Encuesta Nacional de Ingreso y Gastos de los Hogares (ENIGH). Tabulados básicos. Varios años”. Disponible en: <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/Proyectos/encuestas/hogares/regulares/enigh/> [consultado el 23 de febrero de 2015].
- _____. 2014. “Banco de información económica”. Disponible en: <http://www.inegi.org.mx/sistemas/bie/> [consultado el 23 de febrero de 2015].

- _____. 2014a. "Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE). Indicadores estratégicos". Disponible en: <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/Proyectos/encuestas/hogares/regulares/enoel/> [consultado el 23 de febrero de 2015].
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. 1976. 29 de diciembre. México.
- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. 1982. 31 de diciembre. México.
- Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública. 2002. 11 de junio. México.
- Ley General de Desarrollo Social. 2004. 20 de enero. México.
- Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. 2006. 30 de marzo. México.
- Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación. 2009. 29 de mayo. México.
- Ley General de Contabilidad Gubernamental. 2009. 21 de diciembre. México.
- Levinton, L. y E. Hughes. 1981. "Research on the Utilization of Evaluation", *Evaluation Review*, vol. 5, núm. 4, pp. 525-548.
- Lineamientos generales para la evaluación de los programas federales de la Administración Pública Federal (LGEPF-APF). 2007. 30 de marzo. México.
- Lineamientos generales para la elaboración de diagnósticos de cuyos resultados se obtienen propuestas de atención de programas de desarrollo social. 2009. 7 de mayo. México.
- López Ayllón, S. y A. Fierro. 2010. "El ciclo del uso de los recursos públicos en el ordenamiento jurídico mexicano", en M. Merino, S. López Ayllón y G. Cejudo (coords.), *La estructura de la rendición de cuentas en México*. México: UNAM/CIDE.
- López Ayllón, S. y M. Merino. 2010. "La rendición de cuentas en México. Perspectivas y retos", en M. Merino, S. López Ayllón y G. Cejudo (coords.), *La estructura de la rendición de cuentas en México*. México: UNAM/CIDE.
- Manning, N. y P. Arizti. 2008. "Institucionalización de la cultura del desempeño en el sector público", en P. Arizti y M. Castro (eds.), *Mejorando la calidad del gasto público a través del uso de información de desempeño en México*. Washington, D. C.: Banco Mundial/SHCP.

- May, E., D. Shand, K. Mackay, F. Rojas y J. Saavedra (eds.). 2006. *Hacia la institucionalización de los sistemas de monitoreo y evaluación en América Latina y el Caribe*. Washington, D. C.: Banco Mundial/BID.
- OCDE. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. 2009. *Estudio de la OCDE sobre el proceso presupuestario en México*. París: OCDE.
- _____. 2012. *Mexico: Better Policies for Inclusive Development*. París: OCDE.
- O'Donnell, G. 2007. "Accountability Horizontal", en *Disonancias. Críticas democráticas a la democracia*. Buenos Aires: Prometeo.
- Pardo, M. 1996. "La política social como dádiva del Presidente". *Foro Internacional*, 36(1-2), pp. 295-320.
- Pérez Yarahuán, G. 2014. "La evaluación de programas sociales y la democracia mexicana", en P. Cotler (ed.), *Pobreza y desigualdad: un enfoque multidisciplinario*. México: Universidad Iberoamericana.
- _____. 2015. "La influencia de la evaluación externa en los programas gubernamentales para la educación básica, 2002-2012". *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 20(66), pp. 685-710.
- Pitman, G., O. Feinstein y G. Ingram (eds.). 2005. *Evaluating Development Effectiveness*. Nuevo Brunswick: Transaction Publishers.
- Presidencia de la República. 1995. *Plan Nacional de Desarrollo, 1995-2000*. México: Gobierno Federal.
- _____. 2000. *Sexto informe de gobierno*. México: Gobierno Federal.
- _____. 2013. *Plan Nacional de Desarrollo, 2013-2018*. México: Gobierno Federal.
- Presupuesto de Egresos de la Federación. 2001. 31 de diciembre. México.
- Reglamento de la Ley General de Desarrollo Social. 2006. 18 de enero. México.
- Reglamento interior de la Secretaría de Desarrollo Social. 2012. 24 de agosto. México.
- Rossi, P., M. Lipsey y H. Freeman. 2004. *Evaluation. A Systematic Approach*. Thousand Oaks: Sage.
- SHCP. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. 2010. *Guía para la construcción de la matriz de indicadores para resultados*. México: SHCP.

- _____. 2011. *Informe sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública de la SHCP*. México: SHCP.
- _____. 2014. *Lineamientos para registro, revisión, actualización, calendarización y seguimiento de la matriz de indicadores para resultados de los programas presupuestarios 2014*. México: SHCP.
- SHCP, SFP, Coneval. 2007. *Programa anual de evaluación*. México: SHCP/SFP/Coneval.
- _____. 2014. *Mecanismo para el seguimiento a los aspectos susceptibles de mejora*. México: SHCP/SFP/Coneval.
- _____. 2014a. *Programa anual de evaluación*. México: SHCP/SFP/Coneval.
- Solares, M. 2004. *La Auditoría Superior de la Federación: antecedentes y perspectiva jurídica*. México: UNAM.

Siglas y acrónimos

APF: Administración pública federal.

ASF: Auditoría Superior de la Federación.

ASM: Aspectos susceptibles de mejora.

CEPAL: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

Coneval: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.

DGPOP: Direcciones Generales de Programación, Organización y Presupuesto.

DOF: *Diario Oficial de la Federación*.

ECR: Evaluación de consistencia y resultados.

IFAI: Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (hoy llamado Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales [INAI]).

INEGI: Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

LFPRH: Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

LFRCF: Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

LFTAIP: Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

LGCG: Ley General de Contabilidad Gubernamental.

LGDS: Ley General de Desarrollo Social.

LGEDPA: Lineamientos generales para la elaboración de diagnósticos de cuyos resultados se obtienen propuestas de atención de programas de desarrollo social.

LGEPP-APF: Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal.

LRRA-MIR: Lineamientos para registro, revisión, actualización, calendarización y seguimiento de la matriz de indicadores para resultados.

MIR: Matriz de indicadores para resultados.

NEP: Nueva estructura programática.

OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.

PAE: Programa Anual de Evaluación.

PAN: Partido Acción Nacional.

PbR: Presupuesto basado en resultados.

PEF: Presupuesto de Egresos de la Federación.

PIB: Producto interno bruto.

PND: Plan Nacional de Desarrollo.

PRI: Partido Revolucionario Institucional.

Progresá: Programa de Educación, Salud y Alimentación.

RLGDS: Reglamento de la Ley General de Desarrollo Social.

ROP: Reglas de operación.

Secodam: Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo.

Secogef: Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

SED: Sistema de evaluación del desempeño.

Sedesol: Secretaría de Desarrollo Social.

SFP: Secretaría de la Función Pública.

SHCP: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Simep: Sistema de Metas Presidenciales.

TDR: Términos de referencia.

UR: Unidad responsable de programa.

ANEXO VII.I. Normatividad del sistema de seguimiento y evaluación en México

Antecedente	Relevancia	Año
Ley Orgánica de la Administración Pública Federal	<ul style="list-style-type: none"> Mención de unidades administrativas para llevar a cabo actividades de evaluación de las políticas del gobierno federal. Establece el seguimiento permanente de las políticas públicas y su evaluación periódica como atributos de la SHCP, para coordinar una evaluación que permita conocer los resultados de la aplicación de los recursos públicos federales. 	1976 2004
Nueva estructura programática (NEP)	<ul style="list-style-type: none"> Se identifican con mayor claridad en el presupuesto los recursos para la realización de las políticas, las estrategias y las acciones, para así poder identificar las implicaciones de costo vinculadas con los resultados. 	1995
Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresa, después Oportunidades y actualmente Prospera)	<ul style="list-style-type: none"> Establece una lógica causal explícita. Se diseñó ex ante su evaluación de impacto de tipo experimental. La evaluación contemplada era externa y realizada por instituciones académicas nacionales e internacionales. Primer programa social federal en contemplar de manera pública y explícita una evaluación externa. 	1997
Reglas de operación (ROP)	<ul style="list-style-type: none"> Se establece la obligación de que los programas federales con subsidios directos formulen reglas de operación (ROP) públicas en las que se indique su objetivo general, población objetivo y requisitos para recibir los apoyos. 	1998
Creación de la Auditoría Superior de la Federación (ASF)	<ul style="list-style-type: none"> La ASF permite contar con un organismo especializado en brindar asistencia al poder legislativo en el control del poder ejecutivo federal. 	2001
Evaluación externa anual obligatoria	<ul style="list-style-type: none"> El Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación para 2001 (PEF 2001) establece por vez primera la obligatoriedad de todo programa con ROP de presentar ante el Congreso y el Ejecutivo una evaluación externa anual. 	2001
Acuerdo de Requisitos Mínimos	<ul style="list-style-type: none"> Procedimientos de contratación de los evaluadores y elementos mínimos del contenido de las evaluaciones externas. 	2002
Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LFTAIP)	<ul style="list-style-type: none"> La expedición de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública significó la creación de un mecanismo institucional para que los ciudadanos, a título personal o de manera colectiva, accedieran a información pública que usualmente se encontraba reservada o sin difusión. Refuerza el concepto de publicidad de la información. 	2002
Secretaría de la Función Pública (SFP, cuyo antecedente es la Secodam)	<ul style="list-style-type: none"> Organismo dependiente del poder ejecutivo federal encargado de la fiscalización y el control interno de la gestión gubernamental. Se incorporan funciones de evaluación y de coordinación y seguimiento del servicio profesional de carrera. 	2003

ANEXO VII.I. Normatividad del sistema de seguimiento y evaluación en México (continuación)

Antecedente	Relevancia	Año
Permanencia de la práctica de evaluación de los programas sociales	<ul style="list-style-type: none"> La Ley General de Desarrollo Social (LGDS) institucionaliza y da permanencia legal a lo establecido por el PEF anual, y explicita actores y mecanismos para el seguimiento y la evaluación de los programas y las acciones del desarrollo social. Crea la figura del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), organismo descentrado de la APF, como coordinador de la evaluación de la política de desarrollo social. 	2004
Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) y LFPRH.	<ul style="list-style-type: none"> En el PEF 2001 ya se menciona el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), pero con la promulgación de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria se fortalece y amplía su aplicación. La LFPRH faculta al Coneval para coordinar las evaluaciones de desempeño en materia de desarrollo social y de seguimiento a las recomendaciones que se desprendan de ellas. 	2006
Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal (LGEPF-APF)	<ul style="list-style-type: none"> Regulan la evaluación de los programas federales, la elaboración de la MIR y de los sistemas de monitoreo, así como la elaboración de los objetivos estratégicos de las dependencias y entidades de la administración pública federal. Establecen el Programa Anual de Evaluación para los programas de la administración pública federal. 	2007
Mecanismo de seguimiento a los aspectos susceptibles de mejora (ASM)	<ul style="list-style-type: none"> Se establece un mecanismo institucional para clasificar, priorizar y dar seguimiento a las recomendaciones y los resultados de los informes y las evaluaciones externas. 	2008
Reforma constitucional en materia de gasto público y fiscalización	<ul style="list-style-type: none"> Gestión para resultados/PbR. Adecuación y reorientación del marco presupuestario y del ejercicio del gasto público. Se establecen las bases para un ejercicio mucho más transparente del gasto con una orientación hacia el logro de resultados verificables y tangibles. 	2008
Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGC G)	<ul style="list-style-type: none"> Establece los criterios generales para la contabilidad gubernamental y la emisión de información financiera de los organismos públicos, con el fin de lograr su adecuada armonización y contribuir a medir la transparencia, eficacia, economía y eficiencia del proceso presupuestario. En 2012 se adiciona que los organismos públicos deben publicar en sus páginas electrónicas su programa anual de evaluaciones, así como las metodologías e indicadores de desempeño y las evaluaciones en cuanto éstas concluyan. 	2008
Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (LFRCF)	<ul style="list-style-type: none"> Define y establece los procedimientos para fiscalización y rendición de cuentas haciendo uso de auditorías de desempeño para determinar el cumplimiento de dichas metas y objetivos. 	2009

Fuente: Elaboración propia.

ANEXO VII.2. Principales actores, funciones e instrumentos jurídicos del sistema de seguimiento y evaluación

Ámbito	Actores	Funciones principales
Administración Pública Federal	Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP)	<ul style="list-style-type: none"> • Revisa y dictamina indicadores de desempeño. • Establece la planeación de la evaluación. • Difunde los resultados de las evaluaciones. • Utiliza la evaluación como insumo para el proceso presupuestario. • Establece el mecanismo de seguimiento a las recomendaciones de las evaluaciones.
	Secretaría de la Función Pública (SFP)	<ul style="list-style-type: none"> • Revisa y dictamina indicadores de desempeño. • Establece la planeación de la evaluación. • Difunde los resultados. • Establece el mecanismo de seguimiento a las recomendaciones.
	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval)	<ul style="list-style-type: none"> • Revisa, dictamina y aprueba indicadores de desempeño. • Establece la planeación de la evaluación. • Formula y da seguimiento a metodologías para el seguimiento y la evaluación. • Conduce evaluaciones. • Da seguimiento a la realización de evaluaciones externas. • Selecciona evaluadores externos. • Difunde los resultados del seguimiento y la evaluación. • Establece y coordina el mecanismo de seguimiento a recomendaciones.
	Organizaciones gubernamentales ejecutoras de programas públicos	<ul style="list-style-type: none"> • Elaboran indicadores de desempeño. • Proveen las condiciones necesarias para el desarrollo de las evaluaciones externas. • Seleccionan evaluadores externos. • Difunden los resultados del seguimiento y la evaluación. • Dan cauce a los resultados de las evaluaciones (sugerencias y recomendaciones) en los aspectos susceptibles de mejora para los programas.
Poder legislativo	Comisiones de la Cámara de Diputados o Senadores	<ul style="list-style-type: none"> • Reciben y analizan resultados de evaluaciones.
	Auditoría Superior de la Federación (ASF)	<ul style="list-style-type: none"> • Emite recomendaciones a indicadores de desempeño. • Realiza auditorías de desempeño.
Sociedad civil	Evaluadores independientes	<ul style="list-style-type: none"> • Realizan evaluaciones bajo las metodologías y los criterios establecidos.
	Organizaciones Beneficiarios	<ul style="list-style-type: none"> • Analizan y difunden resultados de las evaluaciones. • Proporcionan información para la realización de evaluaciones.

Fuente: Elaboración propia.

VIII. Sistema de monitoreo y evaluación en Perú

Mónica Talledo Jiménez

Introducción

La planificación en el Perú se remonta a 1962. La primera iniciativa orgánica y global sobre monitoreo y evaluación (MyE) en la gestión pública en el país sucedió en 2004. En los últimos años, se ha presentado una tendencia creciente en las instituciones públicas a internalizar e implementar, como parte de su gestión, mecanismos de MyE, y se han generado diversos esquemas para esta labor. Los esfuerzos con mayor grado de desarrollo se presentan, principalmente, en las instituciones que tienen las acciones de dirección y control de recursos públicos en el marco de sus competencias, así como en las orientadas a la política social y a la ejecución de gasto en materias específicas, como el gasto en inversión.

Esta expansión de mecanismos de MyE se ha visto favorecida por una progresiva y significativa apropiación de un nuevo paradigma en la administración pública peruana (en un escenario de abundancia de recursos): la gestión para resultados (GpR) y el presupuesto basado en resultados (PbR). Asimismo, se ha interiorizado que no se puede mejorar lo que no se puede evaluar, que no se puede evaluar lo que no se puede medir, y que esto último requiere información. En este contexto, el monitoreo y la evaluación se han colocado en la agenda como una función esencial para la gestión pública.

Los resultados de esta investigación se presentan en cuatro secciones. La primera está configurada por el análisis de los antecedentes y por un breve preámbulo. En éste, se sistematizan los hechos y los factores políticos, sociales y económicos que han propiciado la conformación de la administración pública en Perú, y que han dado inicio a

la creación de un sistema nacional de seguimiento y evaluación. En la segunda, se sistematiza el marco normativo y legal que sustenta el sistema de MyE en Perú en los niveles nacional, sectorial, regional y local. La tercera sección analiza los elementos básicos del sistema de MyE. Se describen las características y las funciones de MyE ejecutadas por las instituciones públicas en Perú, así como sus características generales y su naturaleza. Por último, la cuarta sección especifica los avances y las debilidades observadas en los sistemas de MyE. También discute los desafíos actuales para la consolidación de un sistema unificado de MyE en Perú.

Se agradece a los funcionarios y profesionales de los sectores que gentilmente brindaron información y tiempo para recibir consultas, y a la valiosa investigación sobre la estrategia de diseño e implementación de un sistema unificado de MyE de resultados prioritarios de gobierno para Perú.

Antecedentes y breve preámbulo

Perú tiene un gobierno unitario, representativo y descentralizado. Existen tres poderes independientes: ejecutivo, legislativo y judicial. El presidente constitucional es Ollanta Humala Tasso, cuyo periodo concluirá el 28 de julio de 2016. El poder ejecutivo está conformado por el presidente y dos vicepresidentes; el legislativo es unicameral y lo conforman 120 congresistas. El presidente desarrolla las funciones de jefe de Estado, y simboliza y representa los intereses permanentes del país. A su vez, como jefe de gobierno, es quien dirige la política gubernamental, respaldado por la mayoría político-electoral. En el régimen presidencial, tanto el poder ejecutivo como el legislativo se eligen por sufragio popular cada cinco años. La estructura básica del Estado peruano es la siguiente:

- Gobierno nacional: lo ejerce el poder ejecutivo de acuerdo con la Constitución Política y con la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.
- Poder legislativo: reside en el Congreso, el cual consta de una sola cámara. El Congreso de la república es el órgano representativo de la nación. Se encarga de realizar las funciones legislativas, del control político y de las demás atribuciones que establece la Cons-

titución del Estado. Es unicameral y cuenta con 120 congresistas elegidos de forma directa.

- Poder ejecutivo: lleva a cabo las funciones administrativas orientadas a hacer cumplir las leyes, a mantener la prestación de los servicios públicos y a ejercer su capacidad normativa.
- Poder judicial: posee la potestad de administrar justicia y la ejerce por medio de sus órganos jerárquicos con arreglo a la Constitución.
- Organismos autónomos: son entidades que desarrollan funciones especializadas del Estado. Son personas jurídicas de derecho público creadas por la Constitución.
- Gobierno regional: emana de la voluntad popular. Cada uno es una persona jurídica de derecho público con autonomía política, económica y administrativa en asuntos de su competencia. Lo ejerce el órgano ejecutivo de la región de acuerdo con las competencias, atribuciones y funciones que le asigna la Constitución.
- Gobierno local: es una entidad básica de la organización territorial del Estado. Posee canales inmediatos de participación vecinal en los asuntos públicos, que institucionalizan y gestionan con autonomía los intereses propios de las colectividades correspondientes. Goza de autonomía política y administrativa en los asuntos de su competencia.

Por influencia de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), se debate la planificación general en Perú y, desde la década de 1950, se discute la implementación de la planificación como función pública y como herramienta gubernamental para el desarrollo económico y social. En agosto de 1961, Pedro Beltrán Espantoso, presidente del Consejo de Ministros y ministro de Hacienda y Comercio, firmó la Carta de Punta del Este en nombre del gobierno peruano (presidente Manuel Prado Ugarteche). Ésta establece la Alianza para el Progreso y acuerda que “los países latinoamericanos convienen en impulsar o en fortalecer sistemas de preparación, ejecución y revisión periódica de los programas nacionales de desarrollo económico y social” y que “deberán formular dentro de los próximos 18 meses, si fuera posible, programas de desarrollo a largo plazo”. No se habló de planes, sino de programas. En cumplimiento de ese acuerdo, se expidió el Decreto Supremo 49 el 3 de noviembre de

1961, el cual creó la Oficina Central de Estudios y Programas (OCEP) dentro del Ministerio de Hacienda y Comercio. La OCEP representó el primer antecedente de institucionalización de la planificación global en Perú. Sus funciones generales son:

determinar metas y prioridades; preparar programas anuales de inversión pública; coordinar el programa de desarrollo con la política de estabilidad financiera del gobierno; determinar las medidas de carácter administrativo convenientes para la mejor preparación y ejecución de planes y proyectos, y coordinar las actividades de asistencia técnica en el campo del desarrollo económico y social.

Durante el periodo de la Junta Militar de Gobierno 1962-1963 (Pérez Godoy, Lindley López, Torres Matos y Vargas Prada), el Banco Central de Reserva formuló el primer Plan Nacional de Desarrollo del Perú: Plan Decenal de Desarrollo 1962-1971. Esto sucedió poco antes de que el gobierno promulgara, el 19 de octubre de 1962, el Decreto Ley 14 220, la Ley de Creación del Sistema Nacional de Planificación de Desarrollo Económico y Social del Perú, integrada por:

- El Consejo Nacional de Desarrollo Económico y Social, encabezado por el presidente de la República e integrado por siete ministros.
- El Instituto Nacional de Planificación (INP), con un jefe de rango ministerial y que incorpora la Dirección Nacional de Estadística y Censos. Absorbió las funciones de la OCEP.
- El Consejo Consultivo de Planificación para la participación de representantes del sector privado.
- Las Oficinas Sectoriales y Regionales de Planificación.

Poco después, por el Decreto Ley 14 260 (Ley del Presupuesto Funcional de la República), se introdujo el presupuesto por programas.

Durante el gobierno del general Velasco en 1968, se creó la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), que realizó cursos avanzados de planificación y de administración del desarrollo con la cooperación del ILPES y del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Asimismo, el Consejo Nacional de Desarrollo (encabezado por el presidente Juan Velasco Alvarado y por los ministros) aprobó las Estrategias Nacionales de Desarrollo a Largo, Mediano y Corto Plazo. En 1969, se expidió el Plan Económico Anual 1969,

y en 1971, el Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 1971-1975. En 1975, durante el gobierno del general Francisco Morales Bermúdez, se aprobó el Plan Nacional de Desarrollo 1975-1978.

El Decreto Legislativo 177 (Ley Orgánica del Sistema Nacional de Planificación) y el Plan de Inversiones Públicas 1982-1985 surgieron en el segundo gobierno del presidente Fernando Belaúnde Terry en 1981. En 1982, se formuló la primera versión de un Plan a Largo Plazo 1982-2000.

El primer gobierno del presidente Alan García Pérez (1985-1990) produjo un conjunto de documentos que proponían una serie de reformas, leyes, planes (como la propuesta del Plan Nacional de Desarrollo 1986-1990), programas y otros proyectos que tuvieron una implementación limitada. En 1987, se promulgó la Ley 24 650 de Bases de la Regionalización, y la Ley 25 077 abrió el camino para las elecciones de los representantes de las Asambleas Regionales de noviembre de 1989 y de abril de 1990. Los gobiernos regionales tenían competencias sectoriales. No obstante, el modelo no llegó a consolidarse, y más tarde el presidente Alberto Fujimori redujo su importancia y sus recursos. Finalmente, las Asambleas Regionales desaparecieron en abril de 1992, pues con la disolución del Congreso se establecieron los Consejos Transitorios de Administración Regional (que funcionaron hasta 2002). Éstos tuvieron autoridades nombradas por el poder ejecutivo y mantuvieron algunas funciones administrativas.

En 1992, el Decreto Ley 25 548 creó una Comisión de Disolución del INP, cuyas tareas se asignaron al Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), y se creó un Consejo Nacional de Planificación (CNP), dirigido por el presidente del Consejo de Ministros e integrado por los propios ministros. El MEF ejerció su Secretaría Técnica. En 2000, el presidente renunció; el Congreso de la República no aceptó la renuncia y decidió declarar vacante la Presidencia de la República. Adujo “incapacidad moral permanente”, debido a los videos que salieron a la luz y que demostraron actos de corrupción en su gobierno.

Ante la crisis política generada, Valentín Paniagua Corazao surgió como la figura de consenso para liderar el Congreso Nacional. Asumió la Presidencia de la República de manera provisional en el periodo 2000-2001. El Acuerdo Nacional fue el camino democrático que se inició después de la crisis política que existió en el país por la renuncia del presidente Alberto Fujimori y por la pérdida de legitimidad del

Congreso. Por estas circunstancias, el 22 de julio de 2002 se suscribió el Acuerdo Nacional.¹ Se adoptaron, entre otras políticas, la Quinta Política de Estado relativa a la planificación estratégica, que declaró:

Gobierno en Función de Objetivos con Planeamiento Estratégico, Prospectiva Nacional y Procedimientos Transparentes. Nos comprometemos a impulsar las acciones del Estado sobre la base de un planeamiento estratégico que oriente los recursos y concierte las acciones necesarias para alcanzar los objetivos nacionales de desarrollo, crecimiento y adecuada integración a la economía global.

Tres años más tarde, por la Ley 28 522 (promulgada por el presidente Toledo y publicada el 25 de mayo de 2005) se crearon el nuevo Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico y el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (Ceplan). Sin embargo, transcurrieron tres años y el Ceplan no se puso en funcionamiento, a pesar de que se aprobó su Reglamento de Organización y Funciones por el Decreto Supremo 054-2005-PCM (publicado el 28 de julio de 2005), y de que se le consignaron créditos para su funcionamiento en los presupuestos de la República siguientes.

El Decreto Legislativo 1088 (publicado el 28 de junio de 2008) derogó la Ley 28 522 y el Decreto Supremo 054-2005-PCM. Mantuvo la misma denominación del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico y del Ceplan, pero aprobó nuevos criterios y normas. Este decreto nació en relación con la implementación del Tratado de Libre Comercio (TLC) con Estados Unidos. Legisló sobre materias específicas; por ejemplo, el inciso 2.1b: “Mejora del marco regulatorio, fortalecimiento institucional y simplificación administrativa, y modernización del Estado”.

Sistema de monitoreo y evaluación

La primera iniciativa orgánica y global sobre MyE en la gestión pública en Perú data de 2004, cuando se creó el Sistema de Seguimiento y Evaluación del Gasto Público (SSEGP) según el Decreto Supremo

¹ Por el presidente de la República, Alejandro Toledo; el presidente del Consejo de Ministros, Roberto Dañino; los principales partidos políticos, Confiap, CGTP, representantes de iglesias cristianas, la coordinadora de Frentes Regionales, el presidente de la Mesa de Concertación de Lucha contra la Pobreza, etc.

163-2004-EF, fechado el 24 de noviembre de ese año. Su formación y articulación se concibieron, en principio, de forma progresiva para el gobierno nacional² y bajo un ente rector: la Dirección General de Presupuesto del MEF. Ésta estableció estándares y metodologías, y reguló las relaciones entre las instancias de las entidades públicas en la materia. Sin embargo, se debe precisar que este desarrollo fue muy escaso durante el periodo 2005-2006, cuando debía proseguir la implementación del sistema de MyE, e incluir progresivamente a los gobiernos regionales y locales. Su continuidad práctica sufrió oscilaciones que retardaron su operatividad efectiva.

En este orden de ideas, a pesar del denotado ímpetu que surgió en 2004 en favor de la medición y de la evaluación, la progresividad en la implementación de mecanismos de MyE se vio desfavorecida por la falta de interés gubernamental. En 2007, nuevamente a instancia del MEF, se produjeron cambios normativos. A partir de ese momento, el monitoreo y la evaluación adquirieron otra vez relevancia en el marco del presupuesto por resultados. A pesar de que la instauración de una lógica de MyE ha aumentado en la actualidad, aún no se ha logrado que las dimensiones no financieras (físicas) se relacionen plenamente con las financieras en la toma de decisiones presupuestarias.

El MEF es la institución más vinculada a las iniciativas de evaluación y a la medición del desempeño. Se enfoca en la mejora de la ejecución del gasto público y ejerce funciones en los ámbitos de planeamiento estratégico, presupuesto público e inversión pública.

La primera iniciativa de MyE en el sector público sucedió en 2004. Su objetivo fue cambiar la práctica en la administración de los recursos públicos mediante la introducción del uso de indicadores y medidas orientadas a metas físicas. Con este hecho ocurrió el primer cambio importante dentro de lo que, años después, se transformaría en el presupuesto por resultados. Se puede afirmar que éste ha creado una metodología en el campo de las evaluaciones independientes, la cual busca ahora ampliar hacia otros ámbitos. De este modo, el SSEGP como tal, en el marco del Sistema Nacional de Presupuesto, constituye un conjunto de normas que determinan un nuevo escenario normativo para la gestión presupuestaria.

² De acuerdo con la directiva aprobada mediante la Resolución Ministerial 084-2005-EF/15, de fecha 11 de marzo de 2005, se efectuaría en tres etapas entre 2004 y 2006.

Dentro del ámbito social, el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (Mimp) tiene rectoría en las políticas nacionales y sectoriales sobre la mujer y sobre la promoción y la protección de poblaciones vulnerables, de acuerdo con la Ley de Organización y Funciones. Este ministerio ejecutó acciones de MyE en el marco del Sistema de Monitoreo y Evaluación (Sime) del Programa Nacional de Asistencia Alimentaria (Pronaa), el Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social (Foncodes) y el Programa Nacional Wawa Wasi a cargo del ex Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (Mimdes) hasta el año 2011. A partir de la aprobación de la Ley 29792, dichos programas se adscribieron al Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (Midis). Estuvieron a su cargo a partir de enero de 2012.

