

DESARROLLO DE LA CAPACIDAD DE EVALUACIÓN

DCE SERIE DE DOCUMENTOS DE TRABAJO • No. 17: FEBRERO DE 2007

Diagnóstico del Sistema
Nacional de SyE
de Colombia:
SINERGIA





Diagnóstico del Sistema Nacional de SyE de Colombia: SINERGIA

El sistema nacional de seguimiento y evaluación de Colombia, SINERGIA, es uno de los más fuertes de América Latina. El presente diagnóstico rápido identifica las fortalezas del sistema y los principales desafíos que todavía tiene que enfrentar.

Se identifican opciones para un mayor fortalecimiento del sistema con el fin de garantizar que éste sea totalmente institucionalizado.

DCE Serie de documentos de trabajo ♦ 17



Derechos reservados 2007
Grupo de Evaluación Independiente
Programas de Conocimiento y Desarrollo de la Capacidad de Evaluación
Email: eline@worldbank.org
Teléfono: 202-473-4497
Fax: 202-522-3125

Construir sistemas de seguimiento y evaluación ayuda a fortalecer la gobernabilidad en los países – mejorando la transparencia, fortaleciendo las relaciones de rendición de cuentas y construyendo una *cultura de desempeño* dentro del sector gobierno para sustentar una mejor gestión, elaboración de políticas y toma de decisiones sobre el presupuesto. Un área de enfoque relacionada es la sociedad civil, la cual puede jugar un rol catalítico a través del suministro de evaluaciones del desempeño del gobierno. El Grupo de Evaluación Independiente está orientado a identificar y ayudar a los países a desarrollar enfoques basados en buenas prácticas, y compartir la gran cantidad de experiencia recogida en este tipo de trabajo.

Las series de Documentos de Trabajo del Grupo de Evaluación Independiente difunden los hallazgos de los trabajos que se están llevando a cabo para fomentar el intercambio de ideas sobre cómo mejorar la efectividad del desarrollo a través de la evaluación. Un objetivo de estas series es lograr que los hallazgos se difundan rápidamente, aun cuando sean presentados de manera informal.

Los hallazgos, interpretaciones, opiniones, y conclusiones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad de los autores y no representan necesariamente las opiniones del Grupo de Evaluación Independiente o de cualquier otra unidad del Banco Mundial, de sus Directores Ejecutivos, o de los países que ellos representan.

ISBN 13: 978-1-60244-076-0
ISBN 10: 1-60244-076-X

CONTENIDO

Prólogo.....	i
Siglas y abreviaturas.....	ii
Resumen Ejecutivo.....	iii
1. INTRODUCCIÓN.....	1
2. ORIGEN Y DESARROLLO DE SINERGIA.....	2
3. MARCO LEGAL	4
4. OBJETIVOS, ROLES Y RESPONSABILIDADES.....	5
4.1 Objetivos.....	5
4.2 Roles y responsabilidades de las partes interesadas claves.....	5
5. PRINCIPALES COMPONENTES DEL SyE DE SINERGIA.....	7
5.1 SIGOB.....	7
5.2 Evaluaciones.....	9
5.3 Otras actividades de SyE.....	11
6. GRADO DE UTILIZACIÓN DE LA INFORMACIÓN DE SyE PRODUCIDA POR SINERGIA.....	12
6.1 Rendición de cuentas — Control político y social	12
6.2 Apoyo para la toma de decisiones sobre el presupuesto y la planificación nacional.....	14
6.3 Apoyo para la gestión por resultados de los Ministerios y Agencias.....	21
7. SINERGIA: FORTALEZAS, DESAFÍOS Y DIRECCIÓN FUTURA.....	23
7.1 Fortalezas y desafíos.....	23
7.2 Opciones para la consolidación de SINERGIA.....	28
8. CONCLUSIONES.....	30
Anexo: Términos de Referencia para un Diagnóstico Exhaustivo de SINERGIA.....	31
BIBLIOGRAFÍA.....	36

PRÓLOGO

El Grupo de Evaluación Independiente (GEI) — anteriormente conocido como Departamento de Evaluación de Operaciones (OED) — del Banco Mundial tiene un programa de larga trayectoria que apoya el fortalecimiento de los sistemas de seguimiento y evaluación (SyE) y las capacidades en los países en desarrollo, como una parte importante de la gobernabilidad sólida. Como parte de este apoyo, el GEI ha preparado una serie de documentos de apoyo que incluyen estudios de casos de países que pueden ser tomados como ejemplos de buenas prácticas o prácticas prometedoras. Este material está disponible en: <http://www.worldbank.org/ieg/ecd/>

La Región de América Latina y el Caribe del Banco Mundial está expandiendo significativamente su trabajo para ayudar a fortalecer los sistemas de SyE de los gobiernos, y está trabajando activamente en muchos países de la región. Este diagnóstico rápido fue preparado dentro de este contexto. Este diagnóstico proporciona un inventario del sistema nacional de seguimiento y evaluación de Colombia, SINERGIA. Este sistema ya es reconocido de manera general como uno de los más fuertes de América Latina. El Gobierno, con el apoyo del Banco Mundial, se encuentra actualmente examinando opciones para fortalecer aún más el sistema, con el objetivo de institucionalizarlo totalmente. Este diagnóstico se realiza a manera de una evaluación de SINERGIA – de sus fortalezas, de los desafíos que enfrenta y de su futura dirección. En este documento se propone una serie de opciones para un mayor desarrollo del sistema. La base de evidencias de este diagnóstico rápido se obtuvo a través de una serie de misiones del Banco en Colombia, discusiones con representantes del gobierno y presentaciones por parte de los mismos, así como a través de un informe del Banco Mundial y otros documentos del gobierno sobre SINERGIA. Se adjunta como un anexo a este documento términos de referencia más detallados para un próximo diagnóstico exhaustivo de SINERGIA. Ese futuro diagnóstico ayudará a responder una serie de preguntas específicas sobre el desempeño del sistema, tal como el grado de utilización de los hallazgos del SyE por los diferentes ministerios y agencias dentro del gobierno.

