



en breve

Septiembre 2005 No. 78



Una serie regular de notas destacando las lecciones recientes del programa operacional y analítico de la Región de América Latina y el Caribe, del Banco Mundial.

INSTITUCIONALIZAR LOS SISTEMAS DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN: CINCO EXPERIENCIAS DE AMÉRICA LATINA

Ruxandra Burdescu, Azul del Villar, Keith Mackay, Fernando Rojas, Jaime Saavedra

Antecedentes

Muchos gobiernos en la región de América Latina y el Caribe (ALC) comprenden cada vez más el valor que del proceso de seguimiento y evaluación para ayudar a gobiernos y donantes a entender mejor qué intervenciones e inversiones públicas dan buenos resultados, cuáles no y las razones de esto. Realizar un seguimiento del desempeño de programas e instituciones públicas sirve para aumentar su eficacia, mejorar la responsabilidad y la transparencia respecto de cómo se utilizan los dineros públicos y puede guiar el proceso presupuestario y la distribución de los recursos públicos. Esto último favorece a la vez su eficiencia para aumentar el bienestar y en consecuencia, reducir la pobreza y aumentar la igualdad de oportunidades.

A fin de promover aun más la institucionalización de los sistemas de seguimiento y evaluación, el Banco Mundial, en asociación con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), organizó una conferencia regional los días 6 y 7 de junio de 2005 para evaluar las lecciones aprendidas. Los participantes eran representantes de ministerios de finanzas (hacienda) y sectoriales de once países, además de expertos provenientes de instituciones académicas, organismos donantes bilaterales, empresas de consultoría y varios sectores de las instituciones anfitrionas. Durante la conferencia se compartieron las experiencias de cinco países, a saber Chile, Colombia, México, Brasil y Perú, lo que sirvió como un aporte para determinar las lecciones aprendidas en cuanto a la institucionalización de los sistemas de seguimiento y evaluación. La conferencia también hizo las veces de trampolín para el lanzamiento de una red informal de autoridades responsables y profesionales del proceso de seguimiento y evaluación para permitir que estas experiencias del ámbito nacional sean conocidas a un nivel mucho más amplio y se divulguen sistemáticamente en toda la región de ALC.

La experiencia chilena¹

El sistema chileno de controles administrativos y presupuestación por resultados consta de las siguientes herramientas: indicadores de desempeño, evaluaciones de programas y organismos (lo que incluye Revisiones generales del gasto), un Fondo de licitación para programas públicos, Programas de mejoramiento de la gestión vinculados a bonos de desempeño para empleados del gobierno central e Informes de gestión de gran amplitud. Estas herramientas están completamente integradas al proceso presupuestario y en su diseño e implementación crean sinergias a partir de los elementos conceptuales. Se ha puesto atención en mantener la congruencia de la metodología y enfatizar la retroinformación².

“El sistema de Chile es uno de los sistemas gubernamentales de seguimiento y evaluación más sólidos del mundo. Para conseguir este objetivo, el factor aislado más importante probablemente sea la ubicación de dicho sistema (el lugar donde el sistema fue diseñado, desarrollado en forma progresiva y se maneja hasta ahora) en el Ministerio de Hacienda, específicamente en la Dirección de Presupuesto (DIPRES). Hacienda ha logrado crear una “fábrica de evaluación”, que incluye un proceso bien desarrollado para planificar, comisionar, manejar, dar a conocer y utilizar una variedad de tipos de evaluación.”

- Keith Mackay, Oficial Senior de Evaluación, Departamento de Evaluación de Operaciones, Banco Mundial

Otras características notables del sistema de seguimiento y evaluación de Chile incluyen:

- Hacienda maneja muy bien este proceso recurriendo al

uso de términos de referencia estandarizados para las evaluaciones y un proceso abierto y transparente para seleccionar a las consultoras. Además, pone todos los informes de evaluación a disposición del público a través del sitio Web de la DIPRES. El trabajo con evaluadores externos (gestionados desde un ministerio central) ofrece un modelo que otros gobiernos deberían tener en cuenta. El enfoque incentiva la independencia y la objetividad de los evaluadores. Un estudio del Banco Mundial³ concluyó que las evaluaciones tienen un alto nivel de credibilidad entre participantes clave en las ramas ejecutiva y legislativa del Gobierno y en el mundo académico.