Por su parte, el Midis, creado en la Ley 29792, se encarga actualmente de los programas sociales Cuna Más, Juntos, Pronaa, Foncodes y Pensión 65. En el marco de sus competencias, debe realizar el monitoreo y la evaluación respecto al desempeño y los logros alcanzados por las políticas, planes y programas en materia de desarrollo y de inclusión social en los niveles nacional, regional y local. Para tal efecto, la Directiva 007-2012-Midis ha dictado, mediante la Resolución Ministerial 192-2012-Midis, la aprobación de lineamientos para la evaluación, el monitoreo y la gestión de la evidencia de las políticas, planes, programas y proyectos del Midis. En 2013 se aprobó el Plan de Evaluaciones 2013, mediante la Resolución Ministerial 044-2013-Midis, que contiene las políticas, los planes, programas y proyectos a evaluar, así como el tipo de evaluación y los tiempos de ejecución principalmente.

Finalmente, bajo el Sistema Administrativo de Modernización de la Gestión del Estado a cargo de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), y mediante el Decreto Supremo 004-2013-PCM, se aprobó la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública (PNMGP) en 2013. Ésta constituye un instrumento orientador para la modernización de la gestión pública. Cabe señalar que, como uno de los cinco pilares centrales que desarrolla la citada política, se encuentran previstos el diseño y la implementación de un sistema de información, monitoreo, evaluación y gestión del conocimiento.

Marco legal e institucional

En tal sentido, se buscó dar inicio a la institucionalización del SSEGP, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley de Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2004 (Ley 281 282). Tal normativa delegó a la Dirección General del Presupuesto Público (DGPP, anteriormente DNPP) la función de normar el inicio del registro, la periodicidad, los mecanismos de información y demás aspectos relacionados con una implementación adecuada y progresiva de un sistema de MyE del gasto público a escala nacional. Mediante la Resolución Directoral 046-2004-EF/76.01, la DGPP aprobó la Directiva para el Registro de Información de inicio para la implementación del Sistema de Seguimiento y Evaluación del gasto público. A fin de consolidar el sistema de MyE, se expidió el Decreto Supremo 163-2004-EF, que dispuso la creación del SSEGP, con la finalidad de permitir al Estado y a la sociedad civil evaluar y monitorear las actividades y los proyectos gubernamentales prioritarios.

En este nuevo contexto de gestión de recursos, el uso de indicadores para la medición y evaluación del desempeño cobró importancia. Por ello, las unidades ejecutoras deben proponer indicadores respecto a las principales actividades y proyectos que desarrollan, en función de las prioridades establecidas en el Plan Estratégico Institucional. Deben señalar un único indicador por cada una de las actividades o proyectos.

Por otro lado, es importante señalar que a finales de 2004 se aprobó un nuevo marco legal para la gestión presupuestaria. Se implementó la Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto (Ley 28 411), que en materia de evaluación realizó una innovación respecto al objetivo de la fase de evaluación presupuestaria, en relación con la Ley 27 209.

La Ley 28 411 dispuso que, en la fase de evaluación, se realizará la medición de los resultados obtenidos y el análisis de las variaciones físicas y financieras observadas, con base en lo aprobado en los presupuestos del sector público. Con este fin, se utilizan diversos instrumentos como indicadores de desempeño en la ejecución del gasto. Esta evaluación constituye una fuente de información para la fase de programación presupuestaria, lo cual contribuye a la mejora de la calidad del gasto público.

Al respecto, se observa que esta nueva regulación supera a la anterior, dada por la Ley de Gestión Presupuestaria (Ley 27 209), que

disponía la evaluación sobre el logro de los objetivos institucionales mediante el cumplimiento de las metas presupuestarias previstas. Por lo tanto, la Ley 28 411 se orientó hacia una gestión basada en el desempeño y acompañada de MyE. Esto fue parte de la tendencia gubernamental que, además de crear mecanismos de vigilancia, asegura el valor de los recursos públicos, orienta la gestión a los resultados y se preocupa por la efectividad de las intervenciones del Estado.

En 2007 se produjo otro cambio significativo para el proceso presupuestario. La Ley de Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2007 (Ley 28 927) incorporó los elementos básicos para la introducción del presupuesto basado en resultados (PbR). Estableció una ruta para su implementación progresiva en todas las entidades de la administración pública y en todos los niveles de gobierno. Esta ley dispuso, en su etapa de incorporación, instrumentos como la programación presupuestaria estratégica, metas físicas, indicadores de resultados y el desarrollo de pruebas piloto de evaluación. En 2009 se consolidó el marco normativo del PbR, a partir de la incorporación del capítulo IV en el título III de la Ley General del Sistema Nacional del Presupuesto (Ley 28 411), conforme a lo dispuesto en la Ley de Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2009 (primera disposición final de la Ley 29 289). Este conjunto de disposiciones en la Ley General fue objeto de modificaciones en las Leyes Anuales de Presupuesto subsecuentes, como se muestra en el cuadro de hitos en materia presupuestaria (véase anexo VIII.1).

En los últimos años, la implementación del PbR ha evolucionado significativamente, y se ha ampliado el ámbito de integración de programas presupuestarios. Actualmente, según la información contenida en la exposición de motivos de la Ley de Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2013 (Ley 29 951), más de 48 por ciento del gasto no financiero ni previsional se orienta a resultados (mediante una formulación programática basada en el marco lógico). Asimismo, se han realizado numerosas evaluaciones independientes de diversos programas presupuestarios, de acuerdo con la información mostrada en el portal del MEF.

A fin de tener una mirada global sobre las iniciativas de MyE en el sector público, además de los cambios normativos en materia presupuestaria, es importante realizar precisiones acerca de la evolución en

el marco de otros sectores, y de sistemas administrativos y funcionales, principalmente.

De forma paralela, las primeras iniciativas acerca de planeamiento estatal y de medición datan del año 2000. En ese tiempo, se elaboraron Planes Estratégicos Sectoriales Multianuales (Pesem) y se retomó el proceso de planificación gubernamental, prácticamente desarticulado luego del cierre del Instituto Nacional de Planificación (INP) durante la primera ola de reformas estructurales de principios de la década de 1990. Hacia 2002, estos esfuerzos se fortalecieron y se suscribió el Acuerdo Nacional, que contiene 29 políticas de Estado como base para la transición, la consolidación de la democracia, la afirmación de la identidad nacional y el diseño de una visión compartida del país a futuro.

A la par, se aprobó la Ley Marco de Modernización del Estado (Ley 27 658), la cual estableció que la presidencia del Consejo de Ministros, en coordinación con el MEF, podría suscribir convenios de gestión con el objeto de realizar los fines y las acciones establecidas en dicha ley. Esto constituyó uno de los pilares del proceso de modernización de la gestión del Estado.

La Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (Ley 29 158), aprobada en 2007, definió en su artículo 45 que los sistemas funcionales tienen la finalidad de asegurar el cumplimiento de políticas públicas que requieran la participación de todas o de varias entidades del Estado. En el artículo 46, determinó que los sistemas administrativos tienen el fin de regular la utilización de los recursos en las entidades de la administración pública. Con ello, promovió la eficacia y la eficiencia en su uso. En años posteriores, se produjeron otras iniciativas que más tarde fueron sujetas a derogaciones o a modificaciones. Su desarrollo se tratará según su ámbito de competencia, lo cual se resume en el cuadro de hitos en el sector público (véase anexo VIII.2).

En un primer intento por definir objetivos prioritarios nacionales, se aprobó en 2007 el Decreto Supremo 027-2007-PCM. Éste definió y estableció las políticas nacionales de cumplimiento obligatorio para las entidades del gobierno nacional, a la vez que ordenó que cada ministerio publicara las metas concretas y los indicadores de desempeño para evaluar semestralmente el cumplimiento de las políticas nacionales y sectoriales de su competencia. La consolidación de los informes de

evaluación remitidos por las entidades se puso a cargo de la Secretaría de Coordinación de la Presidencia del Consejo de Ministros.

Sin embargo, en 2008 se creó el Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico, mediante el Decreto Legislativo 1 088. Éste se concibió como un conjunto articulado e integrado de órganos, subsistemas y relaciones funcionales, cuya finalidad era coordinar y hacer viable el proceso de planeamiento estratégico nacional para promover y orientar el desarrollo armónico y sostenido del país. Asimismo, se generó el Ceplan como ente rector de dicho sistema.

Se debe notar que, debido a la importancia que cobraron la creación y la implementación del Sistema de Planeamiento Estratégico en 2008, la Ley 28 411 estableció que los programas presupuestarios deben concordar con los objetivos estratégicos de la política de Estado formulados por el Ceplan, como ente rector del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico. En 2009, el Ceplan dictó la Directiva para la Formulación del Plan Estratégico de Desarrollo Nacional 2010-2021. Su finalidad fue establecer la metodología, los procedimientos, las responsabilidades funcionales y el cronograma que comprende las entidades incluidas en el Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico (Sinaplan) para la formulación del Plan Estratégico de Desarrollo Nacional 2010-2021, dentro del marco de una visión a largo plazo.

Mediante el Decreto Supremo 054-2011-PCM5, se aprobó el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional, denominado Plan Bicentenario: El Perú hacia 2021. Con él, las entidades comprendidas en el Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico ajustan sus planes estratégicos a los objetivos de desarrollo nacional previstos en el Plan Bicentenario.

De acuerdo con su ley de creación, el Ceplan tiene la función especial de desarrollar el monitoreo y la evaluación de la gestión estratégica del Estado. Así, realiza el monitoreo y la evaluación de los planes y las políticas, de los objetivos, de los programas y de los proyectos prioritarios de desarrollo nacional, en coordinación con los órganos del sistema. También informa periódicamente al presidente de la República y al del Consejo de Ministros sobre los avances, los obstáculos, las oportunidades y el nivel de cumplimiento de resultados esperados. Para el logro de sus fines, el Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico cuenta con un sistema de información que integra todos los datos e información relevantes de los procesos de planificación estratégica.

De tal modo, constituye el soporte de los procesos de planificación, MyE de la gestión estratégica del Estado, así como de la publicidad de los mismos para el cumplimiento del principio de transparencia.

Además, entre otras iniciativas, se puede mencionar el Decreto Legislativo 1 017, aprobado en 2008, que creó el Organismo Supervisor de las Contrataciones Estatales (osce) para reemplazar el Consejo Superior de Contrataciones y Adquisiciones del Estado (Consucode). Posteriormente, de acuerdo con el artículo único de la Ley 29 873, se establecieron las múltiples funciones del osce: realizar estudios para evaluar el funcionamiento de los regímenes de contratación del Estado; analizar y proponer nuevos mecanismos idóneos de contratación según mercados, y formular estrategias destinadas al uso eficiente de los recursos públicos.

Por otro lado, en 2011 la Contraloría General de la República (cgr) emitió, como ente rector del Sistema Nacional de Control, la Directiva 009-2011-cg/oea. Ésta dictó los lineamientos para la operatividad del Sistema de Información de Obras Públicas (infobras), herramienta que permite ingresar información y realizar el monitoreo de un proyecto de inversión de obra pública en todas sus fases de desarrollo (preinversión, inversión y postinversión). Además, analiza la ejecución de la obra y sus avances físicos y presupuestarios en tiempo real. Esta obligatoriedad para el registro de la información se reunió en la cuadragésima disposición final de la Ley de Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2012 y, con carácter permanente, en la décima octava disposición final de la Ley de Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2013 (Ley 29 951). Esta última estableció que, a partir de la vigencia de la Ley de Presupuesto y en los años fiscales subsiguientes, las entidades públicas de los tres niveles de gobierno están obligadas a registrar sus datos en el infobras, a cargo de la Contraloría General de la República.

Características o elementos básicos del sistema de seguimiento y evaluación

Las diversas iniciativas de MyE se han creado por medio de una variedad de instrumentos legales. Por ejemplo, el PbR comenzó mediante su regulación en las leyes anuales de presupuesto, hasta su incorporación en la Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto. Sin embargo,

la implementación de otros sistemas o componentes de MyE se vale de instrumentos simples (no normas legales) como los lineamientos o los instructivos, para posteriormente adoptar una base legal más sólida. Cabe referir que la base de los sistemas o componentes define de forma diversa los objetivos, las funciones, los papeles de los involucrados y las actividades que se deben realizar. La responsabilidad de definir los procedimientos y las metodologías específicas de los sistemas se delega al ente rector o a la dirección competente.

Algunos de los mecanismos e instrumentos de MyE son:

- El sistema de evaluación presupuestaria a cargo de la DGPP del MEF.
- El sistema de seguimiento de programas presupuestales a cargo de la DGPP del MEF.
- El sistema de evaluaciones independientes a cargo de la DGPP del MEF.
- El Sistema de Información Integrado (SII) del Ceplan.
- El sistema nacional de control de la CGR.
- Auditorías de desempeño de la CGR.

Por tipo de gasto en MyE, existen:

- El Sistema Operativo de Seguimiento y Monitoreo del Sistema de Inversión Pública (Sosem).
- El Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) a cargo de la Dirección General de Inversión Pública (DGIP) del MEF.
- El monitoreo de compras públicas que permite al OSCE hacer estudios en esta materia por medio de su Oficina de Estudios Económicos.
- El sistema de evaluación por competencias de los gerentes públicos de la Autoridad Nacional del Servicio Civil (Servir).
- Infobras de la CGR.

Por funciones en MyE, existen:

- El sistema de monitoreo, evaluación y gestión de la evidencia del Midis.
- El Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación (Sime) del Mimp.
- El Sistema de Información, Seguimiento, Evaluación y Gestión del Conocimiento de la Secretaría de Gestión Pública (SGP) de la PCM.

- Mecanismos de monitoreo en políticas de carácter multisectorial de la Secretaría de Coordinación de la PCM.

Por sectores en MyE, existen:

- Los sistemas de MyE de los ministerios sectoriales; por ejemplo, educación, salud, vivienda, agricultura, etc. Esto implica gestionar información sobre lo que hacen diversas organizaciones públicas al interior de su sector, lo cual incluye los otros niveles de gobierno (particularmente, el regional).

Por institución en MyE, existen:

- Mecanismos y formas con los que cuentan todas las entidades públicas para seguir y evaluar la ejecución de sus planes operativos y de sus presupuestos institucionales anuales.

Todas estas iniciativas³ que forman parte de los elementos de MyE no están articuladas, pero es necesario que trabajen conjuntamente, que los operadores interactúen y que los sistemas informáticos se integren. Así, se logra una interoperabilidad real en materia de MyE gubernamental. El presente trabajo se circumscribe en los sistemas de MyE generales, los cuales se describen a continuación.

Sistema de evaluación presupuestaria del MEF

La evaluación constituye una fase presupuestaria que realiza la medición de los resultados obtenidos y el análisis de las variaciones físicas y financieras observadas. Coteja las observaciones con lo aprobado en los presupuestos del sector público y utiliza indicadores de desempeño en la ejecución del gasto, entre otras cosas. Conforme la Directiva para la Evaluación Semestral y Anual de los Presupuestos de las Entidades del Gobierno Nacional y Gobiernos Regionales (aprobada por Resolución Directoral 017-2012-EF/50.01), desarrolla el proceso anterior. El MEF realiza una evaluación global de la gestión presupuestaria de carácter anual, para lo que se basa en los indicadores de desempeño y en los

³ Llamados mecanismos o sistemas, como genéricamente puede referirse a ellos en ausencia de un glosario de términos oficial que estandarice las categorías conceptuales relacionadas con MyE.

reportes de logros de las entidades. Toma en cuenta la información que cada una de las entidades registra en el Aplicativo SIAF-MPP (módulo de procesos presupuestarios) hasta cinco días después de finalizado el cierre y conciliación.

La evaluación anual se realiza en el Aplicativo Informático para la Evaluación al Primer Semestre y Anual de los Presupuestos Institucionales. En ellas se registran o actualizan los resultados específicos y estratégicos, los resultados de la gestión presupuestaria y el cálculo del indicador de gestión. Para la determinación del nivel de cumplimiento, se calcula un cociente que considera el logro de las metas vinculadas a las actividades o proyectos que la entidad ha ejecutado en el primer semestre y de forma anual. El indicador de gestión se toma como medida de la gestión institucional, muestra el grado de avance físico de las acciones realizadas por la entidad con respecto a la misión institucional, y se califica según el rango que propone la directiva. La información obtenida se remite, por mandato legal, a la Comisión de Presupuesto y Cuenta General del Congreso y a la Contraloría General de la República. El producto de esta evaluación se presenta en los informes de evaluación consolidada del presupuesto del sector público por año fiscal, los cuales se publican en el portal del MEF.

Sistema de evaluaciones independientes del MEF

En el ámbito del PbR, se aplican las evaluaciones independientes como instrumento para disponer de información creíble y útil sobre el desempeño. Ésta se usa dentro del sistema presupuestario para que, mediante sus conclusiones y recomendaciones, permita justificar la toma de decisiones en materia presupuestaria. El artículo 81 del Texto Único Ordenado de la Ley 28 411 señala que la evaluación consiste en el análisis sistemático y objetivo de un proyecto, de un programa o de una política en curso o concluida. Se valora en función del diseño, la ejecución, la eficiencia, la eficacia, el impacto y los resultados en la población.

La Directiva para las Evaluaciones Independientes en el Sistema Nacional de Presupuesto Público en el Marco del Presupuesto por Resultados⁴ contiene el desarrollo normativo de cada instrumento

⁴ Se aprobó por la Resolución Directoral 053-2008-EF-76.01, modificada por la Resolución Directoral 023-2012-EF-50.01.

utilizado para las evaluaciones independientes, así como sus respectivas fases. Cabe mencionar que las Leyes Anuales de Presupuesto contienen disposiciones relativas a las evaluaciones independientes que se realizan cada año fiscal. Estos instrumentos son:

1. Evaluación de diseño y ejecución presupuestal (**EDEP**). Utiliza la metodología de marco lógico, mediante la cual se organiza el presupuesto evaluado (Pev) en actividades, productos o componentes, resultados específicos o propósito, y resultados finales o fines. Se enfoca primero en identificar los objetivos de las actividades o de los proyectos considerados dentro del Pev; luego, determina la consistencia de su diseño y de sus resultados con dichos objetivos. Se basa principalmente en antecedentes e información existentes (art. 6, literal a).

Los ámbitos de la **EDEP**, aunque no están restringidos a los que se mencionan más adelante, abarcan diversos aspectos: la justificación del Pev, el diseño, los principales aspectos de organización y gestión, y los resultados o el desempeño en términos de eficacia, eficiencia y calidad. Esta evaluación incluye conclusiones y recomendaciones orientadas a mejorar el desempeño del Pev, ya sea en aspectos institucionales y organizacionales, programáticos o de gestión.

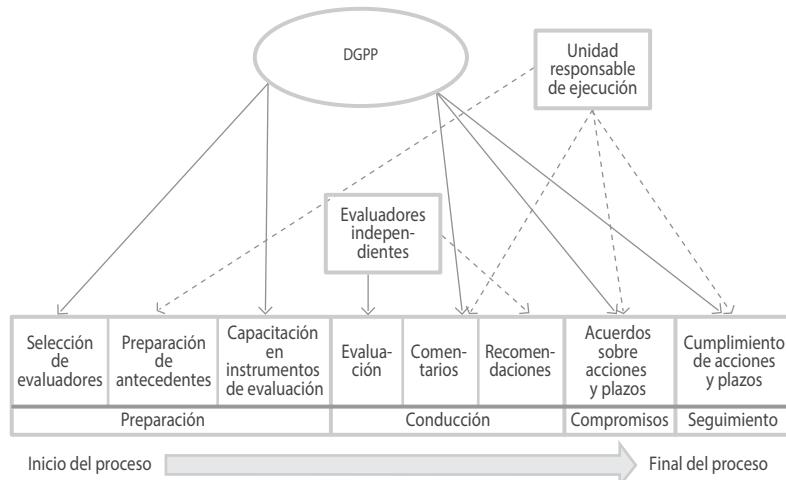
2. Evaluación de impacto de presupuesto (**EIP**). Utiliza la metodología de marco lógico y organiza el Pev en actividades, productos o componentes, resultados específicos o propósitos, y resultados finales o fines. Asimismo, aplica instrumentos de recolección de información primaria y de trabajo de campo en caso de ser necesarios. Adicionalmente, emplea modelos analíticos pertinentes para determinar si los resultados a nivel de propósito o fin (resultados específicos o finales) son atribuibles al Pev. Los ámbitos, aunque no son limitativos, comprenden la justificación del Pev, su diseño, los principales aspectos de organización y gestión, los resultados o el desempeño en términos de eficacia, eficiencia y calidad, y el impacto global del Pev. La evaluación incluye conclusiones y recomendaciones para mejorar el desempeño del Pev en los diferentes ámbitos de la evaluación.

Siguiendo los criterios básicos que rigen las evaluaciones independientes, de acuerdo con la normatividad (por ejemplo, la independencia,

el carácter técnico, la participación y la transparencia), la información que se busca obtener debe ser útil y creíble. Las conclusiones y las recomendaciones deben poder usarse en el proceso de toma de decisiones presupuestarias, facilitar la incorporación de las lecciones aprendidas en este proceso y contribuir a la retroalimentación en el diseño de las políticas públicas.

Con este fin, la Directiva 009-2008-EF/76.01 dispuso que, con base en los resultados de evaluación, los evaluadores independientes deben elaborar un informe de recomendaciones, que deberá ser remitido por la DGPP a la unidad responsable de la ejecución del Pev. Estos informes incluyen recomendaciones sobre la asignación de recursos públicos al Pev, según las conclusiones y las recomendaciones de las evaluaciones en términos del desempeño del Pev, de su justificación, de la duplicidad de recursos asignados y de la necesidad de mejoramiento, entre otros (artículo 11).

DIAGRAMA VIII.I. Esquema operativo de los instrumentos de evaluación



Fuente: Directiva para las evaluaciones independientes en el Sistema Nacional de Presupuesto Público en el marco del presupuesto por resultados. Elaborado por DGPP-MEF.

Avances en la implementación de las EDEP

Las evaluaciones se realizan desde el año 2008. El proceso de evaluación no sólo involucra la elaboración de un informe final, sino también

comprende la definición de una matriz de compromisos de mejora del desempeño. Ésta incluye todas las mejoras en materia de gestión que la intervención pública evaluada asumió como compromisos. Los últimos se definen a partir de las recomendaciones de la evaluación y se formalizan luego de una negociación entre los responsables de la intervención evaluada y de la Dirección General de Presupuesto Público (DGPP). Los informes finales y las matrices de compromiso de mejora del desempeño de las EDEP culminadas hasta la fecha se encuentran en el portal del MEF.⁵

Monitoreo del cumplimiento de compromisos de mejora del desempeño

Anualmente, la DGPP elabora, difunde y envía un informe de seguimiento del cumplimiento de compromisos al Congreso de la República. En él se reporta el cumplimiento de los compromisos acordados vencidos a diciembre del año anterior. Por lo tanto, da cuenta de las mejoras en la gestión realizadas a partir de la evaluación.

Transparencia de los resultados

Para promover la transparencia, el proceso de evaluación comprende la difusión de los resultados por medio de los informes finales y de las matrices de compromisos de mejora del desempeño. Los informes de las EDEP terminados se encuentran en el portal del MEF.

Monitoreo de programas presupuestales del MEF

La normatividad sobre monitoreo no establece una definición clara sobre la materia, sino que se limita a señalar su objeto. Tal actividad se lleva a cabo con base en los avances de la ejecución presupuestaria y del cumplimiento de metas en su dimensión física.

Un desarrollo más amplio se encuentra en la Directiva para la Evaluación Semestral y Anual de los Presupuestos de las Entidades del Gobierno Nacional y Gobiernos Regionales para el año fiscal 2012,

⁵ Véase: <http://www.mef.gob.pe>.

aprobada por la Resolución Directoral 017-2012-EF/50.01. En su texto, se establece que la Dirección General de Presupuesto Público consolida semestralmente el avance de la ejecución de los programas presupuestarios, conforme al registro de información realizado por las entidades responsables de los programas presupuestarios en los sistemas correspondientes.

Para tal efecto, las entidades realizan el monitoreo de los programas presupuestarios a partir de diversas vías. Por un lado, emplean la información semestral de la ejecución financiera a nivel de productos, actividades de los productos y proyectos de inversión; cabe señalar que los primeros dos también usan datos sobre la ejecución física.⁶ Por otro lado, para el monitoreo de los programas presupuestarios se utiliza la información anual de los indicadores de desempeño de resultados y de producto, incluidos en los diseños de los programas presupuestarios implementados en el año fiscal. Las entidades los presentan de acuerdo con los Lineamientos para la Programación y Formulación del Presupuesto del Sector Público. La finalidad es proporcionar información cuantitativa sobre el desenvolvimiento y los logros de la institución, el programa, la actividad o el proyecto, en el marco de sus objetivos estratégicos y su misión.

El monitoreo de los programas presupuestarios debe generar la siguiente información:

1. Intervenciones de la entidad en programas presupuestarios (relación entre programas presupuestarios y objetivos estratégicos) y descripción de las intervenciones.
2. Ejecución financiera y física en programas presupuestarios: alcance de la gestión presupuestaria por resultados y de la ejecución agregada por unidades ejecutoras, por productos y por actividades de los programas presupuestarios.
3. Desempeño de los programas presupuestarios: evolución de indicadores sobre el progreso del programa y del producto.

⁶ Los módulos de procesos presupuestarios y administrativos SIAF-SP recopilan toda esta información.

Sistema de Información Integrado (SII) del Ceplan

El Sistema de Información Integrado (SII), propuesto por el Ceplan en los años 2010 y 2011, se concibió como una herramienta para brindar información y soporte técnico a los procesos. Cuenta con tres módulos. El primero, el Módulo de Información para Planeamiento Estratégico (MIPE), recoge, ordena y difunde elementos relevantes para los procesos en el tema. Para ello, todas las entidades de los tres niveles de gobierno aportan información (se incluyen todos los planes que estas entidades aprueben). El segundo módulo, el sistema de Monitoreo y Evaluación (Sime), organiza los procesos de MyE de la gestión estratégica del Estado. El tercero, el Sistema de Planes Estratégicos (Simple), aún es un piloto y sistematiza los procesos de planeamiento de la gestión estratégica del Estado. En tal sentido, bajo este último módulo se ubican los procesos de formulación y aprobación de planes: Plan Nacional de Largo y Mediano Plazo o Plan Estratégico de Desarrollo Nacional (PEDN), Planes Estratégicos Sectoriales Multianuales (Pesem), Planes de Desarrollo Regionales y Locales (provinciales y distritales) Concertados, Planes Estratégicos Institucionales (PEI) y Planes Operativos Institucionales (POI).

A la fecha, en el marco del módulo Simple, se han desarrollado programas piloto en ocho gobiernos regionales: La Libertad, Piura, Tumbes, Moquegua, Huánuco, Tacna, San Martín y Lambayeque. También se ha llevado a cabo este proceso en tres ministerios: Vivienda, Construcción y Saneamiento; de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, y del Ambiente. En el módulo Simple se ha desarrollado un aplicativo informático que registra la información básica de la organización (misión, visión, estructura orgánica, etc.), así como los detalles en los niveles de objetivos generales, específicos, programas, proyectos e indicadores. Para ello, se ha creado una ficha básica que contiene la fórmula de cálculo, las variables, la descripción, los supuestos, la línea de base, las metas y la unidad de medida, entre otras.

Otro sistema relevante que merece mención por su mejora continua es el Sistema Operativo de Seguimiento y Monitoreo (Sosem), perteneciente al SNIP. Se encuentra bajo la rectoría de la Dirección General de Políticas de Inversión del MEF y, en un principio, estuvo regulado por la Resolución Directoral 001-2006-EF/68.01, que aprobó el Instructivo del Sistema Operativo de Seguimiento y Monitoreo del

Sistema Nacional de Inversión Pública. Posteriormente, de acuerdo con la Directiva 001-2011-EF/68.01 (Directiva General del Sistema Nacional de Inversión Pública), aprobada por la Resolución Directoral 003-2011-EF/68.01, el Sosem se definió como el conjunto de procesos, herramientas e indicadores que permiten verificar los avances de la ejecución de los proyectos con el fin de supervisar que la fase de inversión sea coherente y consistente con las condiciones y los parámetros de declaratoria de viabilidad.

Análisis y conclusiones: Avances, problemas y desafíos

En el último quinquenio, se podría afirmar que existieron iniciativas de MyE que pueden encontrarse en diversas instituciones, con diferente grado de madurez. No obstante, aún no existe un sistema único de MyE que integre coherentemente todos los esfuerzos. Hasta ahora, sólo se puede observar que las entidades en general realizan esfuerzos en MyE con carácter incipiente y dispar. Estas características hacen discutible la existencia de un sistema de MyE como tal en el sector público.

- Existe mucha demanda y un gran compromiso del alto gobierno nacional por mejorar los resultados que benefician a los ciudadanos y para transformar la actividad de MyE en acciones que garanticen el resultado esperado.
- Se han realizado esfuerzos significativos para la construcción de sistemas de información. Algunos ejemplos son los de Ceplan, PCM, MEF, sectores y algunos gobiernos subnacionales.
- Se han logrado avances sustantivos en materia de PbR, incluidos los programas presupuestarios, su monitoreo y su evaluación (varios tipos de evaluación según su propósito y momento de aplicación). Otras entidades también comisionan o realizan evaluaciones, especialmente en los casos de programas apoyados por la cooperación internacional.
- La DGPP ha establecido estándares de programas, objetivos, metas, indicadores, fuentes de información y metodologías de evaluación.
- Existen precedentes de programas presupuestarios que desarrollan prioridades del gobierno nacional (por ejemplo, el Programa Presupuestal Logros de Aprendizaje).