La preparación de este rápido diagnóstico fue un esfuerzo conjunto que involucró a una serie de profesionales de la Región de América Latina y el Caribe del Banco Mundial, así como al coordinador del GEI para el desarrollo de la capacidad de evaluación. El equipo que colaboró con la elaboración del diagnóstico incluyó a Gladys López-Acevedo, Fernando Rojas, Aline Coudouel, Miguel Mercado-Díaz, Wendy Cunningham, Jairo Arboleda, Tarsicio Castañeda, Rodrigo García, Marcela Rubio y Juan Manuel Quesada, y como autor principal a Keith Mackay.

Este documento se ha beneficiado de los comentarios recibidos de varios representantes del Gobierno de Colombia, como Bertha Briceño, Manuel Fernando Castro, Ana María Fernández, Ana Rodríguez, Rafael Gómez, Ariane Ortiz y Danilo González.

Las opiniones expresadas en este documento son exclusivamente las del autor, y no representan necesariamente las opiniones del Banco Mundial o del Gobierno de Colombia.

La traducción en español de este documento fue realizada por Diana Chávez, con la ayuda de Marcela Rubio y Lucy Bravo.

Klaus Tilmes
Gerente

Grupo de Programas de Conocimiento y Desarrollo de la Capacidad de Evaluación

SIGLAS Y ABREVIATURAS

COINFO	Comisión Intersectorial de Políticas y de Gestión de la Información para la Administración Pública
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
DEPP	Dirección de Evaluación de Políticas Públicas
DDTS	Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible
DIFP	Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas
DNP	Departamento Nacional de Planeación
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
ICBF	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar
MAFP II	Proyecto de Modernización de la Administración Financiera Pública II (Banco Mundial)
MEN	Ministerio de Educación Nacional
MPS	Ministerio de Protección Social
MGMP	Marco de Gasto de Mediano Plazo
ONG	Organización No Gubernamental
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
GPR	Gestión por Resultados
SENA	Servicio Nacional de Aprendizaje
SyE	Seguimiento y Evaluación
SIGOB	Sistema de Programación y Gestión por Objetivos y Resultados
SIIF	Sistema Integral de Información Financiera
SINERGIA	Sistema Nacional de Evaluación de Resultados de la Gestión Pública
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional

RESUMEN EJECUTIVO

El gobierno de Colombia ha logrado un éxito considerable en la creación y fortalecimiento de su sistema de seguimiento y evaluación (SyE) a nivel de todo el gobierno, SINERGIA. Éste es uno de los más fuertes sistemas de SyE en América Latina, en lo que se refiere a tipos de SyE que realiza, su credibilidad promedio y su utilización. La mayor parte de este progreso se ha dado desde el año 2002, después de la elección del Presidente reformista Álvaro Uribe. El Presidente utiliza esta información para mejorar el control político del Poder Ejecutivo y dar apoyo a la rendición de cuentas social – *control social* – por parte del gobierno hacia sus ciudadanos comunes y ante el Congreso. El Presidente emplea la información de seguimiento producida por el sistema de SyE en sus reuniones mensuales de *control de gestión* con cada ministro, y también en sus reuniones semanales de alcaldía en los diferentes municipios del país. El sistema de SyE también incluye una ambiciosa agenda de evaluaciones, particularmente en evaluaciones de impacto, y en los próximos años se completarán un número cada vez mayor. Estas evaluaciones ya están comenzando a ser utilizadas como un elemento en la toma de decisiones del gobierno.

El principal desafío que hoy enfrenta SINERGIA es su total institucionalización dentro del gobierno de manera que continúe prosperando y dando apoyo para una buena gobernabilidad después de cualquier futuro cambio en la dirección del gobierno. Para que SINERGIA pueda ser totalmente sostenible en este sentido, será necesario fortalecer tanto el lado de la demanda como el de la oferta, ambos muy relacionados entre sí. Se puede fortalecer el lado de la oferta mejorando la calidad y la credibilidad de la información del seguimiento, reduciendo los costos del suministro de información y aumentando el volumen y rango de los tipos de evaluaciones que se llevan a cabo. Se puede fortalecer el lado de la demanda promoviendo una mayor toma de conciencia y confianza en los hallazgos de la información del seguimiento y evaluación que produce el sistema – conciencia entre los ministros, servidores civiles y la sociedad civil. Para una mayor utilización de la información de SyE será necesario que los ministros claves y sus ministerios – especialmente la Presidencia, el Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Hacienda – jueguen un papel muy importante e influyente defendiendo la utilidad de la información de SyE producida por SINERGIA. Este apoyo tendrá que ser más que un simple respaldo y tendrá que incluir pasos para garantizar que se utilice la información de SyE para apoyar la elaboración del presupuesto y la toma de decisiones, además de la rendición de cuentas social.

Los ministros sectoriales y sus ministerios también tienen que jugar un rol en cuanto a garantizar la utilización de la información de SyE en el desarrollo y planificación de la política del ministerio sectorial, y en la constante administración de actividades gubernamentales de los ministerios y entidades. Se espera que el empleo de la información de SyE incluya tanto la información producida por SINERGIA, como la información de SyE que los propios ministerios recogen.

Es así que, tanto por el lado de la demanda como el de la oferta, existe la necesidad de una mayor claridad y enfoque de los roles del SyE, responsabilidades y rendición de cuentas. El presente documento de diagnóstico ofrece una serie de opciones para lograrlos, y así poder garantizar que la información de SyE sea mucho más utilizada.