- Los resultados de las evaluaciones se integran en un alto grado en la toma de decisiones e influyen en el presupuesto a través de la confirmación de la eficacia de los programas, un profundo rediseño de los programas o incluso la eliminación de éstos. La revisión del Banco Mundial concluyó que el Ministerio de Hacienda también utiliza las conclusiones de la evaluación de muchas otras maneras, lo que incluye cambios en el manejo de programas (que este ministerio exige que implementen los ministerios sectoriales) y en sus informes presupuestarios que presenta al Congreso. En realidad, el Ministerio de Hacienda en forma permanente recopila información sobre el nivel y la manera en que se usan los resultados de la evaluación.
- Se ofrece una intensa capacitación a la comunidad evaluadora.

SINERGIA de Colombia

El Sistema Nacional de Evaluación de Resultados de la Gestión Pública (SINERGIA), en funcionamiento desde 1994, realiza el seguimiento y medición del desempeño del sector público. En particular, el gobierno intenta usar los resultados obtenidos a través del sistema de seguimiento y evaluación para mejorar la asignación de recursos, ayudar en la formulación del Plan de desarrollo nacional y entregar información para el debate sobre políticas públicas. SINERGIA consta de tres componentes principales: 1) seguimiento a resultados, 2) evaluaciones focalizadas y 3) difusión para la rendición de cuentas o control social. El sistema también incluye una herramienta de información en Web, el Sistema de Programación y Gestión de Metas Presidenciales (SIGOB) por objetivos y resultados que entrega información sobre el desempeño en tiempo real. Debido a la gran importancia que se otorga a la rendición de cuentas ante la sociedad civil, el sitio Web sirve de recurso eficaz para divulgar información al público.

Es necesario fortalecer aun más la relación entre los resultados de la evaluación y la planificación y preparación de presupuestos. En 2002 se creó un Comité Intersectorial para evaluación y gestión por resultados con el objetivo específico de responder a esta inquietud. La sobrecarga de indicadores también ha generado un esfuerzo por simplificar los

indicadores de desempeño, limitar su cantidad y mejorar su especificidad. Este proceso de simplificación ayudará a los funcionarios en la tarea de analizar la relación entre políticas/prioridades y gastos. Finalmente, hasta ahora el sistema de seguimiento y evaluación se ha concentrado en el nivel central, aunque se piensa repetir el modelo a nivel subnacional y ya están en marcha programas piloto para los gobiernos municipales.

Seguimiento y evaluación de programas sociales en México

El seguimiento y evaluación de los programas sociales en México se administra a través del Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social. Una serie de rigurosas evaluaciones del impacto de programas sociales de gran magnitud, como es el caso del programa Progreso/Oportunidades, ha fortalecido el proceso de seguimiento y evaluación en el país⁴. Estas evaluaciones han demostrado tener gran influencia ya que convencen al gobierno de mantener estos programas y de ampliar considerablemente su alcance. El Congreso también ha asumido una función activa en el proceso al obligar a realizar la evaluación de los programas sociales y preparar informes de auditoría sobre los indicadores de desempeño.



México ha enfrentado desafíos similares a otros países en la región en cuanto a la implementación de su sistema de seguimiento y evaluación. El extenso proceso de desarrollar y mantener indicadores de desempeño necesita ser simplificado. No sólo eso, los vínculos entre los resultados de las evaluaciones y las decisiones presupuestarias deben fortalecerse para lograr una influencia más sistémica. El sistema nacional de seguimiento y evaluación también busca identificar sinergias con iniciativas de evaluación a nivel estatal y municipal para ampliar su alcance. La Secretaría de Hacienda y los ministerios sectoriales se encuentran en proceso de desarrollar una estructura más sólida para un sistema de seguimiento y evaluación por resultados.

Seguimiento y evaluación en Brasil

El núcleo del sistema brasileño es el *Plan Plurianual* (PPA) nacional, un programa de desarrollo de cuatro años incluido en la Constitución. El PPA sirve como medio crucial para abordar los programas estratégicos de gobierno. El sistema de seguimiento y evaluación influye en el PPA, ya que vincula los resultados de la evaluación con el plan de desarrollo y respalda la creación de una cultura de evaluación para mejorar la formulación de políticas y la implementación y gestión de los programas. El sistema de seguimiento y evaluación se concentra en evaluar los objetivos y el desempeño de los programas a lo largo de los límites organizacionales y cubre todos los gastos públicos, integrando cuentas corrientes y de capital. Al mismo tiempo, pocos programas se caracterizan por tener indicadores de desempeño adecuados.