- También se observan precedentes de definición de metas prioritarias, de articulación sectorial y territorial, y de asignación de recursos para resultados en el ciudadano. Algunos ejemplos actuales son el Plan de Trabajo de Articulación Territorial de los programas presupuestarios que promueve la DGPP, y la articulación sectorial y territorial liderada por el Midis.
- El gobierno cuenta, además, con elevadas competencias técnicas, especialmente en DCGP (DGPP-MEF) y Midis.
- En el gobierno central de Perú, existen diversas iniciativas, genéricamente llamadas de monitoreo y evaluación de resultados. Se apoyan en numerosos sistemas de información con distintos puntos de enfoque: datos socioeconómicos por estratos, grupos de la población, recursos naturales y activos fijos, brechas de uno u otro tipo, ciclo de ejecución de los recursos presupuestarios, y resultados de la gestión, por sí misma o vinculada a la aprobación y al uso de los recursos públicos (presupuesto por resultados).
- La proliferación de iniciativas de MyE y de sus sistemas de información correspondientes no es necesariamente un obstáculo para el mejoramiento de los servicios. De hecho, muchos de los países que avanzan hacia una administración focalizada en las necesidades prioritarias de los ciudadanos han descentralizado el diseño y el manejo de los sistemas de información. Ningún país pretende tener uno solo para todas las políticas públicas y las acciones del Estado. Cada sector, entidad, unidad y nivel llevarán alguna información de gestión, de actividades, de productos o de resultados que sólo para ellos es relevante.
- El gran reto para Perú es construir un sistema unificado de información para asegurar el cumplimiento de los compromisos prioritarios del gobierno. El Ceplan, en coordinación con los diferentes ministerios y los gobiernos regionales y locales, debería liderar tal plataforma.

Referencias

Centro Nacional de Planeamiento Estratégico. 2011. *Plan Bicentenario: el Perú hacia 2021*. Lima: Centro Nacional de Planeamiento Estratégico.

- Leceta, H. 2012. *Historia de la planificación en el Perú*. Lima: Centro Nacional de Planeamiento Estratégico.
- Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social. 2013. *Comisión quipu: políticas públicas basadas en evidencia 2012-2013*. Lima: Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social.
- Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables. 2014. *Plan de monitoreo y evaluación de las intervenciones del PNCVFS*. Lima: Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables.
- Muñoz, I. 2014. *Inclusión social: enfoques, políticas y gestión pública en el Perú*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Rojas, F., N. Shack, R. Shostak y M. Guzmán. 2013. *Estrategia de diseño e implementación de un sistema unificado de seguimiento y evaluación de resultados prioritarios de gobierno para el Perú-SURE*. Lima: Ministerio de Economía y Finanzas.
- Shack, N. 2013. *Una visión general de los sistemas de seguimiento y evaluación del gasto público en el Gobierno Nacional*. Lima: Ministerio de Economía y Finanzas.

Siglas y acrónimos

CEPAL: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

Ceplan: Centro Nacional de Planeamiento Estratégico.

CGR: Contraloría General de la República.

CGTP: Confederación General de Trabajadores del Perú.

CNP: Consejo Nacional de Planificación.

Confiep: Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas.

Consucode: Consejo Superior de Contrataciones y Adquisiciones del Estado.

CTAR: Consejos Transitorios de Administración Regional.

DGIP: Dirección General de Inversión Pública.

DGPI: Dirección General de Política de Inversiones.

DGPP: Dirección General del Presupuesto Público.

DNPP: Dirección Nacional del Presupuesto Público.

EDEP: Evaluación de diseño y ejecución presupuestal.

EIP: Evaluación de impacto de presupuesto.

ESAP: Escuela Superior de Administración Pública.

Foncodes: Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social.

GpR: Gestión para resultados.

ILPES: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social.

INEI: Instituto Nacional de Estadística e Informática.

Infobras: Sistema de Información de Obras Públicas.

INP: Instituto Nacional de Planificación.

MEF: Ministerio de Economía y Finanzas.

Midis: Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social.

Mimdes: Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social.

Mimp: Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables.

Minag: Ministerio de Agricultura.

Mindes: Ministerio de Desarrollo Social.

Minedu: Ministerio de Educación.

Minsa: Ministerio de Salud.

MIPE: Módulo de Información para Planeamiento Estratégico.

MPP: Módulo de procesos presupuestarios.

MVCS: Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento.

MyE: Monitoreo y evaluación.

OCEP: Oficina Central de Estudios y Programas.

OSCE: Organismo Supervisor de las Contrataciones Estatales.

PbR: Presupuesto basado en resultados.

PCM: Presidencia del Consejo de Ministros.

PEDN: Plan Estratégico de Desarrollo Nacional.

PEI: Planes Estratégicos Institucionales.

Pesem: Plan Estratégico Sectorial Multianual.

Pev: Presupuesto evaluado.

PNMGP: Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública.

PNUD: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

POI: Planes Operativos Institucionales.

PpR: Presupuesto por resultados.

Pronaa: Programa Nacional de Asistencia Alimentaria.

Seace: Sistema Electrónico de Contrataciones del Estado.

Servir: Autoridad Nacional del Servicio Civil.

SGP: Secretaría de Gestión Pública.

SIAF: Sistema Integrado de Administración Financiera.

SII: Sistema de Información Integrado.

Sime: Sistema de Monitoreo y Evaluación de los Programas Nacionales.

Sinaplan: Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico.

Simple: Sistema de Planes Estratégicos.

SNIP: Sistema Nacional de Inversión Pública.

Sosem: Sistema Operativo de Seguimiento y Monitoreo.

SSEGP: Sistema de Seguimiento y Evaluación del Gasto Público.

TLC: Tratado de Libre Comercio.

ANEXO VIII.I. Hitos en materia presupuestal

Año	Leyes y decretos
2002	Ley de Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2002, Ley 27573, autoriza al MEF a formular y suscribir progresivamente, convenios de gestión con entidades del gobierno central e instancias descentralizadas (5 diciembre 2001).
2004	Ley de Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2004, Ley 28128, delega en la Dirección General del Presupuesto Público (ex DNPP) normar el inicio del registro, la periodicidad, los mecanismos de información y demás aspectos relacionados para la progresiva implementación de un sistema de seguimiento y evaluación del gasto público a nivel nacional (19 diciembre 2003). Aprobación de la Directiva para el Registro de Información de Inicio para la Implementación del Sistema de Seguimiento y Evaluación del Gasto Público por Resolución Directoral 046-2004-EF/76.01 (26 octubre).
2005	Aprobación del Decreto Supremo 163-2004-EF, el cual dispone la creación del Sistema de Seguimiento y Evaluación de Gasto Público (25 noviembre). Inicio de la implementación progresiva del Sistema de Seguimiento y Evaluación de Gasto Público (SSEGP).
2005	Entrada en vigor de la Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto, Ley 28411, promulgada el 8 de diciembre de 2004. Incorporación de una nueva modalidad de evaluación denominada Evaluación Global de la Gestión Presupuestaria, que se realiza sobre la base de indicadores de desempeño y reportes de logros de las entidades.
2007	Ley de Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2007, Ley 28927, que introduce el presupuesto por resultados (PpR), incorporando instrumentos tales como la programación presupuestaria estratégica, metas físicas, indicadores de resultados y desarrollo de pruebas piloto de evaluación (12 diciembre 2006).
2008	Ley de Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2008, Ley 29142, que dispone la aprobación de la línea de base de los indicadores para medir los resultados en los programas estratégicos establecidos en la norma, así como las metas nacionales y regionales correspondientes a 2008 y las metas a alcanzar en 2011. Asimismo, señala que el objetivo de la evaluación consiste en determinar la consistencia del diseño del Programa Estratégico y de sus resultados, con sus objetivos e impacto en la población objetivo (10 diciembre 2007). Aprobación de la Directiva 009-2008-EF/76.01 para las evaluaciones independientes en el Sistema Nacional de Presupuesto Público en el marco del PpR, de aplicación a las entidades del gobierno nacional y gobiernos regionales.
	Aprobación de la Directiva para la Evaluación Semestral y Anual de los Presupuestos Institucionales de las Entidades del Gobierno Nacional y Gobiernos Regionales para el año fiscal 2008, mediante la Resolución Directoral 038-2008-EF-76.01. En esta norma, a diferencia de las directivas de evaluación de los años 2006 y 2007, en sintonía con la nueva regulación sobre PpR, ya no se utilizan los indicadores formulados en el marco de la Directiva 019-2004-EF/76.01 (Sistema de Seguimiento y Evaluación del Gasto Público), con la finalidad de integrar el proceso presupuestario, vinculando los indicadores definidos por las entidades durante el proceso de programación y formulación del presupuesto, a los resultados obtenidos al primer y segundo semestre del año en curso. Se prorroga su vigencia hasta el año 2011 (26 julio 2008).

ANEXO VIII.I. Hitos en materia presupuestal (continuación)

Año	Leyes y decretos
2009	Ley de Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2009, Ley 29289, establece en la Primera Disposición Final la incorporación del capítulo IV en el título III “Normas Complementarias para la Gestión Presupuestaria” de la Ley General del Sistema Nacional del Presupuesto, Ley 2841 I, sobre PpR (11 diciembre 2008). Se define el PpR como una metodología aplicable de forma progresiva que integra todas las fases presupuestarias. Determina como sus instrumentos la programación presupuestaria estratégica, el seguimiento de productos y resultados por medio de indicadores de desempeño y las evaluaciones independientes. Define la evaluación como el análisis sistemático y objetivo de un proyecto, programa o política en curso o concluida, en razón a su diseño, ejecución, eficiencia, eficacia e impacto y resultados en la población. Señala que el seguimiento se realiza sobre los avances en los productos y resultados del gasto público en general, con énfasis inicial en los programas estratégicos.
2010	Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2010, Ley 29465, establece cuatro fases de la evaluación: preparatoria, de desarrollo, de formalización de compromisos de mejora de desempeño, y de seguimiento del cumplimiento de dichos compromisos por las entidades responsables de la intervención pública evaluada. Las evaluaciones responden a criterios de independencia, carácter técnico, participación y transparencia (8 diciembre 2009).
2011	Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2011, Ley 29626, dispone la obligatoriedad de cumplir con la firma de una matriz de compromisos de mejora del desempeño producto de las recomendaciones de las evaluaciones, y presentar los informes de seguimiento de compromisos siguiendo los plazos fijados en la matriz, a todo programa o intervención pública que haya sido evaluado en el marco de los instrumentos de evaluación del PpR, para su inclusión en el presupuesto (9 diciembre 2010).
2012	La Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2012, Ley 29812, que establece la vinculación entre los programas presupuestales con los objetivos estratégicos formulados por el Cepplan. Asimismo, modifica el objetivo del seguimiento, disponiendo que se realice sobre los avances en la ejecución presupuestal y el cumplimiento de metas en su dimensión física (9 diciembre 2011). Resolución Directoral 023-2012-EF/50.01, que modifica la Directiva de Evaluaciones Independientes (27 diciembre 2012). Resolución Directoral 017-2012-EF-50.01, que aprueba la Directiva para la Evaluación Semestral y Anual de los Presupuestos Institucionales de las entidades del gobierno nacional y gobiernos regionales para el año fiscal 2012, que dispone efectuar el seguimiento del gasto público y de las prioridades asignadas por las entidades responsables de la programación, formulación y ejecución de los programas presupuestales en el marco del PpR correspondiente al año fiscal 2012 (21 julio 2012).
2013	Ley de Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2013, Ley 29951, que otorga un plazo máximo de cinco meses a las entidades a cargo de intervenciones públicas que fueron objeto de evaluaciones independientes, para definir y validar la matriz de compromisos de mejora de desempeño, a partir de la fecha en que el MEF remite el informe final de la evaluación a la respectiva entidad. En el caso de las evaluaciones culminadas antes del año fiscal 2013 y que se encuentren fuera del plazo antes establecido, se otorga un plazo adicional de hasta dos meses. La Contraloría General de la República debe verificar el cumplimiento de lo antes señalado (4 diciembre 2012).

Fuente: Elaboración propia.

ANEXO VIII.2. Hitos en el sector público

Año	Leyes y decretos
2002	Ley Marco de Modernización del Estado, Ley 27658, establece que la Presidencia del Consejo de Ministros, en coordinación con el Ministerio de Economía y Finanzas, podrá suscribir convenios de gestión con el objeto de lograr y realizar los fines y acciones establecidos en dicha ley (30 enero). Suscripción del Acuerdo Nacional, que establece 29 políticas de Estado como base para la transición y consolidación de la democracia, la afirmación de la identidad nacional y el diseño de una visión compartida del país a futuro (22 julio).
2005	Ley 28522, que crea el Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico y el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (Ceplan), los cuales no se implementaron (25 mayo).
2006	Resolución Directoral 001-2006-EF/68.01, que aprueba el Instructivo del Sistema Operativo de Seguimiento y Monitoreo del Sistema Nacional de Inversión Pública (19 mayo).
2007	Decreto Supremo 027-2007-PCM y modificatoria que define y establece las políticas nacionales de obligatorio cumplimiento para las entidades del gobierno nacional (25 marzo). Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, Ley 29158, que en los artículos 45 y 46 define los sistemas funcionales y administrativos, respectivamente (20 diciembre).
2008	Decreto Legislativo 1088, que aprueba la Ley del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico y del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico, y deroga la Ley 28522 (28 junio). Decreto Legislativo 1023, que crea la Autoridad Nacional del Servicio Civil (Servir) (21 junio).
	Decreto Legislativo 1024, que crea y regula el cuerpo de gerentes públicos (21 junio).
	Decreto Legislativo 1017, el cual crea el Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE), en reemplazo del Consejo Superior de Contrataciones y Adquisiciones del Estado (Consuicode) (4 junio).
2011	Decreto Supremo 054-2011-PCM, que aprueba el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional, Plan Bicentenario (22 junio). Decreto Supremo 089-2011-PCM, que autoriza al Ceplan a iniciar la actualización del Plan Estratégico de Desarrollo Nacional (28 noviembre). Directiva 001-2011-EF/68.01 (Directiva General del Sistema Nacional de Inversión Pública), aprobada por Resolución Directoral 003-2011-EF/68.01, que incorpora lineamientos para el Sistema de Seguimiento de Evaluación y Monitoreo de la Inversión Pública (Sosem) (9 abril). Directiva 009-2011-CG/OEA sobre el Registro de Información sobre Obras Públicas del Estado (Infobras) (24 noviembre).
	Ley 29792, Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social. Dispone la adscripción al Midis de los programas sociales: Pronaa, Foncodes, Programa Nacional Wawa Wasi, Juntos, Gratitud, Cuna Más (que se constituye sobre la base de Wawa Wasi) y Pensión 65 (que se constituye sobre la base de Gratitud) (20 octubre).

ANEXO VIII.2. Hitos en el sector público (continuación)

Año	Leyes y decretos
2012	<p>Decreto Supremo 051-2012-PCM, que amplía el plazo para la actualización del Plan Estratégico de Desarrollo Nacional (6 mayo).</p> <p>Resolución Ministerial 192-2012-Midis, que aprobó la Directiva 007-2012-Midis, la cual contiene los lineamientos para la evaluación, seguimiento y gestión de la evidencia de las políticas, los planes, programas y proyectos del Midis (23 octubre).</p> <p>La décima octava disposición final de la Ley de Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2013, Ley 29951, dispone la obligatoriedad, desde la vigencia de la norma y en los años fiscales siguientes, para las entidades de los tres niveles de gobierno para registrar en el Sistema de Información de Obras Públicas (Infobras), a cargo de la Contraloría General de la República, la información sobre la ejecución de obras públicas, conforme a lo que establezcan las normas que dicte dicha institución (4 diciembre).</p>
2013	<p>Decreto Supremo 004-2013-PCM, que aprueba la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública a cargo de la Secretaría de Gestión Pública de la PCM (9 enero).</p> <p>Resolución Ministerial 044-2013-Midis, que aprueba el Plan de Evaluaciones 2013 (27 febrero).</p>

Fuente: Elaboración propia.

IX. Pequeños pasos, grandes movimientos: Panorama del sistema nacional de monitoreo y evaluación de políticas públicas en Uruguay

Leopoldo Font

Introducción

En los últimos años, se han desarrollado múltiples avances en los sistemas de monitoreo y evaluación (MyE) de políticas públicas en América Latina. Con diferentes grados de consolidación y a partir de diferentes esquemas institucionales, se puede apreciar la paulatina incorporación de innovaciones en las administraciones públicas. Los fines compartidos han sido mejorar la disponibilidad de información para la toma de decisiones y la rendición de cuentas a la ciudadanía, e incrementar la transparencia de la acción pública.

El caso de Uruguay puede enmarcarse dentro de esta tendencia. Existen diferentes esfuerzos a nivel público en ese sentido. En esta ocasión, se prestará atención especial a la experiencia impulsada desde la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), principal organismo transversal dentro del sector público uruguayo responsable del monitoreo y la evaluación de los programas presupuestales (PP) contenidos en el presupuesto nacional.

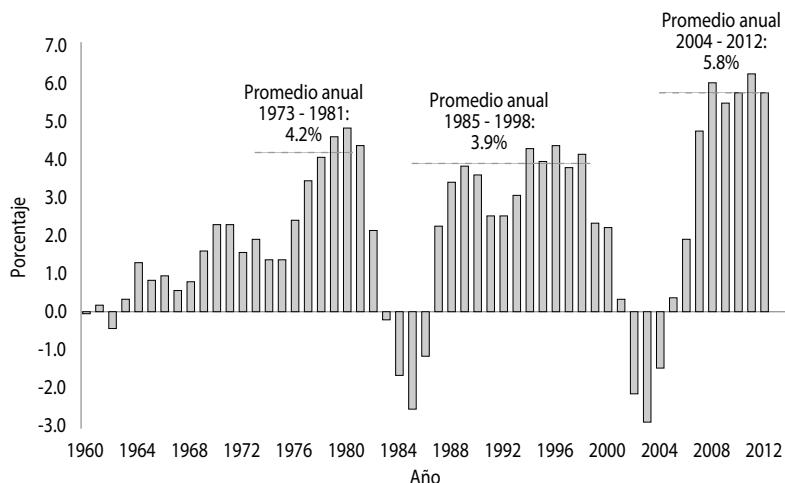
A continuación, en primer lugar, se contextualiza la experiencia desarrollada por medio del planteamiento de algunas características políticas, económicas y sociales que han acompañado las innovaciones introducidas. En segundo lugar, se tratan los elementos básicos del soporte legal e institucional del sistema. Posteriormente, se exponen los elementos fundamentales que componen el sistema de planificación, presupuesto, monitoreo y evaluación impulsado desde la OPP. Finalmente, se analizan los avances más significativos y los desafíos que se han identificado.

Antecedentes

Desde el punto de vista del contexto político e institucional, Uruguay se ha caracterizado por una democracia perdurable apoyada sobre un régimen de partidos políticos estable, lo que la ha dotado de sostenibilidad y continuidad en el tiempo (viéndose interrumpida solamente en breves períodos). Como se consagra en la Constitución de la República Oriental del Uruguay (en adelante, Constitución), es una república unitaria compuesta por los tres poderes clásicos. Las autoridades que integran el gobierno se eligen por sufragio universal cada cinco años.

Luego de la restauración democrática de 1984, se han sucedido diferentes partidos políticos en el gobierno nacional. El sistema de partidos ha ido transformándose desde uno bipartidista hacia un multipartidismo moderado con alternancia partidaria (Moreira, 2006: 15). Desde 2005, el Frente Amplio ha encabezado el gobierno nacional; es una fuerza política de centro-izquierda que ha contado con mayorías parlamentarias para impulsar sus políticas públicas. Los avances que se han realizado en materia de planificación, presupuestación, monitoreo y evaluación de programas públicos se han efectuado en un marco de gobernabilidad en términos de respaldo parlamentario, de contexto macroeconómico favorable y de evolución positiva de la situación socioeconómica del país.

Desde el punto de vista de la economía, Uruguay ha tenido un desempeño económico positivo en los últimos años, que se ha reflejado en un crecimiento sostenido de la producción. En lo que respecta a su producto interno bruto (PIB), éste presentaba una tasa acumulativa anual de crecimiento en torno a 5.8 por ciento para el periodo 2004-2012, nivel que supera ampliamente la tendencia histórica registrada durante la segunda mitad del siglo XX, cuando el crecimiento acumulativo anual se ubicó en 1.4 por ciento en el periodo entre 1955 y 2004 (MEF, 2013). Se trata, por lo tanto, de uno de los ciclos expansivos más importantes de la economía uruguaya, comparable con los registrados entre 1973 y 1981 (4.2 por ciento) y entre 1985 y 1998 (3.9 por ciento), lo que la ubica en un proceso de convergencia hacia mayores niveles de ingreso (MEF, 2013: 3). Durante 2012 se alcanzó un PIB de aproximadamente 50 000 millones de dólares, lo que equivale a un PIB per cápita cercano a 14 800 dólares.

GRÁFICA IX.1. Crecimiento anual del PIB, promedio quinquenal

Fuente: MEF (2013).

El dinamismo económico se ha acompañado de altas tasas de empleo y se ha asociado a mejoras en las condiciones de vida de la población. En primer lugar, los principales indicadores del mercado de trabajo han tenido un muy buen desempeño durante los últimos diez años. La tasa de empleo presenta una tendencia creciente desde el año 2003, cuando se ubicaba en 48.3 por ciento; en 2012, alcanzó 59.6 por ciento. Asimismo, el desempleo disminuyó de forma constante, pasando de 16.9 por ciento en 2003 a 6.4 por ciento en 2012. Esto configura una situación de, prácticamente, pleno empleo (AGEV-OPP, 2013c: 60).

Desde el punto de vista social, la pobreza medida empleando el método del ingreso (línea de pobreza o LP) muestra una tendencia decreciente constante a partir de 2004. En ese momento, las personas en condición de pobreza (es decir, cuyos ingresos no les permiten satisfacer los gastos de alimentación y de otros servicios básicos como vestimenta y salud) alcanzaban 39.9 por ciento; en 2012, disminuyeron hasta 13.1 por ciento para localidades de 5 000 o más habitantes (AGEV-OPP, 2013b: 41). Esta tendencia se ha mantenido en la actualidad: la incidencia de la pobreza ha disminuido a 12 por ciento a nivel nacional (nuevamente, para localidades de 5 000 o más habitantes). En Montevideo se registró una incidencia levemente superior, cercana a 16 por ciento (INE, 2014: 29).

La indigencia, por su parte, se comportó de manera similar a la pobreza, presentando una disminución significativa durante el periodo 2004-2012. La incidencia de la indigencia (es decir, personas cuyos ingresos no les permiten acceder a una canasta básica alimentaria) alcanzaba 4.7 por ciento en el año 2004, pasando a 0.6 por ciento en 2012 (AGEP-OPP, 2013b). En la actualidad, se mantiene ese mismo nivel al representar solamente 0.5 por ciento de las personas residentes en localidades de 5 000 o más habitantes (INE, 2014: 22).

Marco legal e institucional

Para comprender mejor el marco institucional desde el cual se desarrollan el monitoreo y la evaluación de los programas gubernamentales, contenidos en el presupuesto nacional proyectado por la OPP, es necesario presentar brevemente a los principales actores públicos que participan en la elaboración del mismo, en lo que respecta fundamentalmente a la administración central, es decir, el poder ejecutivo. En Uruguay, el presupuesto nacional es de carácter quinquenal, al igual que los períodos de gobierno. En éste se involucran la administración central (que corresponde al poder ejecutivo), los entes autónomos y los servicios descentralizados del Estado incluidos en el artículo 220 de la Constitución,¹ pertenecientes a la salud y a la educación. Por otro lado, se encuentran las empresas públicas, que cuentan con presupuestos anuales e independientes, y los gobiernos departamentales o subnacionales, que poseen su propio régimen presupuestario.

Sin ánimo de presentar una descripción detallada del proceso de elaboración presupuestaria, se pueden destacar algunos rasgos importantes, particularmente vinculados a la administración central. En ese sentido, cabe destacar que el poder ejecutivo presenta el presupuesto nacional quinquenal al poder legislativo por medio de un anteproyecto de ley. La Oficina de Planeamiento y Presupuesto asesora al poder ejecutivo en la elaboración del mismo. El Ministerio de Economía

¹ “Artículo 220. El poder judicial, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, la Corte Electoral, el Tribunal de Cuentas, los entes autónomos y los servicios descentralizados, con excepción de los comprendidos en el artículo siguiente, proyectarán sus respectivos presupuestos y los presentarán al poder ejecutivo, incorporándolos éste al proyecto de presupuesto. El poder ejecutivo podrá modificar los proyectos originarios y someterá éstos y las modificaciones al poder legislativo” (Poder Legislativo, 2004).

y Finanzas (MEF) establece el espacio fiscal disponible cada año y determina las pautas para el presupuesto nacional.² Además, junto con la OPP, participa en las rondas de negociación con los distintos ministerios sectoriales, donde se asignan los recursos correspondientes a los diferentes sectores y programas presupuestales. El MEF, mediante la Contaduría General de la Nación (CGN),³ realiza la compilación del anteproyecto de presupuesto nacional y su presentación ante el poder legislativo. Finalmente, el Parlamento Nacional considera el anteproyecto de ley para su eventual aprobación, que ocurre en caso de alcanzar las mayorías legislativas necesarias. El Parlamento tiene la facultad de realizar modificaciones siempre que las mismas no modifiquen el volumen total de recursos asignados. De forma anual, el poder ejecutivo presenta las rendiciones de cuentas al poder legislativo. En ellas, por medio de un proyecto de ley, muestra los avances alcanzados en la implementación de los programas gubernamentales y lleva a cabo ajustes eventuales al presupuesto nacional quinquenal oportunamente aprobado.

La Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) se creó por mandato constitucional como un organismo dependiente de la Presidencia de la República. Asiste al poder ejecutivo “en la formulación de los planes y programas de desarrollo, así como en la planificación de las políticas de descentralización”, de acuerdo con el artículo 230 de la Constitución. Desde el punto de vista de sus cometidos, es un organismo asesor del poder ejecutivo en materia presupuestaria. Su naturaleza es transversal en relación con los diferentes ministerios sectoriales y los gobiernos departamentales. La Constitución, en el artículo 214, define que:

el poder ejecutivo proyectará, con el asesoramiento de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, el presupuesto nacional que regirá para su periodo de gobierno y lo presentará al poder legislativo dentro de los seis primeros meses del ejercicio de su mandato.

² El MEF elaboró las pautas para el Presupuesto Nacional 2010-2014. Contienen, entre otros aspectos: 1) el escenario macroeconómico 2010-2015, 2) las metas fiscales y endeudamiento público, y 3) la proyección de ingresos y egresos del sector público. Véase: http://www.mef.gub.uy/documentos/noticia_20100510Pautas_Pres_Nacional.pdf.

³ La Contaduría General de la Nación está ubicada institucionalmente dentro del MEF y pertenece al poder ejecutivo.

Asimismo, la OPP tiene asignadas funciones clave en materia de planificación, presupuesto, monitoreo y evaluación de políticas públicas. Bajo su responsabilidad quedan, entre otros aspectos, la evaluación de los proyectos y programas públicos, así como el monitoreo de los indicadores de desempeño en relación con el presupuesto nacional. Como establece la Ley 16736 del 5 de enero de 1996:

Art. 39. La Oficina de Planeamiento y Presupuesto tendrá los siguientes cometidos en materia presupuestaria:

- a) asesorar al poder ejecutivo en la formulación del proyecto de Ley de Presupuesto Nacional, proponiendo los lineamientos para su elaboración;
- b) colaborar con la Contaduría General de la Nación en la preparación del proyecto de Ley de Presupuesto Nacional;
- c) efectuar la evaluación técnica previa, concomitante y posterior a su ejecución, de los programas y proyectos comprendidos en el presupuesto nacional, informando sobre la eficacia, la eficiencia y el impacto de éstos;
- d) asesorar a la Contaduría General de la Nación así como a las demás entidades públicas, en la formulación de metas e indicadores de desempeño para llevar a cabo la evaluación presupuestaria;
- e) evaluar la ejecución financiera del presupuesto nacional analizando los costos y los rendimientos de los programas y proyectos en cuanto a su eficiencia;
- f) evaluar semestralmente el grado de cumplimiento de los objetivos y metas programados con base en los indicadores de desempeño, y elaborar los estados demostrativos correspondientes para su incorporación en los proyectos de Ley de Rendición de Cuentas (Ley 16736).

Además, durante el año 2012, se profundizaron los cometidos asignados a la OPP en materia de evaluación de intervenciones públicas por medio de la Ley 18996. En su parte medular, esta ley hace más explícitas las responsabilidades del organismo en relación con la evaluación de los proyectos y programas públicos contenidos en el presupuesto nacional en cualquier momento de su ciclo (*ex ante*, durante y *ex post*). Sin embargo, lo más novedoso de esta profundización es que incluye la fijación de la agenda anual de evaluación por parte del poder ejecutivo a propuesta de la OPP. Además, indica la facultad de realizar acuerdos de mejora (AM) entre el organismo y las instituciones responsables de las intervenciones evaluadas, con

el fin de impulsar acciones derivadas de los resultados de las evaluaciones realizadas.

Incorpórase al artículo 39 de la Ley 16736, de 5 de enero de 1996, el siguiente literal:

- g) Evaluar las intervenciones públicas de los organismos del presupuesto nacional. A estos efectos, se entiende por intervención pública el conjunto de actividades que tiene como propósito común paliar o resolver necesidades o problemas padecidos por determinada población objetivo.

La agenda de evaluación de intervenciones públicas será fijada anualmente por el poder ejecutivo a iniciativa de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto. La evaluación podrá ser previa, concomitante o posterior. Los órganos o personas jurídicas responsables de las intervenciones a evaluar deberán asegurar las condiciones necesarias para el adecuado desarrollo del proceso de evaluación.

Facúltase a la Oficina de Planeamiento y Presupuesto a suscribir acuerdos con los órganos o personas jurídicas evaluadas, a efectos de implementar acciones de mejora que deriven del proceso de evaluación (Ley 16736).