1. INTRODUCCIÓN

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

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

La base de la información que alimenta este diagnóstico rápido consiste en un número de informes del gobierno y declaraciones de política, documentación sobre un amplio rango de proyectos de préstamos o donantes auspiciados por el Banco Mundial que ya han apoyado SINERGIA (o han apoyado actividades específicas bajo el amplio auspicio de SINERGIA), presentaciones de conferencias formales realizadas por altos funcionarios del gobierno, información recogida por el personal del Banco Mundial que han participado en muchos proyectos de preparación y misiones de supervisión, y en la retroalimentación del diagnóstico por parte de los funcionarios del gobierno en el Departamento Nacional de Planeación (DNP). Las Misiones del Banco incluyen reuniones con funcionarios de los ministerios centrales y sectoriales, la oficina del Contralor General de la República, los gobiernos municipales y grupos de la sociedad civil, para tratar aspectos del SyE que incluyen las fortalezas y debilidades de SINERGIA. Estas reuniones han sido una valiosa fuente de información. Sin embargo, para presentar el panorama de manera más exhaustiva, sería necesario un enfoque más estructurado que capte las opiniones de los funcionarios relevantes.

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

¹ SINERGIA — Sistema Nacional de Evaluación de Resultados de la Gestión Pública.

2. ORIGEN Y DESARROLLO DE SINERGIA

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

La tercera fase, de 2002 al presente, se inició con la elección del Presidente reformista Álvaro Uribe. El nuevo gobierno quedó consternado al notar que los grandes incrementos en el gasto del gobierno, en áreas como educación y salud, no habían resultado en aumentos en el desempeño del gobierno (productos y efectos directos) en dichas áreas.³ Al mismo tiempo, el Presidente Uribe declaró su sólido deseo de una nueva cultura de administración pública, ampliamente basada en la rendición de cuentas social – *control social*. Así, él introdujo un sistema para monitorear e informar sobre el progreso teniendo en cuenta las metas presidenciales y las metas de desarrollo del país (SIGOB),⁴ él ha buscado activamente implementar el mandato constitucional de evaluar, y ha emitido una directiva presidencial⁵ y una declaración de política de la gestión basada en resultados.⁶ Él integró el SIGOB en SINERGIA y fortaleció SINERGIA. Esto condujo al nombramiento de un nuevo jefe de la unidad de evaluación que maneja SINERGIA, localizado en el Departamento Nacional de Planeación, y al reclutamiento de personal y consultores para esta unidad.

Durante este período, el Banco Mundial aumentó sustancialmente el rango y nivel de apoyo que brindaba al SyE del gobierno, a través de dos préstamos de ajuste estructural y uno para asistencia técnica, un préstamo de redes de seguridad social, trabajo sectorial y un segundo proyecto de modernización de la administración financiera pública. Otros donantes también han participado activamente apoyando a SINERGIA durante este período de rejuvenecimiento como se muestra en el Cuadro 1. Desde el año 2002, se han gastado 10.8 millones de dólares en SINERGIA, de los cuales casi la mitad corresponde al financiamiento otorgado por el BID, el 32% por el Banco

² Los documentos del proyecto para estos préstamos del Banco Mundial y otros más se encuentran listados en la bibliografía.

³ Ver CONPES, 2004; Castro, 2006.

⁴ SIGOB — Sistema de Programación y Gestión por Objetivos y Resultados.

⁵ Directiva Presidencial 10 de 2002.

⁶ CONPES (Consejo Nacional de Política Económica y Social) (2004) Renovación de la Administración Pública: Gestión por Resultados y Reforma del Sistema Nacional de Evaluación. CONPES 3294.

Mundial, y el 8% por el USAID y el PNUD. Durante este período cuando había limitaciones fiscales macroeconómicas severas, el propio gobierno había financiado sólo el 12% de costos de SINERGIA. Evidentemente, este bajo nivel de apoyo financiero no es sostenible a largo plazo.

Cuadro 1. Apoyo financiero para SINERGIA: de 2002 a 2006 (\$ '000)						
Fuente de los fondos	2002	2003	2004	2005	2006	Total 2002-2006
Banco Mundial MAFP II	350	300	305	288	300	1,543
Banco Mundial Préstamos del Sector Social	1,500	—	450	—	—	1,950
BID	2,666	—	2,509	—	—	5,175
USAID	—	—	50	200	200	450
PNUD	—	—	400	—	—	400
Gobierno	250	250	256.7	270	270	1,297
Total	4,766	550	3,970.7	758	770	10,814

Fuente: Departamento de Planeación Nacional.

3. MARCO LEGAL

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

Desde los años de la creación del mandato constitucional de 1991, se ha creado un marco legal detallado para dar apoyo a SINERGIA. En este mandato se estipulaba el enfoque del sistema de evaluación de la siguiente manera “*evaluar la gestión y los resultados del sector público*”. Las leyes de 1993 regularon la función de control fiscal (ejercido por la Contraloría) para incluir “*sistemas de control de resultados*”, y también regularon la función del control interno dentro de las agencias del sector público para incluir sistemas de control y evaluación de la gestión. Una ley de 1994 le dio al DNP la responsabilidad de crear SINERGIA y de informar anualmente los resultados del sistema de evaluación ante el Consejo Nacional de Política Economía y Social (CONPES), un comité de políticas de alto nivel dirigido por el Presidente. El propio SINERGIA fue creado a través de una resolución del DNP, en 1994, que operacionalizó el mandato constitucional y legal, y que también asignó a todas las agencias del Poder Ejecutivo del Gobierno la responsabilidad de autoevaluarse. Además, el DNP se asignó a sí mismo la responsabilidad de desarrollar metodologías que guíen las actividades de evaluación del sistema. Recientemente, una ley del año 2003 estipuló que el presupuesto nacional incluya detalles sobre los objetivos, resultados esperados e indicadores de gestión para todas las actividades del gobierno.⁷ Otras leyes durante este período han añadido mayor complejidad al marco legal. Considerando esto, en Colombia es comúnmente aceptado que se requiera una base legal y normativa detallada para proporcionar dirección y legitimidad a una reforma en cualquier área del gobierno, tal como el SyE. Indudablemente, si bien se considera necesario contar con tal marco, esto no es suficiente para asegurar que dicha función trabaje bien. Otros factores que se discuten más adelante, tales como la fuerza del liderazgo en la reforma, los recursos proporcionados para apoyarla, el establecimiento de reglas y procedimientos de rutina y los incentivos para la utilización de la información de SyE, son también puntos claves para el éxito del sistema.