No obstante, los vínculos entre los resultados de la evaluación y la creación de un presupuesto ejecutivo no son claros y menos aun respecto del presupuesto del Congreso, aunque la ley exige que los presupuestos anuales reflejen las prioridades definidas por el PPA. Un sistema de información centralizado, conocido como SIGPlan, divulga datos e información desde el Ministerio de Hacienda hacia el público y se hacen esfuerzos por integrar los sistemas de información de los ministerios sectoriales (INFRASIG) con SIGPlan a fin de entregar una fuente de información más unificada y facilitar con ello el uso del proceso de seguimiento y evaluación en la toma de decisiones pública.

Seguimiento y evaluación de los gastos públicos en Perú

El Ministerio de Economía y Finanzas de Perú puso en marcha el Sistema Nacional de Seguimiento y Evaluación del Gasto Público (SSEGP) en 2004 como parte de un esfuerzo mayor por promover la gestión basada en los resultados. En la actualidad, el SSEGP se encuentra en la fase de diseño y desarrollo. Sus objetivos son mejorar la gestión pública entregando más información sobre los resultados logrados a través del gasto público. Los indicadores de desempeño que se desarrollan a diferentes niveles del gobierno nacional (sectores, organismos, unidades orgánicas, etc.) se vinculan a productos estratégicos. También se desarrollan indicadores para el gobierno subnacional, sobre el que recae gran parte de la responsabilidad de la entrega de los servicios básicos. El sistema todavía se encuentra en las etapas de desarrollo iniciales, de modo que aún se debe determinar una estructura de evaluación, la que incluye herramientas de evaluación y criterios para definir los programas que serán evaluados.

Lecciones aprendidas

En relación con las experiencias nacionales presentadas, resultó evidente que no hay un “destino” único para los

países en términos de lo que debería ser un buen sistema de seguimiento y evaluación. Algunos países ponen énfasis en un sistema de indicadores de desempeño, mientras que otros se concentran en llevar a cabo evaluaciones (revisiones de programas o evaluaciones rigurosas sobre su impacto). Y mientras unos países han creado un enfoque a nivel de todo el gobierno dirigido principalmente por los ministerios de finanzas o planificación, otros se han concentrado más en los sistemas de seguimiento y evaluación sectoriales. Una característica clave de la mayoría de los sistemas que se encuentran actualmente en diferentes etapas de implementación en la región de América Latina y el Caribe es que reflejan los esfuerzos de institucionalizar el proceso de seguimiento y evaluación llevados a cabo por el propio país, más que por los donantes.

Aun así, la experiencia compartida de estos países ha generado una cierta sabiduría colectiva acerca del desarrollo de sistemas de seguimiento y evaluación sólidos:

- Se hace necesario definir con claridad las funciones y responsabilidades de los actores principales, es decir, los ministerios de Planificación y Finanzas, la Oficina del Presidente, los ministerios sectoriales y el Congreso. También es fundamental crear los incentivos correctos para animar a los principales interesados para que asuman una función más activa en el proceso de seguimiento y evaluación.



- Fortalecer los sistemas de seguimiento y evaluación no es exclusivamente, ni incluso principalmente, un tema por el lado de la oferta que requiera una “reparación técnica”. Para que un sistema de seguimiento y evaluación sea considerado eficaz y sostenible, la información y las conclusiones del proceso de seguimiento y evaluación deben ser utilizadas por todas las partes interesadas, lo que incluye ministerios sectoriales y, según cuál haya sido la planificación del sistema, la sociedad civil.
- El personal y los ministerios conservadores pueden resistirse a la idea de implementar sistemas de

seguimiento y evaluación y de utilizarlos como una herramienta de gestión y presupuestaria. Es fundamental tener un alto nivel de compromiso y contar con apoyo constante por parte de líderes a nivel ministerial y superior.

- Existe un debate implícito acerca de cómo priorizar las evaluaciones, es decir, si concentrarse en programas “problema”, proyectos piloto, programas de gastos elevados o alta visibilidad o en una investigación sistemática para responder a preguntas sobre la eficacia de los programas.