En lo que respecta específicamente al monitoreo de la implementación del presupuesto nacional, los organismos responsables de su ejecución (incluidos especialmente los ministerios sectoriales) deben, por mandato legal, suministrar a la OPP toda aquella información relacionada con resultados físicos y financieros que se estime necesaria. Esto se realiza en función de la metodología y la periodicidad que la OPP proponga a los mismos, como lo establece el artículo 40 de la Ley 16736.⁴

Asimismo, dentro de la OPP existe el Área de Gestión y Evaluación del Estado (AGEV). Sus funciones están estrechamente vinculadas con los cometidos asignados a la oficina en materia de planificación, monitoreo y evaluación. Su misión es:

asesorar a la Dirección de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto y favorecer la articulación con los organismos públicos. Fomentar la perspectiva transversal, para el desarrollo de capacidades y la apropiación de

⁴ “Art. 40. Los incisos comprendidos en el presupuesto nacional deberán suministrar a la Oficina de Planeamiento y Presupuesto información sobre los resultados físicos y financieros, de acuerdo con la metodología y periodicidad que ésta determine”.

buenas prácticas de gestión para resultados en materia de planificación, presupuesto y MyE de políticas públicas.⁵

Bajo su responsabilidad, se ha impulsado una serie de herramientas para la mejora de la gestión pública. Éstas componen las bases para el sistema de MyE de las intervenciones públicas contenidas en el presupuesto nacional. Entre otros instrumentos, cabe mencionar las innovaciones metodológicas en materia de planificación estratégica asociadas a un nuevo esquema presupuestario: el Sistema de Planificación y Evaluación. Éste contiene indicadores de desempeño y las evaluaciones de diseño, implementación y desempeño (DID) de intervenciones públicas.

Cabe agregar que estas funciones, asignadas a la OPP, le otorgan un papel importante en el monitoreo y la evaluación de los programas públicos. Otros organismos poseen competencias y también pueden desarrollar herramientas propias para implementar MyE en intervenciones públicas. En ese sentido, cada uno de los ministerios sectoriales cuenta con diferentes herramientas de MyE; pueden aportar insumos para los sistemas de información que mantiene la OPP, responsable del monitoreo y la evaluación de las intervenciones públicas que componen el presupuesto nacional.

A modo de ejemplo se pueden destacar las iniciativas impulsadas desde el Ministerio de Desarrollo Social (Mides), que cuenta con cometidos relacionados con MyE de políticas en diferentes áreas sociales. En ese sentido, la Ley de Creación del Mides establece “sin perjuicio de las competencias de otros ministerios y organismos [...], formular, ejecutar, supervisar, coordinar, programar, monitorear y evaluar las políticas, las estrategias y los planes en las áreas de juventud, mujer y familia, adultos mayores, discapacitados y desarrollo social en general”. Desde el Mides se han impulsado, por ejemplo, el monitoreo y la evaluación de programas cuya gestión recae principalmente en su órbita institucional (como la Tarjeta Uruguay Social), o en los cuales participa directamente en su gestión (como las transferencias monetarias condicionadas Asignaciones Familiares).

⁵ Véase: <http://www.agev.opp.gub.uy/pagina.php?id=8&m=0>.

Características y elementos básicos del sistema de monitoreo y evaluación

**Un esquema presupuestario en áreas y programas:
la base del sistema**

El sistema de planificación, monitoreo y evaluación impulsado por la OPP mediante el Área de Gestión y Evaluación del Estado (AGEV) basa su arquitectura en el esquema presupuestario que sostiene el Presupuesto Nacional 2010-2014. Éste se introdujo con motivo de la elaboración de la actual Ley de Presupuesto e innovó con la introducción de áreas programáticas (AP). También redefinió los programas presupuestales tradicionales, utilizados como principal instrumento para la asignación de recursos por mandato de la Constitución a partir del año 1966.

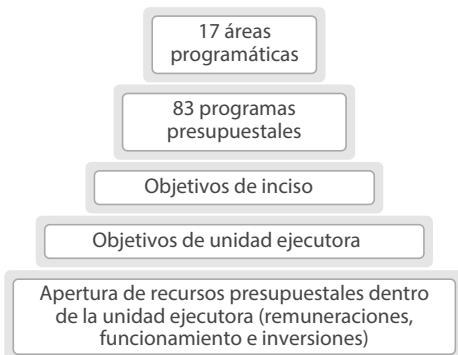
Los principales objetivos perseguidos en la introducción de estas innovaciones metodológicas fueron: 1) mejorar el proceso de asignación de recursos asociado a las prioridades de gobierno; 2) contribuir al monitoreo y la evaluación de las políticas públicas para la toma de decisiones; 3) dar respuesta a la ciudadanía sobre los resultados que se obtienen acerca del uso de los recursos públicos (AGEV-OPP, 2010: 3).

El nuevo esquema presupuestario propone un orden escalonado en los siguientes términos: áreas programáticas, programas presupuestales, incisos y unidades ejecutoras (AGEV-OPP, 2010: 13). Las AP⁶ se definen como “funciones que el Estado desarrolla, y que por su continuidad en el tiempo, trascienden los períodos de gobierno”. Las AP buscan reflejar los fines últimos a los que se orienta el gasto y los objetivos generales de las políticas gubernamentales (AGEV-OPP, 2010: 4). Como parte de este proceso, se establecieron 17 áreas programáticas en las que se pueden ver reflejadas las principales funciones del Estado (diagrama IX.1).

⁶ “La identificación de las AP y la definición de su descripción y alcance se realizó en el marco de un grupo de trabajo integrado por técnicos de la OPP (Área de Gestión y Evaluación del Estado-AGEV y Departamento de Presupuesto Nacional) y el MEF (Unidad de Presupuesto Nacional), con el objetivo de dotar al presupuesto 2010-2014 de los elementos básicos para avanzar hacia un presupuesto por resultados. Para ello se tomó en cuenta la experiencia internacional en la materia y se analizaron los aspectos particulares de la realidad uruguaya en cuanto a normativa legal y capacidades institucionales” (AGEV-OPP, 2013).

DIAGRAMA IX.I. Áreas programáticas

1. Administración de justicia
2. Asuntos legislativos
3. Ciencia, tecnología e innovación
4. Control y transparencia
5. Cultura y deporte
6. Defensa nacional
7. Desarrollo productivo
8. Educación
9. Infraestructura, transporte y comunicaciones
10. Medio ambiente y recursos naturales
11. Protección y seguridad social
12. Registros e información oficial
13. Salud
14. Seguridad pública
15. Servicios públicos generales
16. Trabajo y empleo
17. Vivienda



Fuente: AGEV-OPP (2013).

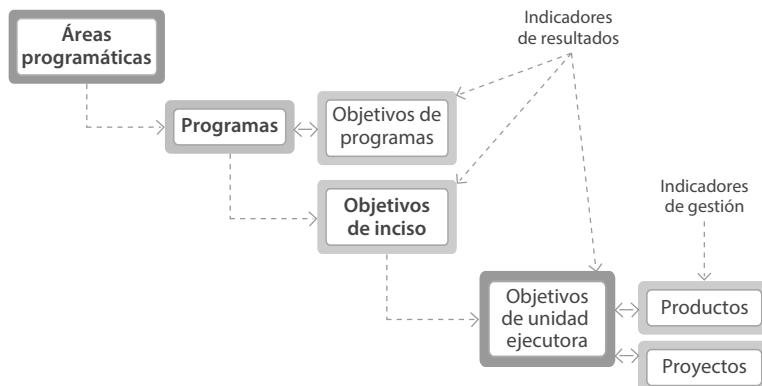
Los programas presupuestales (PP)⁷ están ubicados dentro de las AP (anidados en su interior) y se definen en función de los objetivos últimos o resultados que se espera alcanzar con los servicios prestados por uno o más organismos públicos (potencialmente transversales) dentro de una misma AP. La redefinición de los PP pretende dotarlos de sentido programático y facilitar la relación entre los recursos asignados y los objetivos últimos (AGEV-OPP, 2010: 6).

Los objetivos de incisos representan la expresión amplia y general de los resultados que las instituciones (por ejemplo, ministerios sectoriales) esperan alcanzar a mediano plazo derivados directamente de su

⁷ “A diferencia de los presupuestos anteriores, los PP ahora se enmarcan dentro de las áreas programáticas; por lo tanto, cada PP contribuye a los resultados que se obtendrán en las AP, entendidas como las funciones que el Estado desarrolla. Si bien el presupuesto nacional se organiza por programa, según lo establece el artículo 214 de la Constitución, dichos programas (en su mayoría) han carecido de objetivos claros que guíen la aplicación de los recursos; más bien, han englobado un conjunto de objetivos derivados de los cometidos que cada inciso y unidad ejecutora tienen asignados por ley, pero que no son de fácil interpretación por parte de la ciudadanía. La redefinición de los PP para el presupuesto 2010-2014 apunta a que los mismos sean transversales y tengan un objetivo asociado, permitiendo vincular los recursos presupuestarios con los objetivos últimos que se espera lograr de su aplicación. El proceso de trabajo que permitió avanzar hacia la consolidación de la transversalidad de los programa, implicó el análisis conjunto de los técnicos de los distintos incisos y el equipo de AGEV-OPP abocado a dicha tarea”.

misión y sus cometidos fundamentales, y “deben estar alineados con los objetivos de programas”. Finalmente, los objetivos de unidades ejecutoras representan la expresión amplia y general de los resultados que esperan obtener a mediano plazo y “deben estar alineados con los objetivos de inciso”. En el diagrama IX.2 se puede ver el escalonamiento de objetivos del nuevo esquema presupuestario (AGEV-OPP, 2010).

DIAGRAMA IX.2. Esquema presupuestario 2010-2014

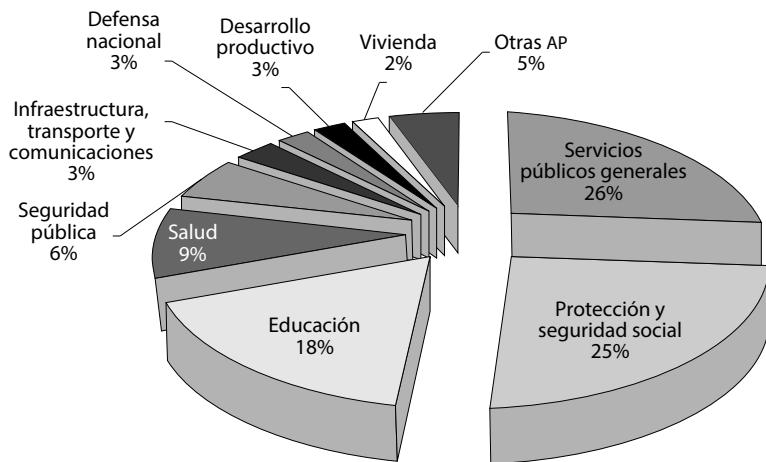


Fuente: AGEV-OPP (2010).

En la actualidad, el presupuesto nacional se divide en 17 AP que contienen 83 programas presupuestales. A modo ilustrativo, se ejecutaron aproximadamente 250 000 millones de pesos uruguayos durante el año 2012, equivalentes a 24.7 por ciento del PIB. Las áreas programáticas más importantes en términos de gasto fueron: servicios públicos generales (26.3 por ciento), protección y seguridad social (25.1 por ciento), educación (18 por ciento) y salud (9.4 por ciento). En la gráfica IX.2 se puede apreciar claramente el gasto por AP.

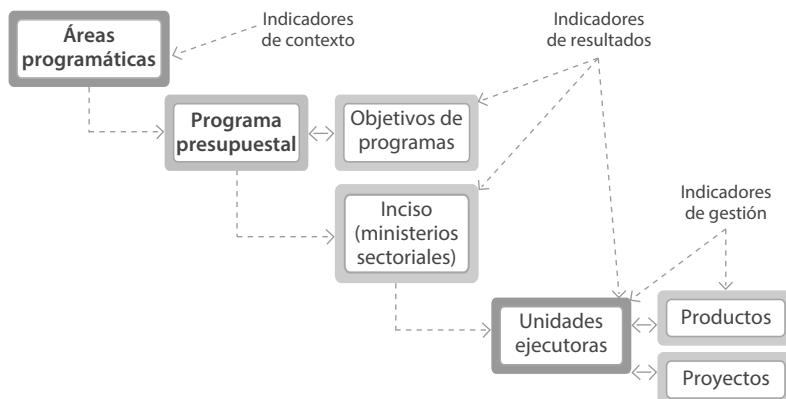
El Sistema de Planificación Estratégica y Evaluación (SPE) es el que sostiene el actual esquema presupuestario y permite su puesta en práctica. Dentro del SPE se realiza la definición de los PP y se establecen sus objetivos o resultados esperados para el periodo 2010-2014. Éstos continúan siendo el principal instrumento para la asignación de los créditos o recursos presupuestarios, como lo establece el artículo 214 de la Constitución. A su vez, el SPE habilita la vinculación de los resultados esperados a nivel de PP (que se han definido con una

GRÁFICA IX.2. Distribución del presupuesto nacional ejecutado por AP



Fuente: Elaboración propia con base en AGEV-OPP (2013b).

FIGURA IX.3. Tipo de indicadores de desempeño



Fuente: AGEV-OPP (2013).

lógica transversal y en búsqueda de una lógica programática) con los objetivos establecidos a nivel institucional por los incisos (como ministerios sectoriales) y las unidades ejecutoras (dentro de los incisos). Este sistema también interactúa con el Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF), que es mantenido desde el MEF. Ambos

comparten la misma definición de PP. Así, este último puede visualizar los recursos asignados y ejecutados anualmente, es decir, los créditos presupuestarios.

El trabajo conjunto de los técnicos de AGEV-OPP, el MEF y los ministerios sectoriales, con motivo del último presupuesto nacional, permitió la estipulación de objetivos transversales al interior del SPE para los nuevos PP, y de incisos y unidades ejecutoras que aportan al logro de los objetivos del PP. Luego de la fase inicial de elaboración presupuestaria, se ha continuado con la revisión y la introducción de mejoras en la formulación de los objetivos y en la consistencia entre los diferentes niveles que componen el presupuesto nacional: área programática, programa presupuestal, inciso y unidad ejecutora.

Indicadores de desempeño: Herramienta principal de monitoreo

Sobre este esquema analítico que ordena la expresión presupuestaria de las políticas públicas se han desarrollado diferentes instrumentos de MyE. El monitoreo se define como una función permanente de la gestión pública; ofrece información oportuna para la toma de decisiones con base en indicadores de desempeño. Estos últimos son una herramienta fundamental para conocer el grado de avance en el logro de los objetivos propuestos en los diferentes niveles del esquema presupuestario proyectado (especialmente acerca de programas, incisos y unidades ejecutoras). De acuerdo con los lineamientos técnicos internacionales, se proponen como señales de alerta para indicar si se encuentran en la senda correcta en relación con los resultados planificados, detectando posibles desvíos y ayudando a corregirlos (AGEV-OPP, 2010).

Por lo tanto, la herramienta principal para el monitoreo de los programas gubernamentales son los indicadores de desempeño. Se clasifican en tres categorías: 1) indicadores de contexto, 2) indicadores de resultados, 3) indicadores de gestión. Dentro de los lineamientos técnicos establecidos por AGEV, se prevé que se definan en seis aspectos: descripción nominal, unidad de medida, fórmula de cálculo, fuente, metas y valores anuales.

Los indicadores de contexto se ubican a nivel de las AP y se destinan a representar las condiciones objetivas que influyen sobre las

condiciones de vida de la población uruguaya (AGEV-OPP, 2013: 15). Son aspectos estructurales de la sociedad, cuyos cambios dependen de factores que van más allá de las acciones del propio Estado (al menos, en el corto plazo). A mediano y largo plazos, es posible que tales condiciones del entorno se modifiquen por la contribución que realizan las políticas públicas. A modo de ejemplo, en el AP de desarrollo productivo, los indicadores están vinculados con aspectos macroeconómicos, como el PIB, las importaciones y las exportaciones anuales o los volúmenes de inversión extranjera.

Los indicadores de resultados pueden encontrarse a nivel de PP, incisos y unidades ejecutoras. Buscan representar o medir los resultados de las políticas públicas a nivel agregado que sean asimilables a objetivos sectoriales que el gobierno se ha propuesto para el quinquenio (AGEV-OPP, 2013: 11). A diferencia de lo que sucede a nivel de AP, los indicadores de resultados representan aspectos sobre los que el Estado puede tener incidencia en el mediano plazo. Por ello, “el gobierno puede asumir el compromiso de lograrlos, al menos parcialmente” (AGEV-OPP, 2013: 15). Por ejemplo, dentro de la AP de protección y seguridad social, el PP 400 de políticas transversales de desarrollo social tiene como indicadores, entre otros, los porcentajes de niños menores de seis años en situación de pobreza, de adolescentes que no estudian ni trabajan y de adultos mayores en situación de pobreza.

Los indicadores de gestión se encuentran a nivel de las unidades ejecutoras, ubicadas éstas a su vez dentro de los incisos (que son, por lo general, ministerios sectoriales). Los indicadores de gestión buscan representar las formas en que se elaboran los bienes y servicios (relacionados generalmente con productos) por parte de las unidades ejecutoras. Para ello, considera los procesos e insumos necesarios para su obtención (AGEV-OPP, 2013). Como ejemplos, se mencionan algunos indicadores con que la Dirección General de Secretaría del Ministerio de Salud Pública contaba para el objetivo del empoderamiento ciudadano: 1) las campañas de comunicación realizadas, 2) las publicaciones didácticas concretadas y 3) los conteos de ingreso a Internet (AGEV-OPP, 2013: 224).

La identificación de los indicadores de desempeño que están contenidos en el SPE se realizó en dos etapas. La fase de partida se efectuó junto con la implementación del nuevo esquema presupuestario para el quinquenio 2010-2014. Así, coincide con el comienzo del periodo

actual de gobierno. En esa definición inicial, se priorizaron los niveles correspondientes a PP, objetivos de inciso y unidades ejecutoras. Para la definición de objetivos y de indicadores, AGEV prestó asistencia técnica a las contrapartes de inciso y unidad ejecutora.⁸ Este primer grupo de indicadores pasó a ser parte del SPE y se incorporó al proyecto del poder ejecutivo del Presupuesto Nacional 2010-2014 (tomo II, *Planificación y evaluación*).

En la actualidad, el sistema se encuentra en una fase de revisión y mejora continua de los indicadores. Cada año, con motivo de las rendiciones de cuentas que realiza el poder ejecutivo ante el legislativo, se actualiza la información de los indicadores seleccionados, incluidos los establecidos al comienzo. También se añaden indicadores nuevos o mejorados. Con este fin, los organismos remiten información a AGEV para consolidarlos dentro del SPE. Cabe destacar que son los mismos organismos los que ingresan la información en el sistema por medio de sus plataformas electrónicas.

Los resultados del monitoreo de los indicadores de desempeño se reportan anualmente al Parlamento Nacional por parte del poder ejecutivo. Este proceso forma parte de la rendición de cuentas anual. La información es compilada por AGEV en el tomo II de la mencionada rendición, y la Contaduría General de la Nación del MEF la incorpora en el proyecto de ley correspondiente sobre rendición de cuentas y balance de ejecución presupuestal.

Evaluaciones de diseño, implementación y desempeño (DID): Un aporte a la mejora continua de los servicios públicos

Al igual que lo sucedido con los indicadores de desempeño, las evaluaciones de intervenciones públicas también son un instrumento que está en sintonía con el actual esquema presupuestario. Siguiendo el proceso

⁸ “En cuanto al primer grupo de indicadores, se brindó apoyo y asesoramiento por parte de los técnicos de AGEV-OPP a las contrapartes de inciso y unidad ejecutora responsables de esta tarea, tanto en la definición de objetivos como en la formulación de los indicadores correspondientes. Para la formulación y validación de los indicadores relativos a objetivos de programas, se trabajó en talleres con técnicos de los incisos que contribuyen a dichos programas, en los cuales se contó con el asesoramiento de Marcela Guzmán, experta chilena en la materia. Se avanzó en la definición de indicadores para los PP comprendidos en las AP definidas como prioritarias (seguridad pública, educación, vivienda, salud, protección social e infraestructura, transporte y comunicaciones)” (AGEV-OPP, 2013: 8).

iniciado por las innovaciones en la planificación-presupuestación y por los indicadores para el monitoreo, las evaluaciones de intervenciones públicas comenzaron a desarrollarse durante el año 2011.

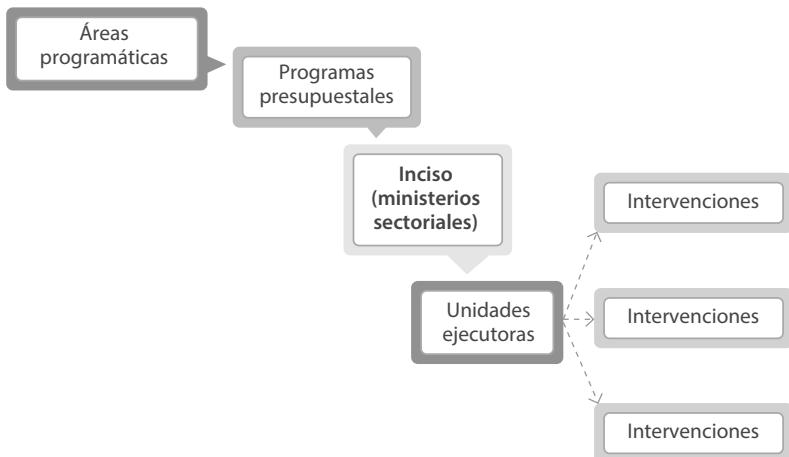
La evaluación se considera una herramienta central para la mejora continua de los servicios públicos. En particular, se entiende que la evaluación tiene un triple propósito, asociado a brindar insumos técnicos por medio del análisis del desempeño de las intervenciones públicas: 1) facilitar el aprendizaje organizacional, 2) impulsar acciones de mejora de los servicios y 3) apoyar el proceso de toma de decisiones presupuestarias (AGEV-OPP, 2013). Desde la perspectiva sostenida por AGEV y en consonancia con las definiciones técnicas predominantes, la evaluación se entiende como el complemento lógico del monitoreo. La razón es que busca conocer las razones que llevan a determinado nivel de desempeño, y se nutre de la información que aporta el monitoreo sobre los progresos o desvíos con respecto a lo esperado.

Las unidades de evaluación o unidades de análisis de los estudios iniciados en 2011 son las intervenciones públicas. AGEV-OPP las definió como el conjunto de acciones orientadas a obtener un propósito claro y único en cierta población objetivo. El logro de esta meta debe depender de la generación o la provisión de bienes o servicios. En sentido estricto, este concepto es asimilable a las definiciones de proyecto o programa.⁹ Dentro del esquema presupuestario uruguayo, las intervenciones públicas pueden encontrarse por lo general en los niveles de incisos y unidades ejecutoras.

Dentro de la amplia gama de metodologías disponibles para la evaluación, se optó por iniciar el camino con las evaluaciones de diseño, implementación y desempeño (DID). Sin embargo, actualmente también se han comenzado a desarrollar evaluaciones de impacto de intervenciones públicas, destinadas a conocer sus efectos netos. Las evaluaciones DID, conocidas en la literatura internacional como evaluaciones basadas en matriz de marco lógico o evaluaciones ejecutivas, son estudios que se caracterizan por basarse fundamentalmente en información existente (registros administrativos, estadísticas nacionales, reportes financieros y otras evaluaciones e investigaciones

⁹ Dentro del ámbito de los presupuestos públicos en el Uruguay, los conceptos de proyecto y programa presupuestarios tienen una definición que se puede apartar de la idea de proyecto o programa en el sentido técnico. Por ello, se utiliza la idea de intervención pública.

DIAGRAMA IX.4. Ubicación de las intervenciones públicas



Fuente: AGEV-OPP (2013).

académicas, entre otros elementos). Ésta se complementa con entrevistas a informantes calificados y, eventualmente, con otras fuentes de datos, como encuestas a beneficiarios o a personal de las intervenciones, grupos de discusión, etc. Asimismo, son llevadas a cabo por equipos de evaluadores externos a la administración. Se realizan en un periodo relativamente breve (seis meses) para conocer la situación actual de una intervención pública; se resaltan sus fortalezas y sus oportunidades de mejora.

Entre las razones que pesaron para la selección de estas metodologías en el sistema uruguayo, se encuentra que son instrumentos complementarios a los indicadores de desempeño o a los estudios que realizan otras organizaciones (públicas o privadas). En la medida en que se nutren de información existente, este tipo de evaluaciones ofrece un marco para la integración de diferentes fuentes, estudios e investigaciones. En segundo lugar, presentan menos restricciones para su realización que otras metodologías, como las evaluaciones de impacto. Estas últimas requieren grupos de control y líneas de base. Si bien no permiten realizar estimaciones sobre los efectos netos de las intervenciones en la población objetivo, están habilitadas para identificar, con menor costo y en tiempo más reducido, fortalezas y debilidades que pueden hacer más o menos posible el logro de los resultados esperados. En tercer lugar, las realizan evaluadores externos a

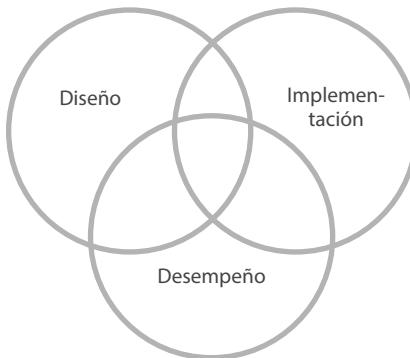
los responsables gubernamentales. Esto ofrece un marco más sólido para incorporar conocimiento especializado en los estudios y mayor validez sobre las conclusiones y las recomendaciones conseguidas.

En este sentido, las evaluaciones DID se conciben como estudios para recolectar, sistematizar y generar información sobre los desempeños de una intervención y sobre los factores que influyen en los niveles de diseño, gestión y contexto. Los análisis del diseño y la implementación que se proponen en estos estudios son instrumentales para comprender los factores que influyen en el desempeño de las intervenciones; es decir, están al servicio del análisis de desempeño, el cual es entendido como los logros que se obtienen por parte de una intervención a lo largo de su cadena de producción de valor. En otras palabras, son los avances o rezagos que tiene una intervención en términos de insumos, procesos, prestación de bienes y servicios (productos), efectos inmediatos (resultados) y efectos en el mediano o largo plazos (impactos).

A nivel de diseño, se analiza la teoría de cambio propuesta por la intervención. En particular, se indaga su consistencia con el problema o con la necesidad que busca satisfacer. Verifica la conexión entre sus diferentes niveles (consistencia vertical) y entre los indicadores disponibles (consistencia horizontal). En lo que respecta a la implementación, el énfasis está puesto en conocer en qué medida las organizaciones que implementan las intervenciones están en condiciones de llevarlas a cabo con éxito. Por eso, se analizan la adecuación de las estructuras organizativas y los mecanismos de coordinación, la fluidez de los procesos de producción de los productos previstos (bienes o servicios) y la suficiencia de las actividades de planificación, monitoreo y evaluación que se efectúan. Finalmente, el análisis de desempeño busca incorporar las fortalezas o las debilidades detectadas a nivel de diseño e implementación para comprender mejor su evolución reciente en términos de eficacia, calidad y eficiencia (siempre que la información disponible lo permita). Por lo general, el análisis está centrado en los eslabones de la cadena de producción de valor que corresponden a procesos y productos.

El proceso de evaluación de DID puede dividirse en cinco etapas: 1) definición de la agenda anual de evaluación, 2) selección de evaluadores externos, 3) creación de condiciones iniciales, 4) implementación de evaluación y 5) elaboración de acuerdos de mejora. Si bien se trata de etapas diferenciadas, cada una establece condiciones

DIAGRAMA IX.5. Esquema conceptual de DID



Fuente: AGEV-OPP (2012).

para que las próximas sucedan. En la práctica, pueden darse de forma simultánea. Sin ánimo de describir en detalle este proceso, se pueden destacar algunos rasgos para su ilustración.

Las autoridades de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) llevan a cabo la definición de la agenda anual de evaluación; para ello, consideran las áreas programáticas prioritarias definidas por el gobierno nacional (por ejemplo, educación, salud, vivienda o protección social). En un segundo momento, se hacen llamados para la conformación de los equipos evaluadores externos (etapa que puede ser simultánea con la anterior). Para la creación de las condiciones iniciales, se trabaja con los equipos técnicos de las intervenciones seleccionadas para generar un marco de referencia común, realizar el acopio de información existente y, en caso de que sea necesario, elaborar una matriz de objetivos que refleje la teoría de cambio de la intervención. La realización de la evaluación se acompaña de entregas de informes de avance. Los evaluadores externos los revisan de forma tripartita entre los equipos técnicos de las intervenciones y de AGEV-OPP. Finalmente, con las conclusiones y recomendaciones emanadas de la evaluación, se elaboran acuerdos de mejora entre las autoridades de las instituciones responsables de las intervenciones y la OPP, cuyo fin es impulsar acciones de mejoramiento de los servicios públicos.

Hasta el momento, se han realizado tres ediciones de evaluaciones DID. Las áreas programáticas donde se han desarrollado son salud, seguridad pública, vivienda y educación. Las evaluaciones DID que se

DIAGRAMA IX.6. Proceso de evaluación DID



Fuente: AGEV-OPP (2012).

han desarrollado desde 2011 hasta principios de 2014 alcanzaron un total de 12 intervenciones públicas.¹⁰ Algunos ejemplos son: 1) el Programa Nacional para la Construcción de Cooperativas de Vivienda, del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA); 2) el Programa Aduana, dirigido a la atención temprana de la salud de la primera infancia, de la Administración de los Servicios de Salud del Estado (ASSE); 3) el Programa Nacional de Policía Comunitaria, del Ministerio del Interior (MI); 4) el Programa Ciclo Básico Nocturno 2012, dirigido a la acreditación de la educación media básica para jóvenes de entre 15 y 21 años de edad, de la Administración Nacional de Educación Pública en conjunto con el Consejo de Educación Secundaria (ANEP-CES).