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

⁷ Ley 819 de 2003 o Ley de Responsabilidad Fiscal.

4. OBJETIVOS, ROLES Y RESPONSABILIDADES

4.1 Objetivos

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

1. mejorar la eficacia y el impacto de las políticas y programas del gobierno e instituciones públicas;
2. ayudar a incrementar la eficiencia y transparencia en la planificación y asignación de recursos públicos; y
3. alentar la transparencia en la gestión pública, en especial estimulando el control por parte de la ciudadanía – es decir, el control social.

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

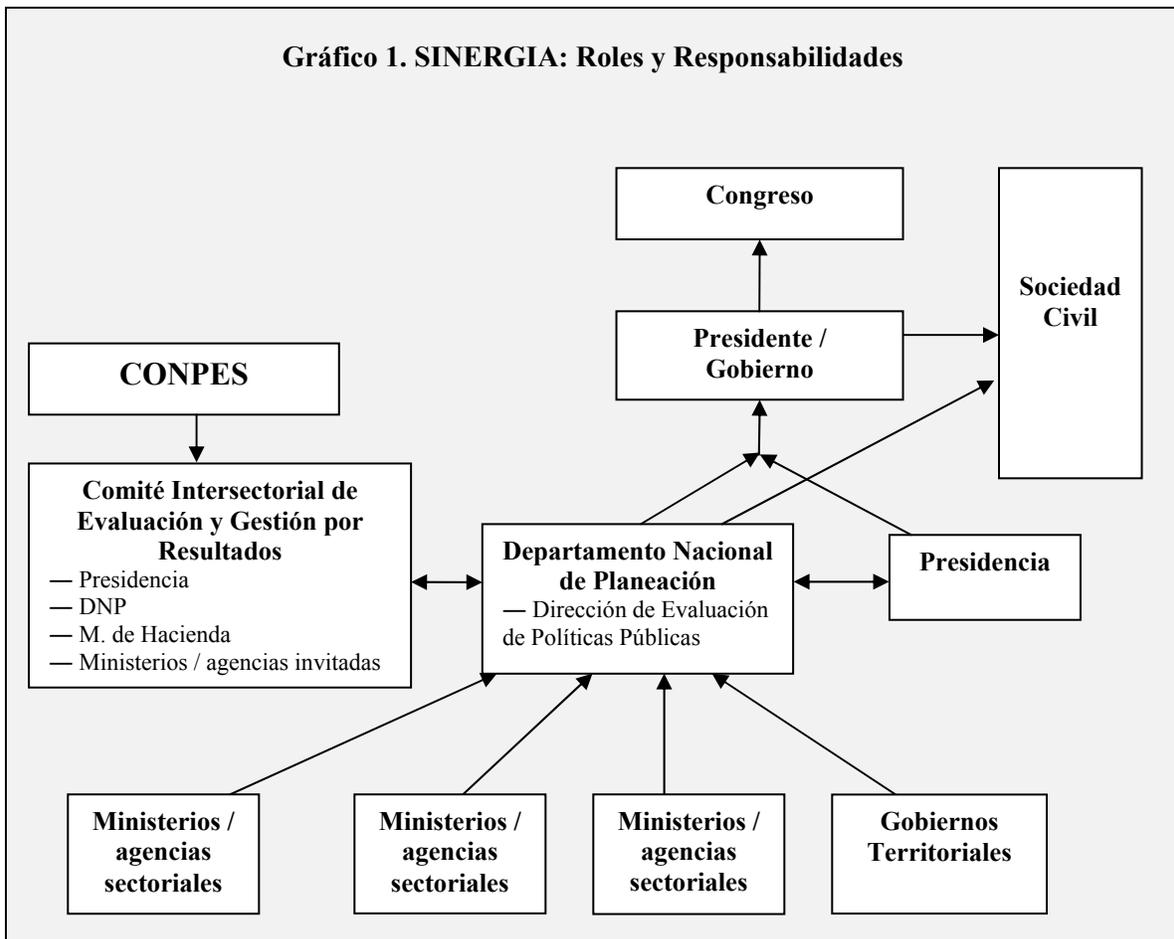
Como se puede ver a continuación, de todos estos objetivos, SINERGIA de Colombia ha enfatizado exitosamente el control social, especialmente por lo menos desde el año 2002.

4.2 Roles y responsabilidades de las partes interesadas claves

La Dirección de Evaluación de Políticas Públicas (DEPP) del DNP es la base de SINERGIA. Esta unidad coordina el sistema, proporciona asesoría sobre las metodologías y tipos de evaluación y administra algunas evaluaciones. También proporciona asesoría técnica y apoyo financiero para algunas de las sofisticadas evaluaciones de impacto y otros tipos de evaluaciones conducidas por ministerios y agencias sectoriales. Esta Dirección orienta a los sistemas de SyE piloto de gobiernos territoriales y a otras entidades como el Ministerio de Protección Social (MPS) que está estableciendo un sistema de seguimiento y evaluación. La DEPP maneja el sistema de información que realiza un seguimiento del progreso comparado con las Metas Presidenciales, SIGOB, y es co-responsable, junto con la Presidencia, en la elaboración de los informes anuales y del final de gobierno, respecto al desempeño del Gobierno considerando los compromisos asumidos bajo el plan de desarrollo nacional. Estos informes son un insumo clave para el informe anual del propio Presidente ante el Congreso (Gráfico 1). La DEPP cuenta con 31 personas dentro de su personal, de los cuales cerca del 70 por ciento están actualmente empleados como consultores.⁸