Red informal de seguimiento y evaluación para la región de ALC

Tras la conferencia de junio quedó claro que cada vez más países de América Latina y el Caribe ponen en marcha iniciativas para fortalecer y sistematizar sus funciones de seguimiento y evaluación. Funcionarios superiores de los once países representados en la conferencia concluyeron que el compartir las experiencias de sus países sobre la institucionalización del proceso de seguimiento y evaluación era muy valioso y quedaron sorprendidos por el alto progreso que han logrado varios países de la región en este campo.

“Realmente las estrellas y los planetas parecen haberse alineado en términos del interés que ha suscitado este tema [lanzamiento de la red], tanto dentro de los países como en la comunidad internacional. Nos encontramos ante una ventana de oportunidades extraordinaria.”

- Manuel Fernando Castro, Jefe de Evaluación, Departamento de Planificación Nacional de Colombia

Por lo tanto, la propuesta que surgió en la conferencia fue la de crear una red informal de partes interesadas clave con el objeto de concentrarse en la institucionalización del seguimiento y la evaluación y posibilitar el aprendizaje Sur – Sur en toda la región. Se sugirió que la red, que será la primera de su tipo en el mundo en desarrollo, sea abierta y flexible, para atraer así a autoridades responsables, profesionales, expertos dentro y fuera del gobierno, funcionarios de alto nivel de los ministerios sectoriales, ministerios de finanzas y departamentos de planificación, parlamentarios y sus asesores, académicos, consultores y expertos, organizaciones multilaterales y donantes bilaterales interesados. Es probable que las actividades de la red incluyan un espacio virtual para la conversación, cesión temporal de personal, capacitación conjunta sobre seguimiento y evaluación, viajes de estudio a países vecinos y conferencias regionales y subregionales sobre seguimiento.

Quizás el principal valor agregado de la red propuesta sea la creación de un foro para el diálogo entre administradores del

sistema de seguimiento y evaluación y entre ellos y profesionales del proceso de seguimiento y evaluación. De hecho, la conferencia fue diseñada para que pudieran compartir la experiencia de sus países y para mostrarles otras experiencias regionales y algo de la experiencia mundial. El Banco Mundial y el BID se consideran sólo facilitadores, para mantener y asegurar el sentido de pertenencia de los países.

“Los esfuerzos nacionales por fortalecer sus sistemas de seguimiento y evaluación pueden ser un catalizador para una reforma más amplia del sector público. El Banco admite que existe una clara demanda por una red regional de seguimiento y evaluación.”

-Ernesto May, Director Sectorial de Gestión Económica y Lucha contra la Pobreza en ALC, Banco Mundial

Las actas de la conferencia se publicarán y divulgarán en español y en inglés y estarán a disposición del público en el proyectado sitio Web de la red: www.worldbank.org/evaluation/LACMandE.

Notas

¹ Chile: *Study of Evaluation Program – Impact Evaluation and Evaluations of Government Programs*, Banco Mundial, 2005.

² Guzmán, Marcela “*Sistemas de control de gestión y presupuesto por resultados. La experiencia chilena*” Ministerio de Hacienda, Oficina Nacional de Presupuesto, División de Controles de Gestión (disponible en www.dipres.cl/fr_control.html)

³ El Informe del Banco Mundial (una evaluación del sistema de evaluación chileno) ha sido utilizado como parte de los servicios de asesoría que ofrece el Banco Mundial en Chile (Gerente de proyecto: Fernando Rojas, LCSPS). Para conocer una referencia completa, ver la nota 1 a pie de página.

⁴ Oportunidades, conocido anteriormente como Progresá, es un programa de transferencias en efectivo condicionadas que ofrece ayuda mensual en efectivo a familias pobres si éstas hacen participar a sus hijos en servicios de salud y educación específicos.

Sobre los autores

Esta nota fue preparada por Ruxandra Burdescu, Consultora del Sector Público de ALC; Azul del Villar, Consultora del Sector Público de ALC; Keith Mackay, Oficial Senior de Evaluación del Departamento de Evaluación de Operaciones; Fernando Rojas, Especialista Principal del Sector Público de ALC; y Jaime Saavedra, Gerente Sectorial del Grupo de Pobreza y Género de ALC.