Los principales resultados de las evaluaciones se han difundido por medio de eventos públicos y de resúmenes ejecutivos de las evaluaciones finalizadas. Éstos incluyen conclusiones y recomendaciones, y están disponibles en el Observatorio de Políticas Públicas de AGEV-OPP. Entre los próximos pasos a desarrollar, se encuentra la diversificación

¹⁰ Las otras intervenciones evaluadas fueron el Programa de Autoconstrucción de Vivienda, el Programa MEVIR para la erradicación de la vivienda rural insalubre, el Patronato Nacional de Encarcelados y Liberados (PNEL), el Programa de Acompañamiento Socio-educativo Adolescente, el Instituto Nacional de Criminología (Anaci), la Oficina para el Seguimiento de Libertadas Asistidas (OSLA), el Ciclo Básico Nocturno 2009 y el programa Áreas Pedagógicas. Este listado no incluye las evaluaciones realizadas fuera del periodo de referencia (de 2011 a principios de 2014).

de las herramientas para la evaluación de impacto. Se espera que esto permita alcanzar mayor calidad en la política pública.

Análisis y conclusiones: Avances, problemas, desafíos

Los instrumentos de planificación, presupuesto, monitoreo y evaluación descritos anteriormente conforman la base del sistema de MyE de los programas gubernamentales contenidos en el presupuesto nacional, que es impulsado por la OPP por medio del AGEV. En términos generales, se trata de un sistema en proceso de conformación que posee orientaciones técnicas comunes y que busca la generación de condiciones favorables para una gestión basada en resultados. Si bien aún se encuentra lejos de alcanzar esa situación, resulta una fortaleza del sistema que, desde su diseño, tuvo una base conceptual que facilita la articulación entre los diferentes instrumentos.

Asimismo, las AP son una innovación en el esquema presupuestario que facilita la vinculación entre los recursos y los fines últimos que se espera alcanzar. Uno de los desafíos que aparece después de finalizar el primer presupuesto quinquenal realizado bajo esta metodología es continuar la revisión de las AP. Así, podrán analizarse su adecuación y la incorporación de nuevas alternativas de AP, lo que podría incluir una eventual redefinición de las existentes o, incluso, añadir nuevas.

Sin lugar a dudas, la redefinición de los PP es un esfuerzo importante, destinado a dotarlos de sentido. Ya que anteriormente tenían una lógica institucional, deben modificarse para denotar para qué se destinan los recursos públicos. Asimismo, es preciso emparentar la planificación con la presupuestación de acuerdo con los resultados que se busca obtener en los ámbitos de aplicación de la política. Esta redefinición facilita la identificación de puntos de articulación o siner-
gia entre los organismos públicos, en la medida en que ayuda a hacer visibles los resultados comunes. En relación con este último punto, uno de sus principales retos radica en profundizar las prácticas de planificación interinstitucional y articulación efectiva entre los organismos que son parte de una misma área programática o programa presupuestario. Este ámbito parece ser clave para aproximarse más a una gestión para resultados y para lograr que, en la práctica, se concrete la complementariedad entre los organismos públicos.

Debido al grado de avance alcanzando a nivel de los PP, el desafío parece estar centrado en introducir mejoras en las definiciones de los mismos y de sus fines, así como en los objetivos a nivel de inciso y unidades ejecutoras. De este modo, podrían superarse posibles limitaciones relacionadas con la clasificación de recursos en función de los objetivos a los que están destinados, por ejemplo. Este desafío está íntimamente vinculado a la identificación de las cadenas de generación de valor público y al desarrollo de sistemas de información que provean las evidencias necesarias para, por ejemplo, facilitar la vinculación entre el gasto realizado, el servicio prestado y los resultados alcanzados.

En lo que respecta específicamente a los indicadores de desempeño, se han alcanzado importantes avances en la identificación de indicadores clave a lo largo de todos los niveles del esquema presupuestario. Las AP más importantes cuentan con un conjunto de indicadores seleccionados y actualizados de forma anual, aunque todavía resta realizar esta identificación para todas las AP del presupuesto nacional. En ese sentido, existe un desafío relacionado con perfeccionar los indicadores para observar los avances en la concreción de los objetivos contenidos a nivel de programas, incisos y unidades ejecutoras; por ejemplo, en el proceso de definición de metas para el caso de indicadores a nivel de programa presupuestario que estén fundadas técnicamente con la participación de los organismos que contribuyen al logro de esos objetivos. Asimismo, un punto que debe profundizarse es la apropiación de los indicadores desde las instituciones que forman parte del sistema, para evitar que los mismos se tomen como un requisito administrativo y lograr que se consulten como insumos para la toma de decisiones y que se reporten a la ciudadanía.

De forma complementaria, cuatro retos más aparecen como clave para facilitar la institucionalización del sistema. En primer lugar, fortalecer técnicamente las contrapartes de los organismos sectoriales que participan en el mantenimiento y desarrollo del sistema. En particular, mejorar las capacidades de planificación interna de los organismos que ayudan a la identificación de las cadenas de valor y de los indicadores importantes. En segundo lugar, consolidar los sistemas de información, en sintonía con las planificaciones internas de los organismos, para que aporten la información confiable, válida y oportuna para alimentar los indicadores de desempeño. En tercer lugar, desarrollar mecanismos para verificar la veracidad de la información corres-

pondiente a los indicadores de desempeño. Finalmente, diversificar las modalidades de divulgación y sensibilización de la información proveniente del monitoreo, para facilitar su utilización por diferentes públicos que colaboran con la transparencia de la gestión pública; por ejemplo, mediante actividades de asesoramiento a actores de la propia administración (como parlamentarios y sus asesores) para una mejor interpretación de la información presupuestaria.

En lo que respecta a la evaluación, se identifican avances importantes en el desarrollo de herramientas para llevar a cabo esta tarea. Las evaluaciones DID permiten conocer las fortalezas y las oportunidades de mejora de las intervenciones públicas con vistas a su fortalecimiento. Asimismo, se aprecia el perfeccionamiento de la metodología de evaluación basada en la matriz de marco lógico, que se ha adaptado al contexto local y se ha potenciado con el desarrollo de estudios específicos para superar la escasez de información (como encuestas y censos a beneficiarios u operadores sociales). Adicionalmente, se ha articulado con otros tipos de evaluaciones (por ejemplo, evaluaciones de impacto).

Asimismo, algunos retos para la institucionalización de estas herramientas son lograr la definición de una agenda anual de evaluación compartida por el poder ejecutivo, y regular el periodo para su aprobación (calendario previsible), lo que facilitará el trabajo posterior. Este desafío también se vincula con la sincronización de los resultados de las evaluaciones con los órganos institucionales para la toma de decisiones relacionadas con las políticas públicas, particularmente la rendición anual de cuentas y la elaboración del presupuesto quinquenal.

Por otro lado, para alcanzar una evaluación de otros aspectos de la acción pública que permita abordar el nivel de política pública (ya no sólo de proyectos y programas), es necesaria la diversificación de las herramientas metodológicas. Es preciso también que estas últimas faciliten la evaluación de programas presupuestales y políticas públicas en un sentido más amplio. Alcanzar niveles de intervención superiores, como los PP, implica el desarrollo de otras metodologías de evaluación como las evaluaciones cuantitativas (de resultados o de impacto). En ese sentido, se aprecia que han comenzado a desarrollarse evaluaciones de impacto de intervenciones públicas que están en proceso de implementación (relacionadas con temas productivos).

Respecto a la difusión de información, en la actualidad se dan a conocer los resúmenes de los resultados de las evaluaciones realizadas

por los evaluadores externos por medio de un evento de presentación de resultados y de la publicación en Internet. Con la finalidad de facilitar la institucionalización del sistema, uno de los desafíos es crear mayores canales para la difusión pública y la presentación integral de los resultados de las evaluaciones realizadas. De forma complementaria, resulta relevante la difusión de estos resultados entre otros actores relevantes, como el Parlamento Nacional u otros organismos públicos (como el MEF).

Un avance importante en el uso de los resultados de las evaluaciones son los acuerdos de mejora (AM). Por medio de la identificación de acciones que apunten a fortalecer las oportunidades de mejora detectadas, se facilita el perfeccionamiento de los servicios evaluados. Asimismo, parece necesario continuar profundizando en la elaboración de los AM a partir de los resultados de las evaluaciones DID. Así se podrán traducir en convenios acordados entre las instituciones participantes. En ese sentido, es importante continuar con el monitoreo y la rendición de cuentas públicas sobre la instrumentación de los AM y la posterior evaluación de sus resultados. Con ello, se permite conocer su grado de eficacia para impulsar la mejora de los servicios. De manera complementaria, es recomendable la generación de incentivos hacia los responsables de implementar los AM. Dos ejemplos son la asistencia técnica para la gestión del cambio y los fondos concursables para financiar las acciones previstas.

En síntesis, el sistema de planificación, presupuestación, monitoreo y evaluación, que se impulsa desde la Oficina de Planeamiento y Presupuesto mediante el Área de Gestión y Evaluación del Estado, se encuentra en proceso de conformación inicial. Ya se han sentado las bases conceptuales y operativas de acuerdo con su momento de desarrollo.

Referencias

- AGEV. Área de Gestión y Evaluación del Estado y OPP, Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP). 2010. *Proyecto de Ley de Presupuesto Nacional. Tomo II: planificación estratégica 2010-2014*. Montevideo: AGEV-OPP.
- _____. 2012. “Las evaluaciones de diseño, implementación y desempeño (DID): desafíos y avances”. Ponencia presentada en el

- Seminario Internacional: La evaluación en un contexto de gestión para resultados. Montevideo, junio.
- _____. 2013. “Desarrollo de instrumentos de planificación, presupuesto, MyE”. Ponencia presentada en el XL Seminario Internacional de Presupuesto Público. Montevideo, febrero.
- _____. 2013a. “La experiencia de AGEV”. Ponencia presentada en el Seminario Internacional: Monitoreo y evaluación de políticas públicas, y las contribuciones de la auditoría del desempeño. Brasilia, marzo.
- _____. 2013b. *Rendición de cuentas 2012. Tomo II, parte 1: Contexto y resultados de áreas programáticas prioritarias*. Montevideo: AGEV-OPP.
- INE. Instituto Nacional de Estadística (INE). 2014. *Uruguay en cifras*. Montevideo: INE.
- Ley 16736. 1996. Presupuesto Nacional.
- Ley 17866. 2001. Creación del Ministerio de Desarrollo Social.
- Ministerio de Desarrollo Social. 2013. *Reporte social 2013: principales características del Uruguay social*. Montevideo: Ministerio de Desarrollo Social. Disponible en: http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/23497/1/reportesocial_2013.pdf [consultado el 29 de enero de 2015].
- MEF. Ministerio de Economía y Finanzas. 2010. *Proyecto de Ley de Presupuesto Nacional: exposición de motivos*. Montevideo: MEF.
- _____. 2013. *Rendición de cuentas 2012: exposición de motivos*. Montevideo: MEF.
- Moreira, C. 2006. “Sistemas de partidos, alternancia política e ideología en el Cono Sur (Argentina, Brasil, Chile y Uruguay)”. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 15, pp. 31-56.
- Poder Legislativo. 2004. *Constitución de la República Oriental del Uruguay*. Montevideo: Poder Legislativo. Disponible en: <http://www.presidencia.gub.uy/normativa/constitucion-de-la-republica> [consultado el 18 de marzo de 2015].

Siglas y acrónimos

AGEV: Área de Gestión y Evaluación del Estado.

AM: Acuerdos de mejora.

ANEP-CES: Administración Nacional de Educación Pública-Consejo de Educación Secundaria.

AP: Áreas programáticas

ASSE: Administración de los Servicios de Salud del Estado.

CGN: Contaduría General de la Nación.

DID: Evaluaciones de diseño, implementación y desempeño.

Inacri: Instituto Nacional de Criminología.

INE: Instituto Nacional de Estadística.

LP: Línea de pobreza.

MEF: Ministerio de Economía y Finanzas.

MEVIR: Movimiento de Erradicación de la Vivienda Insalubre Rural.

MI: Ministerio del Interior.

Mides: Ministerio de Desarrollo Social.

MVOTMA: Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente.

MyE: Monitoreo y evaluación.

OPP: Oficina de Planeamiento y Presupuesto.

OSLA: Oficina para el Seguimiento de Libertades Asistidas.

PIB: Producto interno bruto.

PNEL: Patronato Nacional de Encarcelados y Liberados.

PP: Programas presupuestales.

SIIF: Sistema Integrado de Información Financiera.

SPE: Sistema de Planificación Estratégica y Evaluación.

X. Institucionalización de los sistemas de seguimiento y evaluación de políticas públicas en Venezuela: ¿Acercamiento o distanciamiento?

Lorayne Finol Romero

Introducción

La pertinencia y la relevancia de las herramientas de gobierno que promueven el ejercicio de una gestión pública transparente, eficaz y eficiente son incuestionables. La evaluación de políticas públicas está llamada a convertirse justamente en esta herramienta, provista por las ciencias sociales y entendida como un proceso que combina los instrumentos y las técnicas de la investigación científica. De esta manera, podrá analizar una unidad de estudio tan compleja como la gestión pública y asumir así el objetivo de conocer, explicar y valorar, mediante la aplicación de un método sistemático, el nivel de logros alcanzado por una intervención pública, es decir, sus resultados e impactos. Adicionalmente podrá, en forma fehaciente y tangible, aportar al proceso de toma de decisiones las experiencias aprendidas que den respuesta a la satisfacción de las necesidades que demanda la colectividad.

Este planteamiento teórico dio paso al diseño de una investigación documental para analizar el sistema de monitoreo y evaluación (MyE) de políticas públicas en Venezuela. Partió de la sistematización de fuentes documentales primarias y secundarias, y su estrategia de recolección de datos se basó en un instrumento matricial de análisis conceptual. Como resultado, se identificaron los resultados alcanzados. Éstos permitieron diagnosticar la situación actual del sistema de evaluación en Venezuela. Se evidenció la presencia de instrumentos de contraloría pública similares a los controles de auditoría, cuyo propósito principal es verificar el uso y el destino de los recursos públicos, mas no certificar la eficacia del programa ni la coherencia interna entre los

resultados e impactos, así como tampoco documentar las experiencias adquiridas mediante la resolución de los problemas colectivos. Esta situación plantea un gran desafío para los gobernantes en Venezuela en relación con la consolidación de sistemas formales de MyE que provean eficiencia, eficacia y trasparencia a la gestión pública.

Los resultados y las conclusiones de la investigación se dividirán en cuatro secciones. La primera sección expone el análisis de los antecedentes y brinda un breve preámbulo en el que se sistematizan los factores políticos, sociales y económicos que han propiciado la descentralización y la descentralización de la administración pública de Venezuela. En la segunda se identifican todas las funciones y competencias de los organismos de MyE en Venezuela. En la tercera se realiza una indagación sustantiva de las funciones de MyE ejecutadas por los organismos públicos en Venezuela, y, por último, la sección cuarta especifica los avances y las debilidades observados en los instrumentos de MyE en Venezuela.

Antecedentes y breve preámbulo

Con la instauración del sistema democrático venezolano,¹ se inició un proceso de reforma en la administración pública nacional con el objetivo de adecuarla a las exigencias planteadas por el Estado moderno. Dicho proceso comenzó en la década de 1960, con la etapa constitucional conocida como el Pacto de Punto Fijo,² al producirse la necesidad de acoplar la administración pública a los nuevos postulados democráticos.

El análisis de las reformas efectuadas en la administración pública en Venezuela demostró la presencia de intenciones de disminuir la ineficiencia, ineficacia y poca trasparencia del modelo centralizado. El periodo de transformación prevaleció durante la vigencia de la Constitución de 1961 y durante la instauración de la etapa conocida

¹ Es decir, después del derrocamiento de la dictadura ejercida por el presidente Marcos Pérez Jiménez en 1958.

² El Pacto de Punto Fijo fue el acuerdo entre los partidos políticos que lograron derrocar a Pérez Jiménez, cuyos objetivos eran los siguientes: “Defensa de la constitucionalidad y del derecho a gobernar conforme al resultado electoral. Gobierno de Unidad Nacional, esto es, considerar equitativamente a todos los partidos firmantes y otros elementos de la sociedad en la formación del gabinete ejecutivo del partido ganador. Programa de gobierno mínimo común”.

como de la descentralización, que empezó en 1989 con el proceso de trasferencias de competencias constitucionales nacionales a los estados. Tras consolidarse esta dinámica con la reforma constitucional de 1999, se cristalizó nominalmente la tradición federal descentralizada que distinguía a la organización política venezolana. Sin embargo, en 2008 comenzó la etapa conocida como la reversión de la descentralización, que truncó la tendencia previa mediante la sentencia de la Sala Constitucional y conminó a las entidades regionales a devolver a la nación las competencias de administración y aprovechamiento de autopistas, puertos y aeropuertos.

Este esquema organizativo centralizado, producto de la etapa mencionada, es evidente en todo el entramado normativo que regula la organización de la administración pública en Venezuela. Su antecedente inmediato es la Ley Orgánica de Administración Central, cuyas disposiciones se limitaban a regular la estructura y el funcionamiento de la administración central, así como sus órganos y sistemas, el número y denominación de los ministerios, sus competencias y las bases de su organización. Dicho instrumento legal, como lo indica su nombre, tenía restringido el ámbito de aplicación a la administración central y no podía extenderse fuera de los límites dispuestos, es decir, hacia las demás entidades político-territoriales.

Es importante destacar que, mediante la reforma constitucional de 1999, se configuró el nuevo entorno político, social y económico en el que se erigió la nueva organización de la administración pública. Esta institución permitió al presidente ejercer todas las competencias establecidas en el nuevo orden constitucional. Por ello, la nueva estructura organizativa y el funcionamiento de los órganos públicos se regularon, y se pretendió integrar los entes administrativos nacionales, estatales y municipales que, antes de la reforma constitucional, se encontraban regulados de manera dispersa.

En el marco del desarrollo de la Constitución de 1999, se promulgó la Ley Orgánica de Administración Pública (LOAP)³ mediante decreto

³ Ley Orgánica de Administración Pública, publicada en *Gaceta Oficial*, núm. 37 305 (17 de octubre de 2001), la cual derogó la Ley de Administración Central de 1999, que a su vez derogó la Ley Orgánica de la Administración Central, publicada en la *Gaceta Oficial de la República de Venezuela*, núm. 5 025 extraordinario (20 de diciembre de 1995), así como el Decreto 1 580, publicado en la *Gaceta Oficial de la República de Venezuela*, núm. 36 095 (27 de noviembre de 1996), y el Decreto 305, publicado en la *Gaceta Oficial de la República de Venezuela*, núm. 36 786 (14 de septiembre de 1999).

ley. Su jurisdicción no estaba restringida a los órganos y entes de la administración pública nacional, sino que también incluía las administraciones municipales y estatales o los niveles intermedios. Éstos, posteriormente a la entrada en vigor de la LOAP, adaptaron su estructura, su organización y su funcionamiento a las nuevas bases normativas.

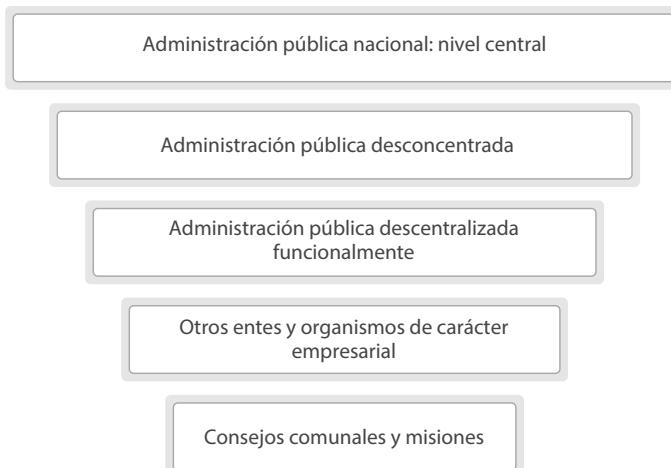
A continuación y en el marco del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública 6217 (con fecha 15 de julio de 2008), se promulgó una segunda reforma en un entorno político, social y económico impulsado por el desiderátum del máximo tribunal, específicamente la Sala Constitucional.⁴ Ésta propugnaba un modelo de descentralización cooperativa o funcional hacia los niveles estatales, los distritos municipales y otros entes con competencias para el manejo y la administración de recursos presupuestarios, entre los que se incluían los consejos comunales. A ellos, así como al resto de los órganos y entes públicos, se los supeditó al cumplimiento de todos los principios rectores estatuidos en la ley, destacando muy específicamente el principio de eficiencia en la asignación y en la utilización de los recursos públicos.

En concordancia con el recuento histórico que antecede, y con el uso del método de interpretación analítico-normativo, el diagrama X.1 expone la estructura organizativa de la administración pública nacional: órganos del nivel central, órganos desconcentrados, órganos descentralizados funcionalmente, otros entes u organismos de carácter empresarial, fundaciones y asociaciones, y consejos comunales y misiones.

La forma de pirámide invertida muestra cómo, a pesar de que nominalmente la organización de la administración se compone por órganos nacionales desconcentrados y descentralizados, los órganos del poder nacional ejercen la mayor parte de las competencias públicas a nivel central. Éstas, a su vez, se encuentran organizadas de acuerdo con las disposiciones establecidas en el Decreto Presidencial 6732, en el cual se estableció la organización del nivel central de la administración pública nacional, integrado por la Presidencia de la República,

⁴ “Se ordena publicar en *Gaceta Oficial* bajo la denominación ‘Sentencia de la Sala Constitucional del tsj’ que fija la interpretación vinculante del artículo 164.10 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela” (Tribunal Supremo de Justicia-Sala Constitucional, 2008).

DIAGRAMA X.I. Estructura organizativa de la administración pública nacional



Fuente: Elaboración propia a partir de la Ley Orgánica de la Administración Pública.

el órgano superior de gobierno, la Vicepresidencia de la República y los ministerios.

Mediante este decreto, asimismo, se crearon 25 ministerios⁵ en diferentes materias, y se regularon detalladamente las competencias y atribuciones de cada uno de ellos, a la vez que recibieron la facultad de crear los órganos desconcentrados necesarios para el ejercicio de sus competencias. Nuevamente, esto queda ilustrado en el diagrama X.1, donde se muestra que el mayor número de atribuciones se ejerce centralizadamente. Como resultado, la base de la organización de la administración pública en Venezuela estriba en su nivel central. Esto ha ocasionado el aminoramiento paulatino de las competencias de los entes político-territoriales de los órganos que configuran el poder público descentralizado. Éstos cada vez enfrentan un ejercicio más reducido de sus competencias constitucionales, dado que, desde el inicio del proceso experimentado en 2008, se volvió posible la reversión del ejercicio de sus competencias a la administración centralizada.

⁵ El número de ministerios se reformó mediante decreto ley del ejecutivo nacional durante la edición de esta investigación, el 2 de septiembre de 2014, con el Decreto 1 213, publicado en la *Gaceta Oficial* 414676. Este decreto aumentó los ministerios a 28 y las vicepresidencias a ocho.

A la estructura del sistema político territorial original⁶ se ha adicionado un conjunto de entidades distintas a las territoriales establecidas inicialmente en la Constitución Nacional, compuesto por un Distrito Capital y las organizaciones comunitarias representadas en los consejos comunales, como se detalla a continuación.

Es importante considerar que el modelo de organización del poder político territorial en Venezuela responde a un conjunto de eventos sociopolíticos que se iniciaron desde la transición a la modernidad en la década de 1960. Lo impulsó el presidente Marcos Pérez Jiménez y culminó con su posterior derrocamiento como resultado de los constantes atropellos de los derechos civiles que caracterizaron su dictadura. Con ello se dio paso al periodo constitucional del “puntofijismo” o Pacto de Punto Fijo, en el que se sentaron las bases democráticas del sistema político de partidos venezolano. Dicha transición logró la consolidación de la descentralización como instrumento para acercar el poder político a las organizaciones territoriales.

Este contexto fue el punto de partida para la instauración del modelo político impulsado por el gobierno actual, que dio inicio a finales de la década de 1990. Específicamente, comenzó con los comicios electorales de 1998, en los que la principal promesa política del candidato triunfador fue la refundación de la República de Venezuela en el marco de una Asamblea Nacional Constituyente. Esta última fue convocada por el más tarde presidente Hugo Chávez Frías; así, se reformaron las bases políticas, jurídicas y sociales del Estado, y se constituyó un nuevo modelo de organización bajo la denominación de República Bolivariana de Venezuela.

Dichos hitos históricos dieron paso a la reestructuración del poder público hacia lo que actualmente se encuentra estatuido en la Constitución Nacional de 1999. Ésta, en paralelo con un periodo de gobierno marcado por conflictos sociales y políticos internos, desencadenó un conjunto de disposiciones que se promulgaron de manera desarticulada. Esto sucedió a pesar de la necesidad de introducir instrumentos de gobierno que permitieran aminorar las acaloradas pretensiones de los grupos sociales que ejercían presión sobre el gobierno y atentaban contra la continuidad del ejercicio del poder

⁶ Está representado por el poder municipal, ejercido por medio de 335 entidades municipales, y por el poder estatal, ejercido mediante 25 entidades regionales (Finol, 2011).

y la profundización del proyecto político denominado Socialismo del Siglo xxi.

Marco legal e institucional

Analizar la estructura normativa que ha dado paso a la incorporación del sistema de evaluación y monitoreo de políticas públicas en Venezuela amerita considerar las profundas reformas políticas experimentadas en el entorno sociopolítico venezolano. Éstas han propiciado un ordenamiento jurídico muy particular: desde una perspectiva amplia, puede catalogarse como un *collage* de instrumentos jurídicos, caracterizado por altas y bajas en el ejercicio del poder público, que llevaron a la promulgación de un conjunto de textos legislativos, mediante decretos con fuerza de ley, como parte de regulaciones habilitantes concedidas al presidente de la República. Estos documentos han contemplado de modo secundario algunas regulaciones relacionadas con procesos de MyE en distintas materias; no obstante, su objetivo principal radica en facilitar el ejercicio del poder ejecutivo.

Esto ha resultado en un voluminoso conjunto de reformas legislativas que, en muchos casos, no otorgan tiempo suficiente para producir impactos normativos significativos. Tal es el caso del abundante grupo de reformas efectuadas a la administración pública en la historia reciente, a partir del primer periodo presidencial de Hugo Chávez Frías. El propósito de éstas ha sido la profundización de un modelo político fundamentado en la democracia popular protagónica, y buscan yuxtaponer el sistema electoral tradicional de partidos alternativo, democrático, secreto y universal a un sistema político de participación directa de la población. Este modelo forma parte del Socialismo del Siglo xxi.⁷

La incorporación de este modelo democrático popular socialista ha sido posible debido a la bonanza de recursos públicos provenientes de la renta petrolera venezolana. Dos planes de desarrollo económico y social han orientado esta tendencia: el Plan Nacional Simón Bolívar

⁷ De acuerdo con Heinz Dieterich, el “Socialismo del Siglo xxi es un socialismo revolucionario que bebe directamente de la filosofía y la economía marxista, y que se sustenta en cuatro ejes: el desarrollismo democrático regional, la economía de equivalencias, la democracia participativa y protagónica, y las organizaciones de base”. Véase: <http://www.carlosvilcheznavamuel.com/sabe-usted-que-es-el-socialismo-del-siglo-xxi/>.

(elaborado durante el segundo periodo presidencial constitucional, 2007-2013) y el Plan de la Patria (2013-2016).

No obstante, durante la gestión del primer plan, los resultados no pudieron evidenciarse de manera fehaciente, pues no se aplicaron los debidos instrumentos de MyE, como el ex presidente Hugo Chávez Frías reconoció públicamente en el primer discurso después de su tercera reelección presidencial, celebrada en diciembre de 2012.⁸ Debido a su abrupta defunción el 5 de marzo de 2013, el ex mandatario no logró alcanzar tales resultados.

Un análisis normativo exhaustivo, por medio de la hermenéutica jurídica, muestra que el sistema de MyE en Venezuela no está unificado, sino que está conformado por diferentes organismos de la administración pública que, adscritos a diferentes competencias del poder público, ejercen simultáneamente tareas de MyE. Para ilustrar lo anterior, se crearon tres categorías conceptuales conformadas por subsistemas de la administración pública, cuyo propósito es promover la eficiencia y eficacia de la misma.