⁸ Este bajo nivel de personal permanente refleja el control estricto del gobierno en el número total de servidores civiles

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



5. PRINCIPALES COMPONENTES DEL SyE DE SINERGIA

El seguimiento y evaluación del gobierno generalmente comprende una amplia gama de herramientas, métodos y enfoques. Estos pueden parecer confusos para el común de las personas, pero es importante entender su amplitud, y especialmente sus usos, ventajas y limitaciones, además de los costos, habilidades y tiempo requerido por cada uno de ellos. En el Recuadro 1 se presenta una breve visión de algunos tipos y métodos. Es importante entender que estos diferentes tipos de SyE son complementarios, cada uno tiene sus fortalezas y limitaciones, y el desafío consiste en decidir cómo combinarlos de la mejor manera en un sistema nacional de SyE.

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

5.1 SIGOB

Existen alrededor de 500 indicadores de desempeño relacionados con 320 Metas Presidenciales,⁹ y para cada indicador el SIGOB registra el objetivo, el desempeño base, las metas anuales, el desempeño real comparado con dichas metas y las sumas invertidas por el gobierno. De esa manera, SIGOB incluye un gran número de indicadores del desempeño del gobierno que incluye medidas de insumos, procesos, productos y efectos directos (resultados). La información está desagregada por regiones, incluyendo por las ciudades más grandes. Además, donde no se ha logrado conseguir una meta, hay una solicitud para que el administrador de dicha meta prepare una explicación sobre las razones por las que no se alcanzaron las metas. Estos *informes de excepción* se incluyen en la base de datos del SIGOB, que se encuentra disponible al público en general a tiempo real.¹⁰ El sitio web también promueve la rendición de cuentas identificando al administrador de dicha meta, su ministerio y su cargo, además de sus direcciones electrónicas.

Una versión inicial del SIGOB fue desarrollada en el año 2002 con apoyo del PNUD, y fue inicialmente ubicado dentro de la Presidencia. Luego, en el 2005, se transfirió la responsabilidad al DNP, bajo el auspicio de SINERGIA, donde un nuevo paquete de software con mejor funcionalidad fue desarrollado. El DNP negocia las metas anuales con cada ministerio y agencia. La DEPP también apoya el trabajo piloto para reproducir el SIGOB en el municipio de Pasto.

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

⁹ Programas de Acción Gubernamental. Estos están reflejados en el plan nacional de desarrollo.

¹⁰ <http://www.sigob.gov.co/ini/>

¹¹ Colombia es una república unitaria con 32 departamentos (a nivel territorial) más el distrito de Bogotá. Cada departamento supervisa varios municipios. Hay cerca de 1100 municipios en Colombia.

Recuadro 1. Breve Manual sobre Seguimiento y Evaluación (SyE)

Los indicadores de desempeño son medidas de insumos, procesos, productos, efectos directos (resultados) e impactos de las actividades gubernamentales. Los indicadores pueden ser de muy alto nivel, en términos de la medición del desempeño del gobierno comparado con las Metas Presidenciales, o frente al plan nacional de desarrollo, o en términos de las actividades detalladas de los ministerios y agencias. Los indicadores sirven para establecer las metas de desempeño, para evaluar el progreso que se está logrando, y para comparar el desempeño de diferentes organizaciones. Son medios para medir regularmente el desempeño del gobierno de manera relativamente económica. Si bien pueden ser utilizados para identificar problemas y así permitir tomar medidas correctivas, existe una limitación en cuanto a que estas medidas generalmente no revelan las acciones del gobierno mejoraron el desempeño o no – sin embargo, ellos pueden resaltar la necesidad de una revisión o evaluación de un determinado tema. Un riesgo muy común con respecto a los sistemas de indicadores de desempeño es elaborar demasiado el sistema, incluyendo demasiados indicadores que finalmente no llegan a ser utilizados.

Los métodos de valoración rápida son maneras rápidas y de bajo costo para conseguir opiniones y retroalimentación de los beneficiarios y otras partes interesadas, con el fin de proporcionar una información rápida para la toma de decisiones en la gestión, especialmente a nivel de actividades o programas. Los métodos incluyen entrevistas, discusiones de grupos focales, observación directa y mini-encuestas. Los hallazgos a partir de estos métodos cualitativos generalmente se relacionan sólo con contextos específicos o comunidades, siendo difícil su generalización. Asimismo, ellos son menos válidos, confiables y creíbles que las encuestas formales.

La evaluación rápida implica una revisión formal de una actividad o programa del gobierno. En Chile, por ejemplo, las evaluaciones rápidas comprenden revisiones de escritorio, realizadas por consultores externos de los objetivos de un programa y de la preparación de un análisis del marco lógico (el cual localiza los vínculos causales entre las actividades del gobierno y los efectos directos e impactos deseados). Cualquier información disponible (inclusive los indicadores de desempeño) son analizados para tratar de evaluar la eficiencia y la eficacia de la actividad. El Banco Mundial utiliza este enfoque en muchas de sus evaluaciones ex ante y ex post de sus proyectos. El Banco Mundial también utiliza una serie de informaciones adicionales en sus evaluaciones ex post, inclusive los hallazgos de las misiones de supervisión del proyecto, las entrevistas a informantes claves y cualquier información primaria o secundaria que haya sido recogida. Las principales fortalezas de las evaluaciones rápidas son su velocidad, y su costo relativamente bajo. Las principales desventajas, en comparación con otros enfoques más rigurosos, son evidencia empírica y técnicas de análisis de datos más débiles, y la dificultad que enfrentan para identificar posibles relaciones causales entre las acciones gubernamentales y mejoras subsecuentes en el desempeño.