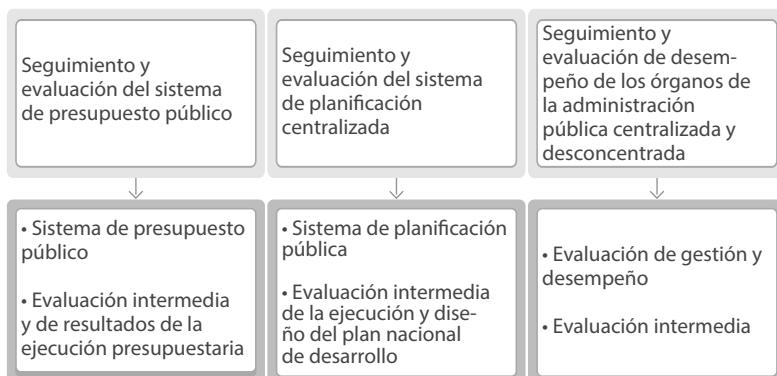
La primera de ellas es el subsistema de seguimiento y evaluación en materia presupuestaria, cuyas funciones son coordinadas por los órganos del nivel central de la administración pública nacional, específicamente por el Ministerio de Finanzas mediante la Oficina Nacional de Presupuesto (Onapre). La segunda categoría la conforma el subsistema de seguimiento y evaluación de la planificación pública nacional, cuyo órgano rector es el Consejo Federal de Gobierno, mediante la Comisión Central de Planificación. La tercera es el subsistema de seguimiento y evaluación de desempeño, ejecutada por todos los órganos de la administración pública; ésta lleva a cabo internamente sus tareas de evaluación por medio de las oficinas estratégicas de MyE. También podría añadirse una cuarta categoría, la más reciente en su incorporación al Despacho de la Secretaría de la Presidencia, es el Viceministerio de Seguimiento de

⁸ “Ésa es una de nuestras más grandes fallas, la falta de monitoreo de planes y programas”, admitió el mandatario en su discurso. Por eso buscaría “elevar la eficiencia en todos los frentes y en todos los niveles” y mejorar la eficiencia de su administración al “transformar el Ministerio del Despacho de la Secretaría de la Presidencia en un ministerio poderoso, que tenga mucho poder de monitoreo en la gestión del gobierno nacional y local” (Chávez, 2012).

la Gestión de Gobierno, que tiene el propósito de monitorear las decisiones presidenciales.⁹

En consecuencia, siguiendo la tipología y las categorías conceptuales aportadas por la doctrina, los instrumentos de MyE presentes en la administración pública venezolana se clasifican en los primeros tres ámbitos ya mencionados: presupuestario, planificación y gestión (desempeño). En ellos se realizan procesos de evaluación internos: *ex ante*, intermedios y *ex post*. Dichas categorías conceptuales diseñadas para esta investigación pueden apreciarse en el diagrama X.2.

DIAGRAMA X.2. Categorías conceptuales de los sistemas de seguimiento y evaluación



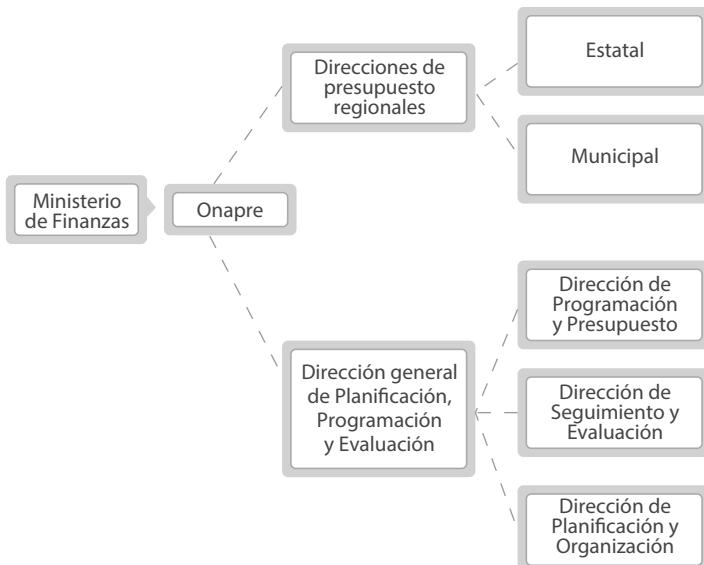
Fuente: Elaboración propia con base en LOAP, LOAFSP y LOCFG.

Monitoreo y evaluación del Sistema de Presupuesto Público en Venezuela

Las competencias de MyE del sistema presupuestario se depositaron en un órgano de gestión adscrito al Ministerio de Finanzas, a nivel de la administración centralizada. Específicamente, éstas se encuentran en la Onapre, oficina que forma parte del poder ejecutivo, con fundamento en la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público (LOAFSP) (diagrama X.3). El objetivo principal de dicho

⁹ Este organismo se creó a solicitud del ex presidente Hugo Chávez Frías mediante decreto, en virtud de su intención de enmendar los errores de su gobierno. Véase: <http://www.elmundo.com.ve/noticias/tuvoto/chavez-propone-crear-ministerio-del-monitoreo-pa.aspx>.

DIAGRAMA X.3. Estructura de la Oficina Nacional de Presupuesto



Fuente: Elaboración propia a partir de la LOAFSP.

órgano es coordinar el análisis de las metas y los recursos financieros de los organismos del sector público para proyectar una programación presupuestaria eficiente. Su ejecución física y financiera debe conducir a un proceso continuo de MyE de la gestión presupuestaria pública, el cual debe sustentarse en la planificación, los proyectos y la disposición y manejo de la información presupuestaria permanente.

Entre las funciones establecidas por ley para la Onapre se encuentran todas las relacionadas con el sistema de evaluación presupuestaria y los indicadores de gestión, ligadas al proceso de formulación del proyecto de presupuesto anual. En estas funciones, resalta el papel de coordinador en tres situaciones: la elaboración y la implementación de los sistemas e instructivos de MyE presupuestarios; la preparación de la información sobre la gestión presupuestaria para ser suministrada en la memoria y cuenta del Ministerio de Finanzas, y la evaluación de diseño de los sistemas vinculados con el proceso presupuestario. Como es evidente, estas tareas de MyE responden a una tipología de evaluación de diseño y se orientan a realizar diagnósticos de las situaciones que dan origen a las intervenciones públicas, así

como a asegurar el destino de los fondos públicos que las financian. En concordancia con lo dispuesto en el texto constitucional y lo que el legislador nacional desarrolló mediante decreto para la Ley Orgánica de Administración Financiera, el mandato dispone la incorporación de procesos permanentes de MyE de la gestión presupuestaria pública. Éstos deben coordinar el análisis de las metas y los recursos financieros de los organismos presupuestarios del sector público, con el propósito de garantizar una programación y unas ejecuciones física y financiera eficaces y eficientes. Asimismo, su sustento debe ser información fehaciente y sistematizada, y es preciso que incorpore al resto de los entes político-territoriales descentralizados (estados y municipios) en la evaluación de resultados que lleva a cabo la oficina de presupuesto. Como resultado del proceso, se documenta un análisis crítico sobre los logros físicos y financieros obtenidos y programados, se identifican las causas del incumplimiento y se hacen las recomendaciones necesarias para que los organismos afectados puedan subsanarlas. Así, el Ministerio de Finanzas puede tomarlo en consideración en la etapa de diseño del presupuesto público.

De lo anterior puede inferirse la presencia de un subsistema de evaluaciones internas *ex ante*, intermedias y *ex post*, pues lo impulsa la Oficina Nacional Presupuestaria misma. Ésta busca diseñar, ejecutar y evaluar los programas contenidos dentro del sistema presupuestario, como parte del proceso de captación y asignación de los recursos conducentes a las metas de desarrollo diseñadas; asimismo, su propósito es someter la ejecución presupuestaria a las reglas de disciplina fiscal vigentes, así como documentar los resultados obtenidos y las metas inconclusas. De este modo, los resultados pueden tomarse en cuenta para el próximo proceso de diseño presupuestario, utilizando instrumentos de recolección de datos, como las auditorías y la rendición de cuentas mediante plataformas web centralizadas.

Monitoreo y evaluación del Sistema de Planificación Pública en Venezuela

El Sistema Nacional de Planificación está fundamentado en la Ley Orgánica de Planificación Pública y Popular (LOPPP). Sus bases fundamentales se asentaron en la necesidad de coordinar las instancias de planificación participativa de los diferentes niveles y órganos de

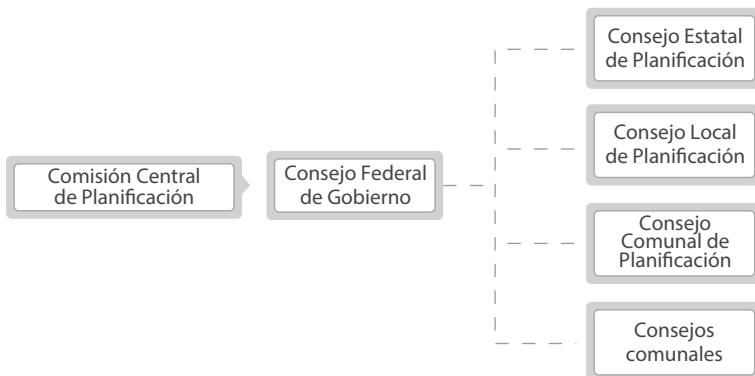
gobierno, en corresponsabilidad con los consejos comunales, comunas y demás sistemas de agregación popular.

Para un sector de la doctrina federal fiscal en Venezuela, esta normativa quebranta el principio constitucional de la descentralización como política de Estado nacional (Finol, 2011), pues faculta al presidente de la República, por medio del Consejo Federal de Gobierno, a ejercer y regular relaciones intergubernamentales. Éstas involucran transferencias, reversión y concentración de competencias y servicios en organizaciones de base del poder popular, en detrimento de los poderes públicos estatal y municipal, establecidos constitucionalmente.

No obstante, este sistema de planificación está adscrito a la Comisión Central de Planificación de la administración nacional centralizada. Se conforma por cinco instancias: 1) el Consejo Federal de Gobierno, 2) los Consejos Estatales de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas, 3) los Consejos Locales de Planificación Pública, 4) los Consejos de Planificación Comunal y 5) los Consejos Comunales. Esta organización puede apreciarse en el diagrama X.4.

El Sistema Nacional de Planificación tiene como objetivo central la optimización de los procesos de definición, formulación, ejecución y evaluación de las políticas públicas de cada uno de los niveles de gobierno en Venezuela; además, promueve la coordinación, la consolidación y la integración equilibrada de la planificación para garantizar el bienestar social de los venezolanos. Entre sus funciones se encuentra procurar que todos los órganos y entes del poder público, en el proceso de formulación de sus planes, logren articularse con las dependencias del sistema de planificación. Por ejemplo, se asegura de que la Comisión Central de Planificación y el diseño de sus respectivos planes sean coherentes con lo establecido en el Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación.

La evaluación interna *ex ante* de diseño es muy importante dentro de los procesos de MyE. Persigue garantizar la coherencia entre los planes de desarrollo de las entidades político-territoriales descentralizadas y desconcentradas, y el plan de desarrollo nacional. Sin embargo, aunque se trata de un trabajo necesario en un esquema político-territorial federal descentralizado, aún no se ha logrado concretar un primer plan concertado de desarrollo nacional, estatal y municipal en Venezuela debido a diferencias entre los distintos actores políticos. Los tres últimos

DIAGRAMA X.4. Comisión Central de Planificación

Fuente: Elaboración propia a partir de la LOPPP.

planes de desarrollo nacional han sido diseñados por la Presidencia de la República, sin consideración de los resultados recabados por la Comisión Central de Planificación, la cual aún no ha logrado formalizar ni divulgar el primer informe de evaluación. De ahí la afirmación inicial de esta investigación: estos sistemas no son cabalmente de monitoreo y evaluación.

Monitoreo y evaluación del sistema de desempeño y de gestión de la administración pública en Venezuela

El Sistema de Seguimiento y Evaluación de Desempeño está fundamentado en la Ley Orgánica de Administración Pública; ésta, para desarrollar el principio de calidad en la gestión pública, estableció claramente que la misma está al servicio de la ciudadanía. En el marco de la LOAP, el sistema de seguimiento debe ejecutar sus atribuciones bajo los principios de honestidad, participación, celeridad, eficacia, eficiencia, transparencia, rendición de cuentas y responsabilidad en el ejercicio de la función pública, con sometimiento pleno a la ley y al derecho.

A partir de que el monitoreo de actividades, así como la evaluación y el control de los resultados y del desempeño institucional fueron propósitos perseguidos por los legisladores, se crearon unidades estratégicas de MyE de políticas públicas adscritas al despacho de cada ministro. Estas unidades se integran por un equipo multidisciplinario con

funciones evaluativas sobre la ejecución y el impacto de las políticas públicas que están bajo la responsabilidad del ministerio. Adicionalmente, deben someter los resultados de sus estudios a la consideración de la junta ministerial para que ésta tome las decisiones pertinentes.

Puede observarse, por primera vez en el ordenamiento jurídico nacional, la consagración de las bases estructurales del Sistema de Seguimiento y Evaluación de Desempeño, que configuran las herramientas para actualizar y transformar la gestión de la administración pública. El fin es que ésta oriente su actuación hacia el servicio de las personas, y que fomente una gestión pública de calidad y con mayores índices de eficacia en el cumplimiento de sus metas y objetivos.

Este novedoso Sistema de Seguimiento y Evaluación de Desempeño se encuentra inserto en la estructura organizativa de los órganos superiores del nivel central de la administración pública nacional, como puede apreciarse en el diagrama X.5.

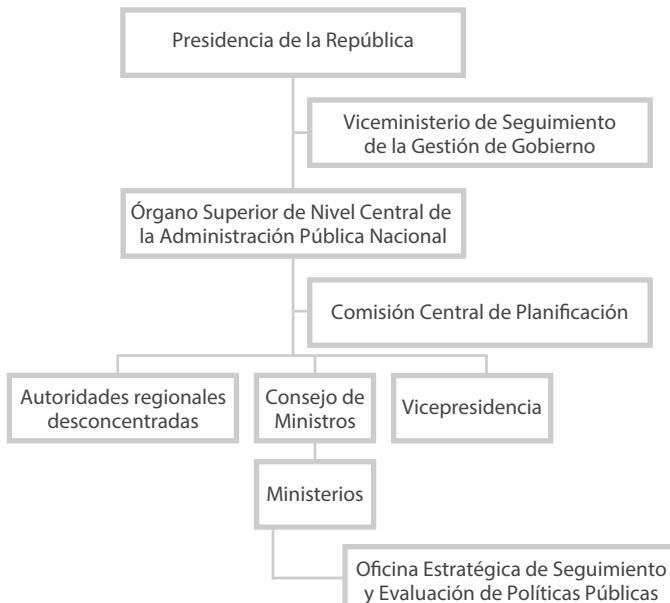
Como consecuencia del análisis que antecede, y con base en la observación directa, se entiende que, dentro de la estructura organizativa del nivel central de la administración pública nacional, existen dos entes públicos que ejercen tareas de evaluación de desempeño: la Comisión Central de Planificación y las Oficinas Estratégicas de Evaluación.

Estos dos organismos ejercen tareas de MyE, según lo estipulado en la ley que contempla su creación. Se desempeñan a nivel centralizado de la administración pública, donde la Comisión Central de Planificación está adscrita al órgano central de gobierno, mientras que las Oficinas Estratégicas de Evaluación se encuentran vinculadas a cada uno de los 25 despachos ministeriales. Sus funciones son las siguientes:

1. La Comisión Central de Planificación es el órgano superior de coordinación y control de la planificación centralizada de la administración pública nacional y es de carácter permanente. Se encarga de garantizar la armonización y la adecuación de las actuaciones de los órganos y entes de la administración pública nacional.

En las Oficinas Estratégicas de Evaluación, ubicadas en cada uno de los ministerios, reposa la conducción estratégica del Estado y, en especial, la formulación, aprobación y evaluación de las políticas públicas. Asimismo, éstas procuran el monitoreo de su ejecución y la evaluación del desempeño institucional y de sus resultados.

DIAGRAMA X.5. Estructura del nivel central de la administración pública nacional



Fuente: Elaboración propia a partir de la LOAP.

Viceministerio de Seguimiento de la Gestión de Gobierno

La legislatura nacional, dentro del esquema de organización de la administración pública centralizada, configuró la creación del Viceministerio de Seguimiento de la Gestión de Gobierno, a propósito de la iniciativa del ex presidente Hugo Chávez Frías, quien, después de su tercera reelección en diciembre de 2012, ratificó la necesidad de transformar el Despacho de la Secretaría de la Presidencia para abrir paso a la conformación de un órgano público que monitoreara los anuncios del alto gobierno y garantizara su ejecución.

Este nuevo organismo se conformó con el objetivo fundamental de “elevar la eficiencia en todos los frentes y en todos los niveles” (Chávez, 2012). Para lograr dichas mejoras en su administración, el ex mandatario expresó que transformaría el Ministerio del Despacho de la Secretaría de la Presidencia en un ministerio *poderoso*, con amplio poder de monitoreo en la gestión del gobierno nacional. Como reco-

noció Chávez Frías, la falta de monitoreo de planes y programas es una de las fallas más grandes.

El Despacho del Viceministerio de Seguimiento de la Gestión de Gobierno tiene como objetivo velar por el cumplimiento de la inspección, la evaluación, el monitoreo y el control de las instrucciones presidenciales. Asimismo, vigila los planes, proyectos, obras, programas y servicios que ejecutan los órganos y entes del poder ejecutivo, así como las misiones y actividades que realizan los consejos comunales u otras formas de comunidades organizadas. Así, busca generar recomendaciones estratégicas oportunas que faciliten la toma de decisiones, contribuyendo al logro de la eficiencia y eficacia de la gestión del gobierno bolivariano.

Este viceministerio es una extensión del ejecutivo nacional, cuyas tareas se centran en velar por el cumplimiento de las instrucciones presidenciales y del resto de los entes del poder ejecutivo; asimismo, se estableció para garantizar el funcionamiento correcto de las obras y empresas del gobierno nacional. Recientemente, se designó al infante del Ejército venezolano Larrín José Rivero García como nuevo viceministro de Seguimiento e Inspección de la Gestión de Gobierno.¹⁰ Por ello, se infiere que las tareas del Viceministerio están más asociadas al férreo control militar que a la institucionalización de la evaluación de políticas públicas como herramienta de gobierno. Como consecuencia de estas condiciones, resulta desalentador que aún no se haya producido el primer informe público que permita observar las prácticas de MyE de políticas públicas en Venezuela. Esto es característico de un Estado unitario con tendencias totalitaristas, que concentra excesivamente el ejercicio del poder y tiene como consecuencia la neutralización de la eficacia de los resultados obtenidos por medio de las evaluaciones realizadas.

Características y elementos básicos del sistema de seguimiento y evaluación en Venezuela

Las características comunes de los subsistemas de evaluación en Venezuela pueden resumirse en ocho puntos:

¹⁰ Véase: http://www.presidencia.gob.ve/Site/Web/Principal/paginas/classVice_Seg_Insp_Gestion_Gob.php.

1. No existe un sistema integrado de MyE de políticas públicas; por lo tanto, no se observa la presencia de un organismo único con competencias exclusivas.
2. Existen diversos procesos de MyE, los cuales deben su creación e incorporación a la gestión pública a mandatos de ley. En ellos, se establecen de forma imperativa las competencias, atribuciones y funciones a ser desempeñadas por los organismos públicos que regulan.
3. Los mecanismos de modernización adoptados están insertos en ámbitos distintos: sistemas de MyE de los sistemas presupuestarios, de desempeño, de planificación y de monitoreo de gestión de la administración.
4. Los organismos públicos con competencias de monitoreo y de evaluación están divididos en tres instancias: el primero de ellos se encuentra en el ámbito financiero y presupuestario (Onapre), el segundo es relativo al sistema de planificación (Comisión Central de Planificación) y el tercero se refiere a la gestión de calidad (unidad estratégica de MyE de políticas públicas de los ministerios y el Viceministerio de Seguimiento de la Gestión de Gobierno).
5. Ausencia de una metodología diseñada sistemáticamente, pues no se cuenta con normas y técnicas de evaluación y monitoreo construidas adecuadamente.
6. Falta de divulgación de la información, dado que la evidencia empírica de los resultados de las evaluaciones realizadas es escasa. Consecuentemente, no se profundiza en la explicación, integración ni sistematización de los resultados de la acción de gobierno para lograr que se manifiesten los objetivos de desarrollo, se fijen metas de logro o se propongan indicadores de avance y cumplimiento para brindar información confiable sobre la gestión del Estado y, así, apoyar su evaluación (Aquilino, 2014).
7. Presentan poca utilidad, pues los resultados de las evaluaciones no son accesibles para los grupos interesados; parecen tener fines diferenciados y circunscribirse al nivel centralizado de la administración pública, específicamente a la Presidencia.
8. Su aplicación se asocia con el control político militar, debido a que los funcionarios de dirección encargados de la conducción de los organismos competentes son militares activos, quienes actúan en defensa del gobierno bolivariano y no en pos de la calidad de la gestión pública.

En Venezuela, en un intento por adoptar los cambios experimentados en la materia, aun cuando no se ha logrado su aplicación propiamente dicha, existen evidencias de su instauración mediante la regulación normativa de funciones diferenciadas en materia de prácticas de evaluación. Con el propósito de identificar esas funciones, se plantean las siguientes interrogantes: ¿quién evalúa a quién?, ¿para qué evaluar?, ¿qué evaluar?, ¿cómo evaluar?, y ¿qué hacer con la información obtenida? Mediante la construcción de una matriz de análisis se dilucidará que, en su contenido, subyacen las categorías conceptuales siguientes: ámbito de la evaluación, organismo evaluador, fundamento legal, funciones, tipo de evaluación, organismo destino y utilidad de la evaluación.

En la primera matriz (cuadro X.1), se desarrollan todas las categorías conceptuales relacionadas con el Sistema de Seguimiento y Evaluación del Sistema de Planificación en Venezuela. Debe indicarse que la doctrina clasifica el tipo de evaluación que realizan los órganos de este sistema en función del contenido, como evaluación conceptual

CUADRO X.I. Sistema de Seguimiento y Evaluación del Sistema de Planificación en Venezuela

Ámbito: ¿qué evalúa?	Organismo: ¿quién evalúa?	Fundamen- to legal	Funciones: ¿para qué evaluar?	Tipo de evalua- ción	Orga- nismo desti- no: ¿para quién se evalúa?	Utilidad: ¿qué hacer con los resulta- dos?
Sistema de planificación	Comisión Central de Planificación	Decreto presidencial, Ley Orgánica de Planificación Pública y Popular (LOPPP). Asamblea Nacional, publicada en Gaceta Oficial, 6011, 21 de diciembre de 2010	Articular que todos los órganos y entes del poder público, en el proceso de formulación de sus planes, sean coherentes con los órganos del Sistema Nacional de Planificación, llámesel Comisión Central de Planificación. Diseñar planes según lo establecido en el Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación	Diseño/ conte- nido	Presi- dencia de la Repúbl- ca	Plan de Desarrollo de la Nación

Fuente: Elaboración propia.

o de diseño, pues su objetivo es analizar el diseño del programa (es decir, su racionalidad y coherencia).

Las categorías conceptuales que particularizan el Sistema de Seguimiento y Evaluación de Desempeño de la administración pública aparecen reseñadas en la segunda matriz (cuadro X.2). Éste, desde el punto de vista de la doctrina y en consideración de los objetivos

CUADRO X.2. Sistema de Seguimiento y Evaluación de Desempeño de la administración pública

Ámbito: ¿qué evalúa?	Organismo: ¿quién evalúa?	Fundamento legal	Funciones: ¿para qué evaluar?	Tipo de evaluación	Organismo destino: ¿para quién se evalúa?	Utilidad: ¿qué hacer con los resultados?
Sistema de gestión y desempeño de la administración pública	Oficina Estratégica de Seguimiento y Evaluación	Ley Orgánica de Administración Pública, publicada en <i>Gaceta Oficial</i> , 6217, 15 de julio de 2008	Formular, aprobar y evaluar las políticas públicas que sean competencia del ministerio. Monitorear su ejecución y la evaluación del desempeño institucional y de los resultados obtenidos	De monitoreo o gestión	Despacho del ministerio adscrito	Confidencial
	Viceministerio de Seguimiento de las Decisiones Presidenciales	Decreto presidencial, noviembre 2012 ^a	Evaluar y monitorear los planes, proyectos, obras, programas y servicios que ejecuten los órganos y entes del poder ejecutivo. También debe vigilar las misiones y actividades que realicen los consejos comunitarios u otras formas de comunidades organizadas. Generar las recomendaciones estratégicas oportunas que faciliten la toma de decisiones a la Presidencia.	De monitoreo y resultados	Presidencia de la República	N/A

Fuente: Elaboración propia. ^aVéase: http://www.presidencia.gob.ve/Site/Web/Principal/paginas/classVice_Seg_Gestion_Gob.php.

que persigue, se reconoce como un tipo de evaluación de monitoreo, y consiste en examinar la forma en que se gestionan y ejecutan los programas, es decir, su puesta en práctica. Trata de medir la capacidad de un organismo en relación con el diseño, la ejecución, el monitoreo y la evaluación de los programas, y de valorar el grado de implicación de los gestores en dichas tareas: su actitud, formación, organización y la dotación de recursos para llevarlas a cabo.

También puede apreciarse en el cuadro X.2 que el tipo de evaluación llevado a cabo por el Viceministerio de Seguimiento de las Decisiones Presidenciales combina dos categorías de evaluación: la primera es de monitoreo y desempeño, específicamente aplicada a las decisiones presidenciales; la otra es de resultados e impactos, en la que el objetivo perseguido es valorar, con resultados tangibles, si efectivamente se están consiguiendo los objetivos establecidos.

Este Sistema de Seguimiento de las Decisiones Presidenciales es de gestión pública y posee un arraigado acento presidencialista. El hecho de que aún no haya producido el primer documento que refleje los resultados de los procesos de evaluación realizados es lamentable, pues es crucial para la concertación de todos los factores políticos que ejercen el poder público en Venezuela.

Con el cuadro X.3 se puede precisar que la evaluación llevada a cabo por el sistema de presupuesto, del modo en que está diseñada, potencia la aplicación de buenas prácticas de evaluaciones de políticas públicas. La razón es que abarca todo el proceso que, en función de la perspectiva temporal, se reconoce como evaluación *ex ante*. Ésta se realiza antes de ejecutar el presupuesto y su objetivo principal es analizar la adecuación del mismo a las necesidades que lo motivan, sus posibilidades de éxito, su coherencia con el Plan de Desarrollo Nacional y su racionalidad. Es decir, debe garantizarse *a priori* que el presupuesto público conseguirá los objetivos para los que se ha diseñado y combinarse con una evaluación intermedia. Esta última se lleva a cabo a la mitad de la implementación, con el propósito de recaudar el conjunto completo de datos sobre la ejecución del presupuesto, medir la consecución de los objetivos perseguidos, explicar las diferencias y estimar anticipadamente los resultados finales de la intervención. El propósito es utilizar estos insumos para la etapa final mediante una evaluación *ex post*, realizada después de la ejecución y del cierre del presupuesto.

CUADRO X.3. Sistema de presupuesto

Ámbito: ¿qué evalúa?	Organismo: ¿quién evalúa?	Fundamen- to legal	Funciones: ¿para qué evaluar?	Tipo de evalua- ción	Orga- nismo destino: ¿para quién se evalúa?	Utilidad: ¿qué hacer con los resultados?
Sistema de presupuesto	Oficina Nacional de Presupuesto (Onapre)	Ley Orgánica de Administración Financiera del Sector Público, publicada en Gaceta Oficial, 37029, 5 de septiembre de 2000.	Elaborar y gestionar los sistemas e instructivos de MyE presupuestarios. Monitorear la gestión presupuestaria para ser suministrada en la memoria y cuenta del Ministerio de Finanzas. Realizar informes de evaluación de diseño de los sistemas presupuestarios.	Diseño, monitoreo y resultados	Ministerio de Finanzas	Diseño de la iniciativa de Ley de Presupuesto Público

Fuente: Elaboración propia.

Análisis y conclusiones: Avances, debilidades y desafíos

Puede afirmarse que, en Venezuela, no existe un sistema único de monitoreo y evaluación de políticas públicas integrado y autónomo, adscrito a una unidad con competencias exclusivas de MyE. Sin embargo, puede apreciarse la presencia de un conjunto de organismos de la administración pública que, desde sus esferas materiales diferenciadas, han adoptado procesos de MyE. En ese sentido, han estructurado sus unidades: la Oficina Nacional de Presupuesto (sistema de presupuesto público), la Comisión Central de Planificación (Sistema de Planificación, Unidad Estratégica de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas, Sistema de Monitoreo de la Gestión de la Administración Pública) y el Viceministerio de Seguimiento de la Gestión de Gobierno (Secretaría de la Presidencia de la República). Ciertamente, esto es un avance en el proceso de consolidación del sistema de MyE en Venezuela, pues la administración pública procura institucionalizar la práctica evaluativa en sus organismos mediante procesos basados en buenas prácticas públicas. Así, al menos, existen las bases legislativas para su desarrollo.

Esta transformación de la administración pública nacional como soporte de la acción de gobierno ha sido impulsada mediante el compromiso institucional con la búsqueda de innovación, eficiencia, eficacia y transparencia en el uso de los recursos financieros de la gestión pública (Vicepresidencia y Superintendencia, 2012). Con esto, se espera contrarrestar una cultura permeada de inefficiencia en la administración pública de la nación.¹¹ En consecuencia, durante las últimas décadas, en Venezuela se ha observado clara e indiscutiblemente la incorporación de sistemas que permiten monitorear los presupuestos públicos centralizados y descentralizados, y la gestión que desempeñan las distintas estructuras de la administración pública. Las decisiones de la Presidencia de la República están incluidas. Sin embargo, al hacer un análisis más profundo, se pueden diagnosticar los siguientes hallazgos:

1. Presencia de un conjunto de órganos diferenciados que ejercen competencias de monitoreo y evaluación de resultados en total aislamiento y de forma independiente. Además, están adscritos a diferentes órganos del poder ejecutivo, parte de la Presidencia de la República. Para efectos didácticos, se han denominado subsistemas de seguimiento y evaluación.
2. Estos subsistemas se ubican en tres tipos distintos de ámbitos de evaluación. Cada uno realiza tareas de MyE de manera independiente dentro del ámbito de su competencia material, sin unificar sistemas de indicadores ni logro de resultados.
3. Ausencia de autonomía orgánica, pues, como se mencionó, todos están adscritos al poder ejecutivo, y específicamente al nivel centralizado de la administración pública. Esto neutraliza su utilización, ya que sus efectos no están fundamentados en el principio de la división de poderes públicos.
4. La escasa disponibilidad y divulgación de la información obtenida como producto de los procesos de MyE a las partes interesadas. En los sitios de Internet oficiales de los organismos de evaluación no existe información pública pertinente sobre los procesos de evalua-

¹¹ *Corruption Perceptions Index 2013* ubicó a Venezuela en el lugar 160 de 175 países analizados, con una calificación de 20 en el nivel de corrupción del sector público, en una escala de cero a cien, donde cero significa que un país es percibido como altamente corrupto y cien que se percibe como muy limpio (Transparencia, s.p.i.).