Las evaluaciones de impacto se enfocan en los efectos directos e impactos de las actividades del gobierno. Métodos de evaluaciones rápidas pueden ser utilizados para evaluar impactos, pero métodos más sofisticados de evaluación de impacto pueden dar resultados más confiables y creíbles. Estos métodos más sofisticados comprenden una comparación entre los beneficiarios del programa y los grupos control o de comparación, en dos o más momentos en el tiempo. Para identificar los impactos precisos del programa sobre los beneficiarios, se utilizan sofisticadas técnicas estadísticas. Este tipo de evaluación es altamente exigente en lo que a datos se refiere, por lo que puede ser muy costoso, aunque existen formas de reducir sus costos significativamente. Es necesario planificarlas con bastante anticipación de cuando se necesiten los resultados, ya que generalmente no es posible llevarlas a cabo rápidamente. De manera muy importante, este tipo de evaluación ha demostrado ser altamente costo-efectiva cuando da lugar incluso a mejoras marginales en el desempeño del programa.

Los informes integrales de gasto son un tipo de evaluación de política. Son utilizados por el Ministerio de Hacienda de Chile para revisar todos los programas dentro de un área funcional particular, como las escuelas. Estos comprenden revisiones de escritorio de temas sobre ineficiencia y duplicidad de programas. Los informes integrales de gastos bienales del Reino Unido investiga estos temas así como efectos directos del programa y prioridades del gobierno.

Fuentes: Banco Mundial, 2004a, 2005c, 2006a.

basados en la información de inscripción escolar, esto se convierte en un incentivo para que algunos estados sobre-estimen el número de inscripciones escolares.

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

5.2 Evaluaciones¹²

Constituyen el segundo componente principal de SINERGIA. Actualmente se han completado o se están llevando a cabo cerca de 16 evaluaciones y hay otras 17 que van a ser realizadas en el transcurso de los próximos cinco años (Cuadro 2). La mayoría de estas evaluaciones son evaluaciones de impacto y comprenden un sofisticado análisis estadístico de los beneficiarios del programa y de los grupos control o comparación. También incluyen generalmente un foco en eficacia operacional y otros temas de gerencia. Una pequeña cantidad de otros tipos de evaluación están realizados, y éstos tienden a ser enfocados estrictamente en temas de gerencia e institucionales.

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

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

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

Es así que para la DEPP, la prioridad es poder administrar y supervisar estas evaluaciones, más que conducirlas. La base de habilidades que existe en la DEPP para apoyar este trabajo es limitada. Y la confianza de la DEPP en el personal contratado – que llegan a ser 22 de los 31 miembros de la DEPP – puede haber funcionado como una barrera para el desarrollo de las

¹² Son conocidas también como “Evaluaciones Estratégicas”.

habilidades profesionales, por ejemplo a través del hecho de no poder ser elegibles para becas de entrenamiento/capacitación. Un desafío para la DEPP es fortalecer su capacidad para manejar estas evaluaciones.

Respecto a qué actividades deberían estar sujetas a rigurosas evaluaciones de impacto, el gobierno ha declarado que las decisiones deben estar basadas en 5 criterios: (1) la cantidad de recursos que consumen; (2) las características de la población a la que ellos sirven (por ejemplo,

Cuadro 2. Agenda de las Evaluaciones de Impacto y Otras Evaluaciones (El costo de cada evaluación, en dólares, se encuentra entre paréntesis)		
Evaluaciones ya completadas	Evaluaciones en ejecución	Evaluaciones Planificadas (2006-2010)
Empleo en Acción (\$1.5m) Adulto Mayor (\$50,000) Corpomixtas (\$15,000) Programa de Apoyo Directo al Empleo — PADE (\$66,000)	Familias en Acción — Rural (\$2m) Familias en Acción — Grandes Ciudades (\$180,000) Jóvenes en Acción (\$670,000) Vivienda de Interés Social — VIS (\$226,800) Programa de Renovación de la Administración Pública — PRAP (\$311,000) Hogares Comunitarios (\$1.36m) Fondo Colombiano para la Modernización y Desarrollo de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas — Fomipyme (\$88,000) Sistema General de Participaciones — SGP (Parte 1) (\$419,000) Red de Seguridad Alimentaria — RESA (\$125,000) Programa de Paz y Desarrollo y Laboratorios de Paz (etapa 1) (\$206,000) Desayunos Infantiles Estratificación Socio económica (\$200,000)	Cursos de Formación Complementaria — SENA (\$200,000) SENA — Institucional (\$60,000) ICBF — Institucional (\$30,000) SENA — Otros Programas (\$95,000) Reinsertados (\$119,000) Familia Guardabosques (\$119,000) Programas del Sector Agrícola (\$119,378) Familias en Acción Desplazadas (\$119,378) Banco de Pobres (\$198,000) Red de Apoyo Contra la Pobreza Extrema — PEP (\$198,000) Evaluación Programas Sector Justicia (\$119,000) DANE — Institucional (\$60,000) MinInterior — Institucional (\$25,000) Rapid evaluation pilots (\$98,000) Evaluación Plan Decenal de Cultura (\$150,000) Mujer Cabeza de Familia Microempresaria (\$150,000) Programas de alimentación escolar en Colombia (\$600,000)
Total: \$1.631m	Total: \$5.786m	Total: \$2.460m

Fuente: Departamento Nacional de Planeación.

los pobres o los desplazados); (3) la importancia de la actividad, en términos de prioridad para el plan nacional de desarrollo; (4) el carácter innovador de la actividad (por ejemplo, un programa piloto); (5) el potencial de reproducción del sistema. Sin embargo, la información de desempeño del SIGOB no parece haberse usado con el fin de detectar algún *problema* en los programas gubernamentales para los que se justificara una evaluación, pero valdría la pena que la DEPP adopte este enfoque. Esto contrasta con la situación en Chile, por ejemplo, donde las señales de un bajo desempeño del programa se utilizan como un impulso para justificar una investigación más exhaustiva de las causas del bajo desempeño a través de una evaluación formal – ya sea una revisión de escritorio o una evaluación de impacto sofisticada.

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

El Comité Intersectorial de Evaluación parece no haber jugado ningún rol importante en la supervisión del desempeño de SINERGIA o en el desarrollo de sus futuras direcciones.

5.3 Otras actividades de SyE

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

6. GRADO DE UTILIZACIÓN DE LA INFORMACIÓN DE SyE PRODUCIDA POR SINERGIA

6.1 Rendición de cuentas – Control político y social

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

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

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

¹³ Además de la base de datos del SIGOB disponible para el público, todas las evaluaciones de SINERGIA y una serie de informes sobre el desempeño del gobierno se encuentran disponibles para el público desde la página web del DNP (www.dnp.gov.co). La habilidad de los ciudadanos en general para utilizar esta información no es clara, sin embargo, las instituciones educativas y algunas ONGs tienen el potencial para utilizar dicha información.

¹⁴ El cuestionario se encuentra disponible en : <http://sinergia.dnp.gov.co/sinergia/opi>

desempeño del gobierno, la importancia sobre la participación ciudadana en la gestión pública y la calidad de una serie de servicios públicos.¹⁵

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

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

- Colombia Líder – una asociación independiente de la sociedad civil conformada por organizaciones de medios de comunicación, bancarias, fundaciones y otras que promueven una buena gobernabilidad y control social. Este consorcio, que ha sido impulsado y apoyado por la DEPP, resaltará el buen desempeño de los alcaldes municipales, y monitoreará los planes y gastos gubernamentales, y analizará su impacto sobre la pobreza;
- asociaciones con organizaciones de la sociedad civil para difundir la información de SyE;
- empleo de estaciones de radio y televisión para producir programas sobre el desempeño del gobierno;¹⁶ y
- contratación de expertos sectoriales para analizar e informar sobre el desempeño del gobierno. Esto también proporcionará alguna garantía de calidad complementaria de la información de SyE del gobierno, tal como los datos del SIGOB.

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

Asimismo, cada año el Presidente presenta formalmente un informe ante el Congreso sobre el alcance que han logrado las metas y objetivos del plan nacional. Sin embargo, no está claro en qué medida el Congreso puede utilizar esta información. El Congreso sólo juega un rol secundario en el proceso de presupuesto (Banco Mundial, 2005b). Los congresistas tienen muy poco apoyo técnico como para que puedan entender los hallazgos de la evaluación e información

¹⁵ Se espera publicar los resultados de esta encuesta a inicios del 2007.

¹⁶ La DEPP ha apoyado una serie de 20 programas radiales sobre los resultados de las políticas sociales del gobierno, y sobre las formas en que los ciudadanos pueden solicitar apoyo al gobierno. Los programas radiales han sido transmitidos a través de 80 estaciones radiales comunitarias en todo el país.

¹⁷ <http://www.bogotacomovamos.org/bogotacv/scripts/index.php>

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

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

Rigideces Presupuestales

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

No se sabe claramente en qué medida existe potencial para que la información de SyE pueda ejercer alguna influencia en la toma de decisiones sobre el presupuesto y la planificación nacional en Colombia. Existe considerable falta de flexibilidad presupuestaria en Colombia por diferentes razones, incluyendo las transferencias ordenadas constitucionalmente a los gobiernos territoriales y a una gama de derechos permanentes e ingresos etiquetados. Como resultado, prácticamente el 95 por ciento del presupuesto está etiquetado y de esa manera es inflexible en el corto plazo.¹⁸ Pero si bien la información sobre el desempeño y los hallazgos de las evaluaciones pueden ejercer sólo influencia limitada sobre la distribución del presupuesto nacional en el corto plazo, podría haber un potencial considerable en el mediano y largo plazo, especialmente si existe clara evidencia sobre el desempeño del gobierno en la consecución de las Metas Presidenciales y otras prioridades gubernamentales (ver Recuadro 2). Aún en el corto plazo, existe el potencial para que los gobiernos territoriales utilicen la información del SyE. Estos gobiernos son responsables de más de un tercio del gasto del presupuesto federal y tiene más flexibilidad en la asignación del presupuesto.

Por esta razón, los enfoques piloto del presupuesto por resultados en Medellín y en Pasto son potencialmente importantes. Por ejemplo, el gobierno municipal de Medellín conduce encuestas en alrededor de 23,000 hogares para obtener indicadores específicos sobre desarrollo humano. Luego, éstos son mapeados para identificar los distritos más pobres. El gasto gubernamental ha sido mayormente reorientado en favor de estos distritos, y las líneas de base y metas de desempeño son establecidas para ayudar en el seguimiento del desempeño del gobierno. La falta de evaluaciones es una limitación para el mejor entendimiento de los resultados de este gasto, pero el gobierno emplea profesionales académicos locales para analizar la probable cadena de resultados de las opciones alternativas para el gasto del gobierno – esto ayuda al gobierno a decidir los tipos de actividades en las que debería gastar. Con el apoyo por la DEPP, los gobiernos municipales de Pasto y Medellín han prepradado informes del presupuesto por resultados para el año fiscal 2007 y están preparando leyes orgánicas de presupuesto para formalizar este enfoque. Los trabajos del presupuesto por resultados son apoyado por las

¹⁸ Sin embargo, parece ser que el Ministerio de Hacienda aplica un considerable poder discrecional en la liberación de los fondos para gastos autorizados. En la medida que esto ocurra, aumenta la flexibilidad del presupuesto a corto plazo.

sistemas de seguimiento y herramientas similares a SIGOB. En el lado de la demanda, mecanismos para el control político y social han sido promovidos en las dos ciudades obteniendo lecciones de la experiencia del programa *Bogotá Cómo Vamos*. En Pasto, la alianza local de la rendición de cuentas ha realizado una encuesta de 1300 hogares en temas análogos a la encuesta nacional preparada por la DEPP, pero poniendo más énfasis en los temas de la participación ciudadana y la gobernabilidad local. Un estudio independiente en servicios de la salud subvencionados estuvo comisionado y discutido públicamente con el alcalde de la ciudad y dicho proceso generó compromisos por el gobierno local para mejorar varios aspectos de la entrega del servicio. Estos modelos municipales proveen lecciones para la introducción del presupuesto por resultados a los niveles federal, departamental y municipal a lo largo de todo el país.