DIAGRAMA X.6. Sistema de seguimiento y evaluación en Venezuela

Fuente: Elaboración propia.

ción realizados, y los informes que reflejan memoria y cuentas de su gestión presentan retrasos importantes de más de tres períodos interanuales. Tal situación impide satisfacer las exigencias de transparencia mediante la rendición de cuentas y la retroalimentación de información y conocimiento.

5. La alineación y la concentración de los resultados de los procesos de MyE a nivel del órgano superior de gobierno y, específicamente, en la Presidencia de la Repùblica. Esto impide el fomento de buenas

prácticas y, por lo tanto, imposibilita avivar el proceso de enseñanza-aprendizaje de forma dinámica, permanente e interactiva.

6. El ejercicio de tareas de MyE en organismos públicos lo lleva a cabo personal militar activo de carrera. Este fenómeno se observó claramente en el Viceministerio de Seguimiento de la Presidencia de la República. En primera instancia, esta circunstancia puede traducirse como la hibridación entre las competencias de orden público propias del ejercicio del control militar y de los procesos de gestión eficientes, eficaces y transparentes propios de la administración pública.

El diagrama X.6 facilita la identificación de las debilidades y amenazas que presenta el sistema de monitoreo o seguimiento y evaluación venezolano.

Desafíos

El gran desafío que implica asumir los sistemas de MyE como política de Estado, y no como un mandato legal, parte de la articulación de todo el ciclo de planificación, monitoreo y evaluación. Debe fortalecerse mediante una gestión para resultados, donde el aprendizaje y la producción de conocimiento en la organización estén acompañados de la rendición de cuentas de los actores políticos que administran el erario. Para alcanzar esto, deben tomarse en consideración las siguientes recomendaciones:

1. Adecuar el modelo de evaluación en Venezuela: debe configurarse un sistema integrado e interconectado en las etapas de diseño y planificación de políticas, de monitoreo y de documentación de los resultados alcanzados. Esto significaría la legitimación de los gobernantes y fortalecería la corresponsabilidad de los ciudadanos.
2. Fortalecer el núcleo central del sistema público de evaluación en Venezuela: debe iniciarse con el Viceministerio de Seguimiento de la Gestión de Gobierno adscrito a la Presidencia de la República mediante la consolidación de normas técnicas unificadas que impulsen la aplicación de prácticas evaluativas. Estas últimas deben concebirse formalmente en uniformidad con los controles de calidad de todos los órganos de la administración pública, con el firme propósito de transparentar el uso eficiente de los recursos públicos.

De tal modo, será posible facilitar a los grupos de interés la verificación de la cadena de resultados (positivos o negativos) de los programas públicos. Esto representaría un sistema de información adecuado y multidireccional con bases de datos, metodologías, tecnología e indicadores formales ajustados a los estándares de certificación de calidad reconocidos internacionalmente. Además, sería favorable que promueva la competitividad entre los distintos entes de la administración pública.

3. Sinceral la documentación de la información de las materias objeto de evaluación: es decir, los resultados de la evaluación deben ser producto de procesos participativos, transparentes y confiables, para garantizar su utilidad; de lo contrario, serían declaraciones de buena voluntad carentes de significación.

De este modo, se propone adecuar la administración pública a los requerimientos que demanda la sociedad actual y conferir a la misma un alto grado de credibilidad institucional, profesional y ética, conforme a procesos de certificación de calidad de gestión pública aceptados internacionalmente.

Una vez que se institucionalice que los procesos de monitoreo y evaluación, como prácticas administrativas, constituyen el centro del proceso de aprendizaje de la organización pública, y que esto sea aceptado e interiorizado, entonces se consolidarán como política de Estado y dejarán de ser un simple mandato legal para convertirse en una verdadera herramienta con fines formativos. Con ello, se superarán los límites de un simple proceso nominal de modernización de la administración pública, tan crucial en las sociedades contemporáneas, en las que el papel del Estado cada vez cobra mayor protagonismo, en sinergia con una ciudadanía participativa, corresponsable y con demandas sociales cada vez más específicas.

Referencias

- Aeval. Agencia de Evaluación y Calidad de los Servicios. 2009. *La función evaluadora: principios orientadores y directrices de actuación de la evaluación de políticas y programas*. Madrid: Ministerio de la Presidencia.

- Aquilino, N. 2014. “¿Cuál es el estado de la nación?”. Disponible en: <http://opinion.infobae.com/natalia-aquilino/2014/03/01/cual-es-el-estado-de-la-nacion/#more-23> [consultado el 19 de abril de 2015].
- Chávez, H. 2012. “Discurso en cadena nacional”. *Gaceta Oficial de la República de Venezuela*, núm. 6011, 9 de octubre.
- Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. 2000.
- Decreto 6732. 2009. Organización y funcionamiento de la administración pública nacional.
- Finol, L. 2011. “Desaciertos de la descentralización en la nueva geopolítica nacional”. Ponencia presentada en el XI Congreso Venezolano de Derecho Constitucional. Caracas, marzo.
- Ley Orgánica de Administración Financiera del Sector Público. 2000. 5 de septiembre. Caracas.
- Ley Orgánica de Administración Pública. 2008. 15 de julio. Caracas.
- Ley Orgánica de Planificación Pública y Popular. 2010. 21 de diciembre. Caracas.
- Transparencia Internacional. 2013. “Corruption Perceptions Index 2013. Ranking 2013”. Disponible en: <http://cpi.transparency.org/cpi2013/results/> # sthash.dzEjYzv1.dpuf [consultado el 5 de febrero de 2015].
- Tribunal Supremo de Justicia. 2008. “Sentencia de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia que fija la interpretación vinculante del artículo 164.10 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela”. Disponible en: <http://www.tsj.gov.ve/decisiones/scon/Abril/565-150408-07-1108.htm> [consultado el 4 de febrero de 2015].
- Vicepresidencia de la República y Superintendencia Nacional de Auditoría Interna. 2012. *Memoria y cuenta 2012*. Caracas: Vicepresidencia de la República y Superintendencia Nacional de Auditoría Interna.

Siglas y acrónimos

Aeval: Agencia de Evaluación y Calidad de los Servicios.

LOAFSP: Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público.

LOAP: Ley Orgánica de Administración Pública.

LOCFG: Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno.

LOPPP: Ley Orgánica de Planificación Pública y Popular.

MyE: Monitoreo y evaluación.

Onapre: Oficina Nacional de Presupuesto.

SyE: Seguimiento y evaluación.

TSJ: Tribunal Supremo de Justicia.

Conclusiones: Desarrollo, innovación y práctica: La institucionalización reciente de los sistemas de seguimiento y evaluación en América Latina

Gabriela Pérez Yarahuán y Claudia Maldonado Trujillo

En el capítulo introductorio señalamos algunas de las razones por las que es necesario estudiar y documentar sistemáticamente la evolución de los sistemas de seguimiento y evaluación. Documentar de manera analítica nos ayuda a estructurar lecciones y a compartir experiencias que pueden ser útiles para promover cambios que generen mayor efectividad en estos sistemas y el logro de mejores resultados en la gestión pública. En dicha introducción señalamos también elementos básicos de los sistemas de seguimiento y evaluación presentes en la literatura reciente, así como los resultados de estudios que se han llevado a cabo sobre la situación prevaleciente de estas estructuras y los procesos generados en la última década en los países de la región. Tras las descripciones que conforman los capítulos previos, elaboradas por autores de diez países latinoamericanos, aquí se hace un análisis global mediante el uso de cuatro características relevantes, presentando una propuesta para el estudio de los sistemas de seguimiento y evaluación con base en las siguientes dimensiones: el reconocimiento formal —explícito o implícito— de las instituciones de seguimiento y evaluación, la existencia de mecanismos de planeación de la evaluación, las metodologías empleadas y, finalmente, la evidencia sobre la utilización de los hallazgos.

Vale la pena señalar que gran parte del análisis se centra en la función de evaluación más que en la de seguimiento. Esto no implica una consideración de menor importancia a las actividades de seguimiento, pues éste es parte fundamental de la evaluación y de la adecuada gestión para resultados; sin embargo, se da por sentado que es en la evaluación en donde las capacidades institucionales enfrentan sus mayores retos. La evaluación implica valoraciones sobre acciones

emprendidas y resultados obtenidos a partir de la puesta en marcha de metodologías de investigación social. En ese sentido, la evaluación contribuye con mayor potencia a la política pública basada en evidencia y a la conformación de un régimen de rendición de cuentas que esté vinculado con la gestión gubernamental y que contribuya a fomentar mejor desempeño.

Este capítulo se divide en dos secciones: en la primera, se definen las cuatro características seleccionadas para el análisis de los sistemas de seguimiento y evaluación, y se establece la forma en que éstas pueden ser observadas y documentadas a partir de los estudios de caso; en la segunda, se muestran los principales hallazgos de la sistematización de la información contenida en los estudios de caso utilizando las cuatro dimensiones.

Dimensiones propuestas para el análisis de los sistemas de evaluación

Con el antecedente de las investigaciones previas en esta materia, se seleccionaron cuatro dimensiones para la realización del análisis que proponen estas conclusiones. El proceso consideró que las características seleccionadas fueran comunes a la mayoría de los estudios anteriores, que estuvieran relacionadas con la interacción entre los diversos actores involucrados en los sistemas de evaluación y seguimiento, y que se pudiera observar evidencia de su existencia. Las cuatro dimensiones son: 1) reconocimiento de la función de seguimiento y evaluación del Estado, 2) planeación de la evaluación, 3) metodologías de seguimiento y evaluación y 4) uso de la evidencia. A continuación se presenta una descripción de estas dimensiones, junto con un conjunto de criterios utilizados para la revisión de cada uno de los casos analizados.

La primera dimensión es el reconocimiento de las funciones de seguimiento y evaluación por parte del Estado. La función de evaluación se define como la obligación explícita de revisar y valorar sistemáticamente las acciones gubernamentales utilizando técnicas de investigación social, con la finalidad de mostrar evidencia que permita mejorar la acción gubernamental o rendir cuentas ante la ciudadanía (Chelimsky, 2006; Weiss, 1999). Se considera que existe reconocimiento cuando se plasma la obligatoriedad de estas funciones en leyes u ordenamientos jurídicos, los cuales pueden ser de dife-

rentes jerarquías: desde el más alto nivel —la Constitución— hasta reglamentos o lineamientos, considerando también leyes o decretos. Existen diferentes formas de realizar este reconocimiento; por ejemplo, el reconocimiento puede ser formal, en términos legales, o mediante la creación de organizaciones, departamentos u oficinas con funciones de evaluación. En los casos analizados en este *Panorama*, los actos relativos a esta dimensión son: promulgación de leyes, decretos, reglamentos u otros ordenamientos jurídicos que plasman la obligatoriedad de la evaluación de programas o intervenciones públicas; creación de oficinas, departamentos o procesos que tienen como función la evaluación de programas o intervenciones públicas; así como cambios en reglamentos o lineamientos de las intervenciones o los programas que establezcan que éstos deberán evaluarse.

La segunda dimensión es la planeación de las actividades de seguimiento y evaluación, especialmente de esta última. Planeación se refiere aquí al proceso por el cual diversos actores relevantes deciden cuáles intervenciones, programas o servicios se evaluarán, en qué términos y tiempos, con qué metodologías y por cuáles actores. Este proceso de planeación de la evaluación puede estar establecido jurídicamente o puede llevarse a cabo de manera consuetudinaria, como parte del propio proceso de planeación o presupuestación; asimismo, puede estar centralizado o a cargo de diversas organizaciones. Para rastrear esta segunda dimensión, se recurrió a la identificación y al análisis tanto de planes o programas de evaluación como de procesos o reuniones específicas para la toma de decisiones sobre los programas o intervenciones por evaluar.

La tercera dimensión que se incorpora en este análisis es la existencia de metodologías explícitas para la evaluación. Por metodologías nos referimos a reglas y procedimientos que norman formas específicas de evaluación o bien la aplicación sistemática de técnicas concretas para la realización de diversos tipos de evaluación. La evaluación es una forma de aplicación de los métodos de las ciencias sociales para responder preguntas acerca de los atributos de los programas. Por esta razón, existen diversos tipos de evaluación en función de sus objetivos. Cada tipo de evaluación cuenta con objetivos, instrumentos y requisitos metodológicos diferenciados. Entre los más comunes se encuentran la realización de diagnósticos, las evaluaciones de diseño, de procesos o implementación, de impacto y de costo-beneficio

(Rossi, Lipsey y Freeman, 2004). Las evaluaciones también pueden clasificarse en función del momento de la intervención en el que se realizan: *ex ante*, *ex post* y concomitantes (durante la intervención). Igualmente, es posible clasificar las evaluaciones en función de su aproximación metodológica: enfoques cualitativos, cuantitativos y mixtos (Woolcock, 2009), o de la relación entre evaluador y evaluado: externas, internas y autoevaluaciones. Finalmente, las evaluaciones pueden clasificarse en función de sus propósitos: rendición de cuentas, mejora continua de los programas, empoderamiento de los participantes, participación y aprendizaje de los involucrados, evaluación sumativa y formativa, etcétera.

El interés por las metodologías explícitas en los sistemas se justifica debido a que es en esta dimensión en donde puede identificarse, hasta cierto punto, el grado de maduración de los sistemas; por ejemplo, un sistema de seguimiento y evaluación que ha logrado cierto grado de madurez incluirá diversos tipos de metodologías. Con ello se reconoce que existen diferentes programas, estados de maduración y tipos de involucramiento de los actores relevantes en la evaluación para que ésta pueda ser realmente útil en la toma de decisiones. En el presente *Panorama*, el análisis empírico consistió en la búsqueda de documentos en donde se plasman las metodologías de evaluación, así como en la evidencia de las evaluaciones realizadas.

La cuarta dimensión para el análisis de los sistemas de seguimiento y evaluación se relaciona con su utilización, es decir, los diferentes tipos de uso de la evaluación: instrumental, simbólico y conceptual (Leviton, 2003; Zaltsman, 2006, 2009). Estos últimos están asociados a los diversos propósitos de la evaluación; por ejemplo, como justificación de los programas públicos, como mecanismo de rendición de cuentas, como evidencia para el mejoramiento de la acción gubernamental por medio de la modificación de sus procesos, como información en la formulación del presupuesto público o como ayuda para generar debate en torno a políticas públicas, entre otros. Aquí prestamos especial atención a la evidencia sobre la utilización de la evaluación en sus diferentes tipos, es decir, si las evaluaciones se utilizan para alguno de los procesos señalados (u otros), y si existe evidencia real de este uso.

El panorama reciente

Con el material generado por los expertos de cada país, se realizó un análisis transversal a partir de las cuatro dimensiones antes referidas. Para un análisis comparativo cualitativo, se realizaron cuadros con la información relativa al reconocimiento formal, a las metodologías de evaluación y planeación, y a la utilización de la información. Este ejercicio puede consultarse en los anexos de este capítulo, que constituyen una buena referencia documental de los cimientos jurídico-administrativos de los sistemas de evaluación y seguimiento, a la vez que ofrecen un mapa idóneo para el contraste de los atributos de diversos sistemas.

El cuadro del anexo C.1 contiene la información que se extrajo de cada uno de los documentos en relación con el reconocimiento de la función de seguimiento y evaluación de cada Estado. Dicho cuadro contiene, para cada país, tres columnas sustantivas y una de valoración: en la primera se encuentra la legislación vigente o antecedente relevante en materia de evaluación y seguimiento de la actividad gubernamental, la segunda sintetiza los principales objetivos de la legislación y la tercera señala los actores principales de las funciones de seguimiento y evaluación.

La valoración de la dimensión de reconocimiento se realizó cualitativamente, tomando en consideración los siguientes criterios: el nivel jerárquico de las normas legales, la mención explícita de las funciones de seguimiento y evaluación, el establecimiento de un marco temporal uniforme para las actividades de seguimiento y evaluación dentro de las normas jurídicas, la instauración de instancias o instituciones responsables, la mención de instrumentos y, por último, el carácter regional o nacional de los sistemas. Considerando el conjunto de estos elementos se clasificó en tres diversos niveles la dimensión de reconocimiento de cada Estado: bajo, medio o alto. El cuadro C.1 sintetiza los resultados de dicho análisis.

Como puede observarse en la dimensión de reconocimiento, la mayoría de los países analizados aquí establecen la obligatoriedad actual de la evaluación a nivel normativo. Aunque pocos lo hacen a nivel constitucional, la mayoría implementa estos sistemas mediante leyes, decretos o modificaciones administrativas. Esto contrasta con la situación que prevalecía a mediados de la década de 1990, cuando

CUADRO C.1. Nivel de reconocimiento de las funciones de seguimiento y evaluación

País	Nivel
Argentina	Medio
Brasil	Alto
Chile	Alto
Colombia	Alto
Costa Rica	Alto
Ecuador	Alto
México	Alto
Perú	Alto
Uruguay	Alto
Venezuela	Bajo

Fuente: Elaboración propia con base en la información de los estudios de caso.

sólo relativamente pocos países contaban con una referencia normativa explícita a la evaluación y el seguimiento. La variación en esta dimensión corresponde claramente con la clasificación propuesta por Cunill y Ospina (2008) en función de la orientación económica o política de los sistemas. En términos de desarrollo, la mayoría de los países se clasificaron en el nivel alto, considerando como parámetro su inclusión en la normatividad de planeación o presupuestación. Lo anterior no significa que las actividades de seguimiento y evaluación en los países calificados con nivel alto de reconocimiento conforman necesariamente un conjunto acoplado y coherente, con regularidades empíricas verificables en sus procesos internos de evaluación; estos países comparten, únicamente, lo que podría ser un buen indicador de la apropiación y la legitimidad interna en el tema de evaluación y seguimiento.

El cuadro del anexo C.2 contiene información relativa a la planeación y los tipos de evaluación. En la primera columna se mencionan los tipos de evaluación instrumentada referidos en los estudios de caso. La segunda columna señala la existencia o falta de un proceso explícito de planeación de la evaluación. La tercera columna muestra evidencia sobre las evaluaciones realizadas. La cuarta columna señala el grado (bajo, medio o alto) de desarrollo en materia de fortaleza metodológica en las evaluaciones. Para emitir esta última valoración se consideraron los siguientes tres criterios: la aplicación de metodo-

CUADRO C.2. Planeación y metodologías de evaluación

País	Planeación	Metodologías
Argentina	No	Medio
Brasil	Sí	Medio
Chile	Sí	Alto
Colombia	Sí	Alto
Costa Rica	Sí	Bajo
Ecuador	No	Bajo
México	Sí	Alto
Perú	No	Medio
Uruguay	Sí	Medio
Venezuela	No	Bajo

Fuente: Elaboración propia con base en la información de los estudios de caso.

logías probadas y robustas, la existencia de mecanismos para verificar la calidad de las evaluaciones, y el carácter público y accesible de las metodologías de evaluación implementadas. El cuadro C.2 resume los resultados de esta valoración.

En la mayoría de los casos puede observarse una variedad importante, relacionada con una tipología clásica de evaluación; por ejemplo, diseño, implementación e impacto. También existen, en algunos casos, metodologías propias adecuadas a circunstancias particulares, tales como las evaluaciones de programas gubernamentales (EPG) en Chile, las evaluaciones de consistencia y resultados (ECR) en México, las evaluaciones institucionales en Colombia o la evaluación de diseño, implementación y desempeño (DID) en Uruguay. Estas metodologías utilizan técnicas conocidas de investigación como marcos lógicos o apreciaciones ejecutivas (*rapid assessments*) para sistematizar información sobre los atributos centrales de los programas y su desempeño. En cierto sentido, la emergencia de modalidades “ejecutivas” o “rápidas” de evaluación es indicativa de una demanda creciente de información sintética y comparable sobre los programas públicos. Los países que han innovado en el diseño de formatos y esquemas propios de sistematización de la información parecen responder a las características específicas de su demanda interna de información relacionada con el desempeño. En general, el nivel de desarrollo en materia de planeación y metodología podría catalogarse como menor que el relacionado con el reconocimiento y la normatividad de la fun-

ción evaluativa. Existen pocos países que han desarrollado de manera consistente una tipología de evaluación explícita, con metodologías públicas, y con un proceso de planeación de la actividad.

Finalmente, la dimensión del uso de la evaluación es la que muestra los mayores retos. En primer lugar, esto se debe a que el uso, como concepto, dista mucho de ser unívoco o unidimensional (Leviton y Hughes, 1981). Los mecanismos concretos mediante los que la evaluación —sus hallazgos— se convierten en un insumo en el proceso de políticas públicas no pueden rastrearse con facilidad, particularmente mediante investigación de gabinete. La evidencia empírica necesaria para documentar el uso o influencia de la evaluación, en cualquiera de las acepciones señaladas en la literatura, requiere técnicas *ad hoc* de seguimiento de procesos (*process tracing*) en cada contexto particular. Como una aproximación, se presenta el anexo C.3, un cuadro conformado por tres columnas que corresponden a los siguientes tres tipos de uso: instrumental, conceptual y simbólico (Leviton, 2003).

Dentro del tipo de uso instrumental se documentaron procesos en los cuales la evaluación se toma en cuenta para emprender acciones específicas. Como ejemplos se encuentran los compromisos institucionales de las EPG en Chile y los aspectos susceptibles de mejora en México. Estos procesos no garantizan que la evaluación tenga un impacto directo en el desempeño, pero promueven acciones específicas en la administración y la gestión de los programas en respuesta a los hallazgos de la evaluación.

Por uso conceptual nos referimos aquí a un proceso de entendimiento individual, grupal o colectivo que puede generar un aumento en el conocimiento de temas particulares y así fomentar elementos para el debate acerca de la naturaleza y los resultados de la acción pública, con incidencia en la conducción de la política y los programas. En la columna de uso conceptual se documentaron los ejercicios realizados para la difusión de la información, específicamente entre los actores relevantes en la conducción de los programas y las políticas.

El uso simbólico se entiende como la utilización que, si bien no genera cambios específicos en programas o políticas, o aprendizaje y conocimiento entre actores relevantes, está asociada a los esfuerzos por lograr la permanencia de políticas o programas, o a la continuidad o legitimidad política y administrativa de los gobiernos en turno. Con estas consideraciones, en la columna respectiva se anotaron procesos

CUADRO C.3. Nivel de utilización

País	Utilización
Argentina	Bajo
Brasil	Medio
Chile	Medio
Colombia	Bajo
Costa Rica	Bajo
Ecuador	Bajo
México	Medio
Perú	Bajo
Uruguay	Bajo
Venezuela	Bajo

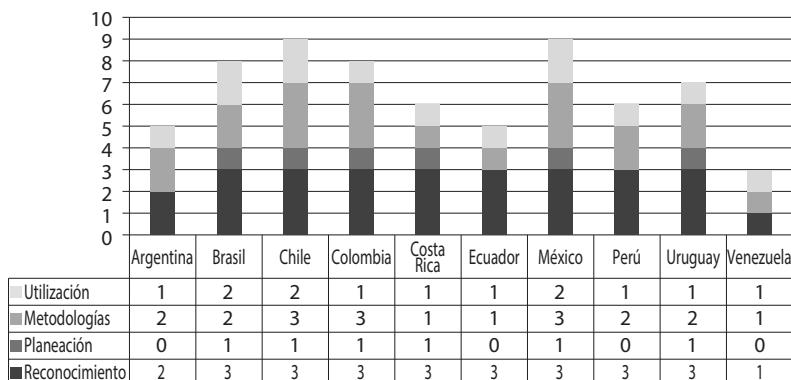
Fuente: Elaboración propia con base en la información de los estudios de caso.

o reglas de difusión pública de los instrumentos de seguimiento y evaluación. En el cuadro C.3 se puede observar la apreciación que se realizó sobre la utilización de la evidencia de los sistemas de evaluación.

Como puede advertirse, en promedio, ésta es la dimensión que se encuentra en el nivel más bajo. Por ello consideramos que continúa siendo necesario realizar investigación más profunda para conocer las formas de utilización, así como para enfrentar los grandes retos que se presentan en la materia, los cuales han sido señalados repetidamente en estudios previos. Sin embargo, es notable el interés que el tema del uso ha generado, tanto en el debate nacional de diversos países como, de manera creciente, en la comunidad internacional (Feinstein y Hernández, 2008; Pérez Yarahuán, 2014; PNUD, 2014).

En la gráfica y el mapa C.1 se sintetizan los hallazgos del análisis global, considerando los diez casos que conforman el presente *Panorama*. Para servir como instrumento de comparación global, la gráfica y el mapa ofrecen una representación del desempeño de cada caso en las cuatro dimensiones utilizadas. El nivel de las dimensiones de reconocimiento, metodologías y utilización se encuentra representado en una escala ordinal, donde uno, dos y tres corresponden a bajo, medio y alto, respectivamente. En el caso de la dimensión de planeación, se otorga el valor de cero a los casos que carecen de mecanismo de planeación y uno cuando existe dicho mecanismo. Es importante señalar que éste es un ejercicio de apreciación cualitativa ordinal y que no representa una escala cuantitativa estricta.

GRÁFICA C.I. Cuatro dimensiones de los sistemas de seguimiento y evaluación



Fuente: Elaboración propia con base en la información de los estudios de caso.

Comentarios finales

El objetivo de este proyecto es documentar la trayectoria reciente de los sistemas de evaluación y seguimiento en América Latina, entendidos como sistemas abiertos en constante transformación. Además de las descripciones puntuales de las formas en que estas herramientas de gestión pública se han desplegado en los sistemas políticos incluidos en el *Panorama*, los estudios de caso permitieron atisbar una perspectiva regional en función de ciertas dimensiones objetivas. Estas cuatro dimensiones —reconocimiento, planeación, metodologías y uso— son los factores que la mayoría de los estudios recientes señala como elementos constitutivos de los sistemas de evaluación y como condicionantes centrales para su eventual institucionalización y sostenibilidad. Es importante destacar, no obstante, que dichos parámetros se han usado como herramienta heurística y como ancla de contenidos mínimos para la realización del análisis, y que no se presentan, en modo alguno, de manera prescriptiva o como constructos teóricos generales. A pesar de ello, es posible considerar que estos parámetros aportan tendencias de cambio y sugieren pautas de investigación futura en temas como los condicionantes y las oportunidades de los sistemas de seguimiento y evaluación en la región.

Como se señaló en la introducción, esta publicación constituye el primer tomo de un proyecto editorial del Centro de Aprendizaje en

MAPA C.I. Nivel de institucionalización de los sistemas nacionales de monitoreo y evaluación en América Latina

Fuente: Elaboración propia con base en el agregado de los niveles asignados a cada país para las cuatro dimensiones (reconocimiento, planeación, metodologías y utilización).

Evaluación y Resultados (CLEAR) para América Latina que busca proveer información actualizada de manera periódica sobre las trayectorias y dinámicas de los sistemas nacionales de evaluación y seguimiento, así como contribuir, incluso indirectamente, a la vinculación más estrecha entre los especialistas de diversos países y al aprendizaje de pares. El análisis de estas trayectorias parte del reconocimiento explícito de la ecología política de los sistemas de evaluación y seguimiento. En otras palabras, se parte del supuesto de que los sistemas interactúan de manera dinámica con el entorno político y sectorial, y que sus componentes

pueden seguir cursos diferenciados determinados por las características del contexto nacional. Una consecuencia de esta perspectiva es que, a pesar de la creciente influencia del debate internacional y el enfoque de buenas prácticas en la gestión para resultados, es previsible que no exista convergencia absoluta o isomorfismo en la configuración institucional de estas funciones de la gestión pública, mucho menos en su apropiación efectiva por parte de los tomadores de decisiones. Ahora bien, ¿qué significa lo anterior para el estudio y la promoción del avance de estos instrumentos de la gestión para resultados?

El reconocimiento de la naturaleza *sui géneris* de las trayectorias nacionales y su carácter discontinuo plantea retos concretos en términos metodológicos y políticos. Ante la imposibilidad de modelar la transición de la gestión tradicional al uso de información del desempeño en el proceso de políticas, será necesario construir, de manera inductiva, un portafolio analítico de configuraciones de los sistemas de evaluación y seguimiento antes de aventurar hipótesis sobre sus orígenes, alcances y limitaciones. La variación entre sistemas y al interior de los mismos ofrece un terreno fértil para la investigación más profunda de la ecología de la evaluación y sus perspectivas a mediano plazo.

En términos prácticos, tal diversidad plantea también desafíos enormes para el reto político de la consolidación de los sistemas. En ausencia de recetas *a priori* para la adopción de estos mecanismos o buenas prácticas transferibles *per se* entre sistemas, sectores y etapas del proceso de políticas, el esfuerzo para la promoción y el avance de los sistemas de evaluación y seguimiento será, muy probablemente, una tarea artesanal de carácter incremental. Es en ese marco en el que la ampliación del espacio de diálogo y aprendizaje en torno a estos temas puede detonar dos elementos esenciales: la imaginación democrática y la ingeniería institucional requeridas para la construcción sustentable de sistemas de seguimiento y evaluación que mejoren la capacidad instrumental de los Estados latinoamericanos y, con ella, la legitimidad de la democracia.

Referencias

- Chelimsky, E. 2006. “The Purposes of Evaluation in a Democratic Society”, en I. Shaw (ed.) *The Sage Handbook of Evaluation*. Londres: Sage.

- Cunill-Grau, N. y S. Ospina. 2008. *Fortalecimiento de los sistemas de monitoreo y evaluación (MyE) en América Latina. Informe comparativo 12 países*. Caracas: Banco Mundial-CLAD.
- Feinstein, O. y G. Hernández. 2008. "The Role of Evaluation in Mexico: Achievements, Challenges, and Opportunities", en P. Arizti y M. Castro (eds.), *Improving the Quality of Public Expenditure through the Use of Performance Information in Mexico*. Washington, D. C.: Banco Mundial/SHCP.
- Leviton, L. 2003. "Evaluation Use: Advances, Challenges, and Applications". *American Journal of Evaluation*, 24, pp. 525-535.
- Leviton, L. y E. Hughes. 1981. "Research on the Utilization of Evaluation". *Evaluation Review*, 5(4), pp. 525-548.
- Pérez Yarahuán, G. 2014. "Evaluation Use and its Institutionalization in the Federal Evaluation System in Mexico", en UNDP, *Solutions Related to Challenges of Independence, Credibility, and Use of Evaluation*. Nueva York: UNDP. Disponible en: http://siteresources.worldbank.org/INTEVACAPDEV/Resources/4585664-1253899870336/proceedings_la_eng.pdf [consultado el 15 de enero de 2015].
- Rossi, P., M. Lipsey y H. Freeman. 2004. *Evaluation. A Systematic Approach*. Thousand Oaks: Sage.
- PNUD. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. 2014. *Solutions Related to Challenges of Independence, Credibility, and Use of Evaluation*. Nueva York: UNDP.
- Weiss, C. 1999. "The Interface Between Evaluation and Public Policy". *Evaluation*, 5(4), pp. 468-486.
- Woolcock, M. 2009. "Toward a Plurality of Methods in Project Evaluation: A Contextualized Approach to Understanding Impact Trajectories and Efficacy". *Journal of Development Effectiveness*, 1(1), pp. 1-14.
- Zaltsman, A. 2006. "Evaluation Capacity Development. Experience with Institutionalizing Monitoring and Evaluation Systems in Five Latin American Countries (Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica, and Uruguay)". Disponible en: http://ieg.worldbank.org/Data/reports/experience_inst_lac.pdf [consultado el 15 de enero de 2015].
- _____. 2009. "The Effects of Performance Information on Public Resource Allocations: A Study of Chile's Performance Based Budgeting System". *International Public Management Journal*, 12(4), pp. 450-483.

ANEXO C.I. Reconocimiento

País	Leyes/Normas	Características/Objetivos	Actores	Nivel
Argentina	<ul style="list-style-type: none"> • Ley 24.156/92 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control. • Resolución 2851/95 de la ex Secretaría de Desarrollo Social, creación del Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales (Siempro). • Decreto PEN 17/2000 de modernización del Estado. • Decreto PEN 229/2000 de creación del Programa Carta Compromiso con el Ciudadano. • Decreto PEN 357/2002 de creación del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales en el ámbito de la Presidencia de la Nación. • Decreto PEN 1172/2003 de Acceso a la Información Pública. 	<ul style="list-style-type: none"> • Estipula la obligación de los funcionarios de rendir cuentas de su gestión. • Se crea con el objeto de mejorar la eficiencia, equidad y transparencia de las intervenciones sociales destinadas a la población en situación de pobreza y vulnerabilidad social. • Trata la consolidación de la modernización y la transparencia de la actividad estatal. Identifica el mejoramiento de la calidad institucional del Estado como uno de los pilares sobre los que se asienta la sustentabilidad de las políticas públicas. • Crea el PCCC con el objeto de instrumentar compromisos de servicio por parte de los organismos públicos prestadores directos, donde se transparenten las condiciones y modalidades operativas de las prestaciones, así como los derechos que con relación al tema asisten a los ciudadanos. • Tiene el objeto de constituir un ámbito de planificación y coordinación de la política social nacional para mejorar la gestión de gobierno, mediante la formulación de políticas y la definición de cursos de acción coordinados e integrales, optimizando la asignación de los recursos. • Se crea con el objeto de garantizar el principio de publicidad de los actos de gobierno y el derecho de acceso a la información pública, fortaleciendo la relación entre el Estado y la sociedad civil para concretar las reformas institucionales necesarias para desarrollar una democracia legítima, transparente y eficiente. 	<ul style="list-style-type: none"> • Poder ejecutivo nacional: <ul style="list-style-type: none"> - Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación. - Consejo Nacional de Políticas Sociales. - Ministerios nacionales. • Sistemas y programas específicos de MyE: - Programa de Evaluación de Políticas Públicas. - PCCC. - SIEG. - Siempro. - Diniece. - Coneau. 	Medio

ANEXO C.I. Reconocimiento (continuación)

País	Leyes/Normas	Características/Objetivos	Actores	Nivel
Brasil	<ul style="list-style-type: none"> • Resolución 416/2013 de la Jefatura de Gabinete de Ministros, crea el Programa de Evaluación de Políticas Públicas en la Administración Pública Nacional. • Ley 10180/2001. • Ley 10638/2003. • Decreto 5135/2004. • Normativa 329/2006. • Plan Plurianual 2004-2007 (formulado en 2003). • Ley 13.123/2008. • Ley 14.676/2012. • Creación del Departamento de Monitoreo. 	<ul style="list-style-type: none"> • Tiene el objetivo de institucionalizar y mejorar la evaluación del sector público. • Organiza los sistemas de planeación y presupuesto a nivel federal. Asigna al Ministerio de Planeación, Presupuesto y Gestión el rol central, incluyendo la evaluación de programas y presupuestos socioeconómicos. • Consolida el requisito de examinar los logros del Plan Plurianual (PPA). Otorga a la Casa Civil de Presidencia el rol de asistir al presidente en la evaluación y el monitoreo de la acción gubernamental. • Establece la Secretaría de Evaluación y Monitoreo y el Sistema de Monitoreo de Metas Presidenciales. • Crea el Sistema de Monitoreo y Evaluación con el objetivo de dar seguimiento a los programas sociales de las secretarías del Ministerio de Desarrollo Social. • El Sistema de Monitoreo y Evaluación del Plan Plurianual (SME-PPA) se establece para evaluar y monitorear los programas del Plan. • Exige la evaluación <i>ex ante</i> de proyectos de inversión. • Deroga la Ley 13123. • Se centra en la recolección y sistematización de indicadores y estudios técnicos para el monitoreo de políticas y programas sociales. 	<ul style="list-style-type: none"> • La Secretaría de Evaluación y Monitoreo y el Sistema de Monitoreo de Metas Presidenciales son parte de la Casa Civil de la Presidencia. • El Sistema de Monitoreo y Evaluación es parte de la Secretaría de Gestión e Información (SAGI) del Ministerio de Desarrollo Social (MDS). • La Secretaría de Planeación e Inversiones es responsable de organizar el SME-PPA. • El Departamento de Monitoreo se ubica en la Secretaría de Evaluación y Gestión de la Información (SAGI). 	Alto

ANEXO C.I. Reconocimiento (continuación)

País	Leyes/Normas	Características/Objetivos	Actores	Nivel
Chile	<ul style="list-style-type: none"> • Primer Protocolo de Acuerdo con el Congreso y el Ejecutivo (1996). • Creación de la Dirección de Presupuesto (Dipres, 2000). • Ley 18896/2003. • Decreto 1177/2004. • Ley 20530/2011. 	<ul style="list-style-type: none"> • Establece compromisos destinados a generar mayor evaluación y transparencia en la gestión pública. • Es el principal actor del sistema de MyE, responsable de implementar y hacer cumplir la legislación en el marco del ciclo presupuestario, de rendirle cuentas al Parlamento y de hacer públicas las evaluaciones. • Introduce las responsabilidades sobre la evaluación de programas e inversiones del Estado. • Establece que las evaluaciones deben ser públicas e independientes, desarrolladas por evaluadores externos al sector público. • Crea el Ministerio de Desarrollo Social, que se centra en establecer instrumentos de seguimiento y evaluación y en evaluar ex ante programas sociales e inversiones públicas. Además, crea el Comité Interministerial de Desarrollo Social, con la función de evaluar y dar seguimiento a los proyectos públicos. 	<ul style="list-style-type: none"> • La Dipres está dirigida por el Ministerio de Hacienda. • El Comité incluye los ministerios de Hacienda y Desarrollo Social, entre otros. 	Alto
Colombia	<ul style="list-style-type: none"> • Constitución de 1991. • Decreto 2167/1992. • Ley 152/1994. 	<ul style="list-style-type: none"> • Se crea el Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados (Sinergia) con el fin de evaluar y dar seguimiento a las políticas públicas del Plan Nacional de Desarrollo (PND), y exigir una rendición de cuentas sobre el uso de los recursos públicos. • Crea la División Especial de Evaluación y Control de Gestión (DEE) con la obligación de elaborar las metodologías para la preparación y evaluación de los programas del PND, diseñar sistemas de evaluación de gestión y de resultados, y organizar e implementar un sistema de evaluación posterior al PND. • Especifica que el Departamento Nacional de Planeación es el encargado de orientar el monitoreo y la evaluación de los programas públicos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Sinergia es parte del Departamento Nacional de Planeación (DNP). 	Alto

ANEXO C.I. Reconocimiento (continuación)

País	Leyes/Normas	Características/Objetivos	Actores	Nivel
	<ul style="list-style-type: none"> • Documento Conpes 2790 de 1995. • Documento Conpes 3294 de 2004. 	<ul style="list-style-type: none"> • Establece los instrumentos para la medición de resultados de planes de desarrollo y formula la estrategia general a nivel nacional de la Gestión Pública Orientada a Resultados (GPOR). • Establece los tres roles de Sinergia (seguimiento a resultados, evaluaciones focalizadas y difusión de resultados). Además, establece un esquema legal institucional y social de la rendición de cuentas 		
Costa Rica	<ul style="list-style-type: none"> • Artículo 11 de la Constitución Política (2000). • Ley 5525/1974. • Ley 8131/2001. • Decreto Ejecutivo 23720/1994, Decreto Ejecutivo 23323/1994 y Decreto Ejecutivo 35755/2010. • Decreto Ejecutivo 37735/2013. 	<ul style="list-style-type: none"> • Se incorporan la evaluación de resultados y la rendición de cuentas en la Constitución Política. • Establece la función de evaluar de modo sistemático las políticas y los programas públicos. • Vincula el Plan Nacional de Desarrollo con el presupuesto y establece la presentación de informes de rendición de cuentas. • El Decreto 23720 establece el Sistema Nacional de Evaluación (Sine), y el Decreto 23323 le otorga el objetivo de dar seguimiento y evaluar el Plan Nacional de Desarrollo (PND). El Decreto 35755, por su parte, reconfigura los actores y las funciones del sistema, a la vez que profundiza esquemas de evaluación. • Establece la función del Sistema Nacional de Planificación (SNP), que consiste en coordinar y dirigir el seguimiento y la evaluación de las políticas y los programas públicos, siendo la figura que ampara al Sine. 	<ul style="list-style-type: none"> • El Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplan) es el ente coordinador del Sistema Nacional de Planificación y del Sistema Nacional de Evaluación. 	Alto
Ecuador	• Artículo 227 de la Constitución del Ecuador (2008).	• Establece los objetivos federales de eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación.	<ul style="list-style-type: none"> • La SNAP y la Senplades, secretarías independientes y ambas creadas por decretos ejecutivos. 	Alto

ANEXO C.I. Reconocimiento (continuación)

País	Leyes/Normas	Características/Objetivos	Actores	Nivel
Ecuador	<ul style="list-style-type: none"> • Decreto Ejecutivo 1372/2004. • Decreto Ejecutivo 878/2008. • Decreto Ejecutivo 726/2011. • Norma de Implementación y Operación de Gobierno por Resultados (GPR, 2010). 	<ul style="list-style-type: none"> • Establece la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (Senplades) con el objetivo de elaborar los instructivos metodológicos para la formulación, el monitoreo y la evaluación de políticas públicas a nivel nacional. • Establece que la Senplades debe realizar el seguimiento y la evaluación por medio de un Subsistema de Seguimiento y Evaluación. • Establece la Secretaría Nacional de la Administración Pública (SNAP), responsable de determinar las políticas, metodologías de gestión y herramientas para la mejora de la administración pública. • Establece la normativa técnica para implementar y asegurar la operación del GPR, una metodología orientada a los resultados. 		
México	<ul style="list-style-type: none"> • Reglas de Operación (ROP, 1998). • Decreto de Presupuesto de Egresos para 2001. • Ley General de Desarrollo Social (LGDS, 2004). • Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFRPH, 2006). 	<ul style="list-style-type: none"> • Se establece la obligación de formular Reglas de Operación para todos los programas presupuestarios con subsidios directos (a nivel federal), estableciendo el objetivo general y la población objetivo. • Establece la obligatoriedad de todo programa con ROP de presentar una evaluación externa anual. • Da permanencia legal al decreto anterior y explica actores y mecanismos para la evaluación y seguimiento de programas de desarrollo social. Además, crea el Coneval como coordinador de la evaluación de la política de desarrollo social. • Crea el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), que permite realizar una valoración objetiva de desempeño de los programas públicos. 	<ul style="list-style-type: none"> • El SED tiene tres actores principales: el Coneval, la Secretaría de Hacienda y la Secretaría de la Función Pública. • El Coneval es un organismo autónomo (a partir de 2014) de la Administración Pública Federal. 	<ul style="list-style-type: none"> Alto

ANEXO C.I. Reconocimiento (continuación)

País	Leyes/Normas	Características/Objetivos	Actores	Nivel
México	• Mecanismos de Seguimiento a los Actores Susceptibles de Mejora (ASM, 2008).	• Establecen un mecanismo institucional para clasificar, priorizar y dar seguimiento a las recomendaciones y los resultados de informes y evaluaciones externas.		
Perú	<ul style="list-style-type: none"> • Decreto Supremo 163-2004-EF. • Decreto Legislativo I 088/2008. • Directiva 007-2012-MIDIS. • Ley 28927/2007. 	<ul style="list-style-type: none"> • Establece el Sistema de Seguimiento y Evaluación del Gasto Público (SSEGP) con la finalidad de permitir al Estado evaluar y dar seguimiento a las actividades y los proyectos del sector público. • Crea el Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico (Sinaplan) y el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (Ceplan). • Aprueba lineamientos para la evaluación y obliga al Ministerio de Desarrollo e Inclusión a realizar el seguimiento, el monitoreo y la evaluación de sus programas. • Establece una ruta para la implementación del Presupuesto por Resultados. 	<ul style="list-style-type: none"> • La Dirección Nacional General de Presupuesto Público es responsable del SSEGP. • La Dirección Nacional de Seguimiento y Evaluación de Ceplan es responsable de SyE de la gestión estratégica del Estado (planes, políticas, objetivos, programas y proyectos prioritarios de desarrollo nacional). 	Alto
Uruguay	<ul style="list-style-type: none"> • Ley 16 376/1996. • Ley de Creación del Ministerio de Desarrollo Social (Mides). 	<ul style="list-style-type: none"> • Establece la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) con las funciones de evaluación y seguimiento. • Tiene la función de formular, ejecutar, supervisar, coordinar, programar, dar seguimiento y evaluar los programas y las políticas sociales. 	• La OPP asesora al poder ejecutivo y es un organismo dependiente de la Presidencia de la República. Es responsable de la evaluación de los programas del Presupuesto Nacional.	Alto
Venezuela	<ul style="list-style-type: none"> • Ley 37 029/2000. • Ley 6217/2008. • Ley Orgánica de Planificación Pública y Popular (LOPPP, 2010). • Decreto Presidencial 2012. 	• Establece la fundamentación normativa del Sistema Nacional de Planificación.	No se mencionan los actores involucrados.	Bajo

Fuente: Elaboración propia con base en la información de los estudios de caso.

ANEXO C.2. Planeación y metodologías de evaluación

País	Tipos de evaluación	Planeación	Evidencia de evaluaciones	Nivel
Argentina	<ul style="list-style-type: none"> Evaluaciones utilizadas: • De resultados. • De impacto. • De procesos y resultados. • De gestión. • De medio término. • Finales. • Autoevaluaciones. • Cuasiexperimentales. • Mixtas (cuantitativas y cuantitativas). • <i>Ex ante, ex post.</i> • Internas, externas, mixtas. • Operativas. 	No	<p>Algunos ejemplos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Evaluaciones de programas sociales: dos evaluaciones, de gestión e impacto, del Programa de Mejoramiento de Barrios (2006); línea base y evaluación de medio término del Plan Ahí; línea base y sistema de indicadores del Plan Operativo para la Reducción de la Mortalidad Materno-Infantil; Evaluación Operativa de la Comisión Nacional de Microcrédito (2013). • Evaluación de medio término del Programa Remediar+Redes. Acceso a medicamentos esenciales en el primer nivel de atención (2011, Ministerio de Salud de la Nación). Programa financiado por el Banco Interamericano de desarrollo-Préstamo OC-AR 1903. 	Medio
Brasil	<ul style="list-style-type: none"> • Sistema de Evaluación Externa (del Tribunal de Cuentas de la Unión): medición de desempeño, valor-por-dinero e impacto. • Sistema de MyE del Plan Pluriannual: <i>ex post</i>, lógica vertical. • Sistema de MyE de Políticas y Programas Sociales: <i>ex ante, ex post</i>, evaluaciones de implementación, de resultados e impacto y de diseño. 	Sí	<p>En total, de 2004 a 2014, el SME-PPS ha realizado 138 evaluaciones para 51 políticas y programas sociales. No se diferencia entre los tipos de evaluación.</p>	Medio
Chile	<p>Decreto 1177/2004:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Evaluaciones basadas en marco lógico (EPG). • De impacto. • De diseño (ECG). • De Programas Nuevos (EPN) (con líneas base para la futura evaluación de impacto). 	Sí	<p>Se han realizado 474 evaluaciones de 1997 a 2013: 299 evaluaciones de programas gubernamentales (EPG), 54 evaluaciones comprehensivas del gasto (ECG), 107 evaluaciones de impacto y 14 evaluaciones de Programas Nuevos (EPN).</p>	Alto
Colombia	<p>Tipos de evaluación desarrollados por Sinergia:</p> <ul style="list-style-type: none"> • De impacto. • De resultados. • Ejecutivas. • Institucionales. • Operacionales. 	Sí	<p>De las 115 evaluaciones realizadas por Sinergia entre 2002 y 2012, 34 fueron de impacto. Las demás fueron de resultados, ejecutivas, institucionales y operacionales.</p>	Alto

ANEXO C.2. Planeación y metodologías de evaluación (continuación)

País	Tipos de evaluación	Planeación	Evidencia de evaluaciones	Nivel
Costa Rica	<ul style="list-style-type: none"> • Dentro del Sine se realizan procesos de autoevaluación (seguimiento a metas del PND/presupuesto) normados por lineamientos anuales. • Con el Manual Gerencial (2012) se formalizan los siguientes tipos: <ul style="list-style-type: none"> - De diseño. - De procesos. - De resultados (productos, efectos e impacto). - <i>Ex ante</i>, durante, <i>ex post</i>. - Interna-externa. - Formativa-sumativa. 	Sí (véase columna Nivel)	<p>Entre 2011 y 2014 se han realizado cuatro evaluaciones estratégicas: una de impacto (Programa Distrito de Riego Arenal Tempisque-DRAT), una de diseño (Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014) y dos de proceso-efectos (Proyecto Germinadora de Desarrollo Organizacional, Empresarial, Asociativo y Comunitario, y Proyecto Apoyo a la Gestión Pedagógica de Centros Educativos con Orientación Inclusiva). Fechas individuales no incluidas.</p> <p>En el PND 2015-2018 se establece una Agenda Nacional de Evaluaciones (15 en total) de distintos tipos (diseño, proceso y resultados).</p>	Bajo
Ecuador	<p>Se utilizan evaluaciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> • De impacto. • De resultados. • De diseño. • De monitoreo (seguimiento al avance físico y presupuestario). <p>Sin embargo, no se cuenta con normas metodológicas de la evaluación.</p>	No	<p>Entre 2007 y 2014 la Senplades ha realizado tres evaluaciones de impacto (del programa de subsidios para la compra de la vivienda, del programa Mi Primer Empleo, y del programa de Capacitación y Formación Profesional), dos de resultados (del Programa de atención nutricional a mujeres e infantes de Sigchos, y del Programa Desnutrición Cero) y una de diseño (del Programa de Alimentación Escolar). No se incluyen las fechas de las evaluaciones.</p>	Bajo
México	<p>Los Lineamientos Generales para la Evaluación (LGEPE-APF, 2007) establecen:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Matriz de indicadores (con base en el marco lógico). • Evaluación específica. • Evaluación estratégica (de desempeño es el tipo más común). • De consistencia y resultados. • De indicadores. • De proceso. • De impacto. <p>Además, existen evaluaciones de costo-beneficio o costo-efectividad.</p>	Sí	<p>Entre 2007 y 2013 se hicieron más de 2800 evaluaciones de diferentes tipos, 18 de las cuales fueron de impacto.</p> <p>En el Programa Anual de Evaluación 2014:</p> <ul style="list-style-type: none"> • SHCP: 14 de consistencia y resultados, tres de costo-efectividad. • SFP: cuatro de procesos, cinco de consistencia y resultados, tres específicas de desempeño. • Coneval: evaluación anual específica de 197 programas. 	Alto

ANEXO C.2. Planeación y metodologías de evaluación (continuación)

País	Tipos de evaluación	Planeación	Evidencia de evaluaciones	Nivel
Perú	<p>Presupuesto por resultados (PpR), el marco introducido en 2007 (Ley 28927):</p> <ul style="list-style-type: none"> • De diseño. • De impacto. • Un indicador por cada actividad y proyecto: evaluación independiente, basada en el marco lógico. 	No	Más de 48% del gasto no financiero ni provisional se orienta a resultados por medio de una formulación programática basada en el marco lógico. No se menciona evidencia del uso de los tipos de evaluación.	Medio
Uruguay	<ul style="list-style-type: none"> • De Diseño, Implementación y Desempeño (DID). • Seguimiento: indicadores de desempeño (de contexto, resultados y gestión). 	Sí	<p>Entre 2011 y 2013 se han llevado a cabo un total de 12 evaluaciones (nueve finalizadas) con la metodología DID.</p> <p>Los programas evaluados incluyen el Programa Nacional para la Construcción de Cooperativas de Vivienda, el Programa Aduana dirigido a la atención temprana de la salud de la primera infancia, el Programa Nacional de Policía Comunitaria y el Ciclo Básico Nocturno 2012, dirigido a la acreditación de la educación media básica para jóvenes entre 15 y 21 años.</p>	Medio
Venezuela	<ul style="list-style-type: none"> • De diseño/conceptuales. • De seguimiento/gestión. • De seguimiento y resultados. 	No	No queda claro en el documento si existen metodologías explícitas.	Bajo

Fuente: Elaboración propia con base en la información de los estudios de caso.

ANEXO C.3. Utilización

País	Instrumental	Conceptual	Simbólica	Nivel
Argentina	Programa Cartas Compromiso con el Ciudadano (PCCC), desarrolla procesos de mejora en los organismos públicos.	Tableros de metas y de control, así como sistemas de información accesibles a autoridades de la Jefatura de Gabinete de Ministros y a funcionarios de diversos niveles de organismos adheridos al PCC.	Decreto PEN 1172/03 de Acceso a la Información Pública. Diversos portales web o publicaciones específicas con indicadores de monitoreo. Véanse: indicadores de seguimiento de los ODM del CNCPS, anuario de estadísticas universitarias del Ministerio de Educación de la Nación, indicadores básicos del Ministerio de Salud, indicadores laborales del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, etc.	Bajo
Brasil	No se menciona la obligatoriedad de utilizar los resultados de evaluaciones en la mejora de políticas públicas.	El Tribunal de Cuentas de la Unión (TCU), encargado de evaluaciones externas, comunica sus hallazgos al Congreso Nacional. El Sistema de Seguimiento de Metas Presidenciales entrega informes mensuales a la alta dirección del gobierno.	Data Social, portal web donde se publican los indicadores de monitoreo y los resultados de evaluaciones. El TCU publica los resultados de las evaluaciones externas de programas gubernamentales.	Medio
Chile	Compromisos Institucionales: documento de las mejoras que el programa debe introducir después de una evaluación <i>ex post</i> .	Las evaluaciones se reportan a la Dirección de Presupuesto, al Congreso y al público mediante la página de la Dipres.	Ley 20285: se publican los resultados de evaluaciones.	Medio
Colombia	Existe evidencia de que la evaluación ha mejorado los programas públicos: el programa Familias en Acción amplió su operación y el programa Vivienda de Interés Social Urbano realizó modificaciones importantes debido a una evaluación de impacto.		Sinergia produce información pública de seguimiento y evaluación de políticas públicas.	Bajo

ANEXO C.3. Utilización (continuación)

País	Instrumental	Conceptual	Simbólica	Nivel
Costa Rica	No existe una norma explicativa que obligue a las instituciones a llevar a cabo las recomendaciones de los evaluadores. Se elaboran planes de acción de mejora para las metas del PND catalogadas con atraso crítico.	Los resultados del seguimiento del PND son enviados a los ministerios rectores y gobiernos locales. Se elaboran informes para el órgano contralor; éste los remite al poder legislativo.	Publicación en línea de los resultados de evaluaciones y del cumplimiento del PND.	Bajo
Ecuador	No se cuenta con una política de evaluación que use la información recolectada por los mecanismos existentes para la mejora de las políticas públicas. Sin embargo, las evaluaciones se realizan por solicitud de los responsables de los programas, por lo que en alguna medida responden a sus necesidades de información.	En el caso del seguimiento por medio del GPR, los ministerios de línea, los coordinadores y la Presidencia tienen acceso a su información, lo que permite que conozcan los avances de cada programa o institución en particular. La evaluación del PNBV es de carácter general, por lo que aún es difícil estimar la contribución de cada unidad o institución al cumplimiento de sus objetivos.	No se ha adoptado la política de hacer públicas las evaluaciones realizadas por Senplades.	Bajo
Méjico	El mecanismo de seguimiento a los Aspectos Susceptibles de Mejora (ASM) es obligatorio para el seguimiento de las evaluaciones. Los ejecutores de programas están obligados a considerar (pero no necesariamente incorporar) los resultados de las evaluaciones.	Los resultados de las evaluaciones se entregan al Congreso. La ASF utiliza las evaluaciones para las auditorías de desempeño. Coneval publica informes de la política social con base en el conjunto de evaluaciones realizadas.	La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública (2002) da acceso público a las evaluaciones. Las organizaciones ejecutoras de programas están obligadas a publicar las evaluaciones en su página web. Las evaluaciones externas del programa Progresa/Oportunidades (hoy Prospera) han sido difundidas extensamente.	Medio
Perú	No se menciona la obligatoriedad de utilizar los resultados de evaluaciones en la mejora de las políticas públicas.	Difusión de resultados de evaluaciones por medio de informes finales y matrices de compromiso de mejora del desempeño.		Bajo

ANEXO C.3. Utilización (continuación)

País	Instrumental	Conceptual	Simbólica	Nivel
Uruguay	La Oficina de Planeación y Presupuesto tiene la facultad de realizar acuerdos de mejora entre las instituciones evaluadoras y los organismos evaluados.	Los resultados del seguimiento de indicadores son reportados anualmente al Parlamento.	Difusión pública de los resultados de evaluaciones.	Bajo
Venezuela	Parece existir un trato confidencial de los resultados de las actividades de seguimiento y evaluación (si acaso existen), por lo que es difícil saber si las evaluaciones son utilizadas.			Bajo

Fuente: Elaboración propia con base en la información de los estudios de caso.

**Panorama de los sistemas nacionales de monitoreo
y evaluación en América Latina**

se terminó de imprimir en diciembre de 2015 en
los talleres de Imagogenia, Copérnico 88, col.
Anzures, C.P. 11590, Ciudad de México. El tiraje
consta de 1 000 ejemplares. El cuidado editorial
estuvo a cargo de Dalinda Peña Habib y Pilar Tapia.

En las últimas décadas, los sistemas nacionales de monitoreo y evaluación en América Latina han experimentado múltiples cambios: han demostrado ser sistemas vivos, en constante transformación, adaptación y rediseño. Este libro busca contribuir a documentar la evolución más reciente de dichos procesos, así como a exponer la necesidad del análisis continuo del desarrollo y la innovación en el monitoreo y la evaluación de programas gubernamentales.

Estas páginas contienen diez casos: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Perú, Uruguay y Venezuela. Mediante una convocatoria regional abierta para participar en este estudio, se seleccionaron los textos más relevantes sobre cada país, para promover su difusión y la incorporación de nuevos actores en la red de colaboración e investigación latinoamericana. Las editoras ofrecen una aproximación analítica sobre los avances y retos de la región.

ISBN 978-607-9367-75-6



9 786079 367756

COYUNTURA

Y ENSAYO es una colección ideada por el CIDE para difundir elementos académicos e integrarlos a la discusión y la comprensión de temas, retos y dilemas actuales, así como para dar sugerencias de políticas, diseño e implementación de soluciones en problemáticas específicas. Estos títulos buscan estrechar el vínculo entre los proyectos de investigación sobre temas de coyuntura e impacto realizados en el Centro con el público informado y los tomadores de decisiones.