Recuadro 2. Ejemplo de una evaluación influyente en Colombia

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

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

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

Un ejemplo de la capacidad del gobierno de responder hábilmente ante las prioridades que surgen es la creación del programa “Empleo en Acción” durante la crisis económica hacia finales de la década del 90. El gobierno también accedió a llevar a cabo una importante evaluación de impacto de este programa. Sin embargo, el gobierno decidió terminar el programa antes de que los hallazgos de la evaluación estuvieran disponibles. A partir de este estudio de caso se pueden obtener muchas lecciones valiosas en relación a la planificación de la evaluación (Recuadro 3).

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

¹⁹ Un enfoque similar al establecimiento de metas de desempeño son los “acuerdos de eficacia” que deben ser decididos dentro del contexto de los “Planes Indicativos” que los ministerios y agencias tienen que acordar con el DNP y el Ministerio de Hacienda. Ver CONPES, 1999. No queda claro si es que existen consecuencias en caso las entidades no logren cumplir sus metas.

Recuadro 3. El Programa “Empleo en Acción”: Lecciones para la planificación de la evaluación

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

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

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

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

Presupuesto y Planificación Basada en Resultados

La DEPP ha preparado informes del *presupuesto por resultados*, tanto para el 2005 como para el 2006, para el presupuesto de inversión de Colombia. Estos informes se presentan como anexos al presupuesto habitual, que continua presentándose en base a rubros presupuestales. Los informes basados en resultados desarrollaron una clasificación programática de las actividades del gobierno de acuerdo a los objetivos comunes, que a su vez, estaban basados en las Metas Presidenciales y el plan nacional de desarrollo. Los informes muestran los objetivos establecidos para cada *programa*, las metas de desempeño correspondientes (empleando los datos del SIGOB) y también el presupuesto de inversión correspondiente para ese año. Sin embargo, los programas no han sido elaborados de manera rigurosa (siguiendo metodologías con marco lógico o similares) y las asignaciones de presupuesto son frecuentemente estimados del apoyo financiero dado a tales programas bajo diferentes líneas presupuestales. La publicación de estos informes ex ante – es decir, antes de que se ejecute el presupuesto – es una forma de presupuesto por resultados, aunque el del tipo más débil puesto que es poco probable que los informes tengan alguna influencia sobre la toma de decisiones del presupuesto ante la falta de un mecanismo explícito para lograr esto. Más bien, deberían ser vistos como documentos de rendición de cuentas. Nótese que los otros tipos de presupuesto por resultados que un país puede adoptar son: el presupuesto con información de desempeño, donde la información del SyE proporciona un elemento para la toma de decisiones del presupuesto (como en el caso de Chile y en la mayoría de los países de la OCDE), y directamente el presupuesto por resultados, donde las asignaciones del presupuesto están basadas en una fórmula explícita o por calificaciones (algunos ejemplos serían el financiamiento de la educación superior basado en el número de estudiantes y en el tipo y tópico de su grado, y el financiamiento para la salud basado en el método *casemix*.²⁰

Parece existir una significativa falta de conexión entre el nivel de enfoque de SINERGIA – de las Metas Presidenciales – y del enfoque, mucho más micro, por proyecto del trabajo del DNP en la preparación del presupuesto de inversión anual. Al inicio de cada nuevo periodo cuatrienal de gobierno, el DNP, con la aprobación del Presidente, presenta ante el Congreso el plan nacional de desarrollo. Esto indica las inversiones propuestas dentro del período. Las inversiones incluidas en este plan constituyen el “Banco de Programas y Proyectos” del cual se pueden seleccionar inversiones específicas (y sólo ellas) para su inclusión en posteriores presupuestos anuales. La Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas (DIFP) del DNP establece los estándares que los proyectos deben cumplir. Las entidades elaboran proyectos – ellos mismos o contratando personal externo – y los envían a la DIFP. Luego la DIFP verifica si los proyectos cumplen los estándares establecidos y los clasifica de acuerdo a las prioridades del gobierno.

Al hacer la selección anual, la DIFP realiza una evaluación ex ante de las inversiones individuales, aunque en la práctica esto consiste más en una *evaluación* técnica que en una evaluación formal. Recientemente se ha realizado una revisión de la metodología de evaluación de la DIFP. Los ministerios y las agencias deben llevar a cabo auto-evaluaciones ex post, pero la confiabilidad, credibilidad y rigor de las auto-evaluaciones conducidas están sujetas a cuestionamientos y la misma DIFP las han cuestionado. No queda claro en qué medida la DIFP ha podido dar un uso importante a la información del SIGOB o a los hallazgos del pequeño número de evaluaciones de SINERGIA completadas hasta ahora. Las recientemente creadas

²⁰ El método *casemix* es una forma de clasificar pacientes del hospital según la manera de sus diagnósticos y el nivel del servicio de salud que es requerido. El financiamiento proporcionado para cada hospital son basados en los números de categoría del paciente que recibe tratamiento, y el costo promedio de obtener el nivel de tratamiento correspondiente. Los costos promedios son basados en el sistema de salud como un todo.

comisiones de gasto sectorial, que incluyen a la DIFP, DEPP y al Ministerio de Hacienda, proporcionan un forum potencialmente importante para la utilización futura de la información de SyE de SINERGIA, particularmente en la medida en que el volumen de hallazgos de las evaluaciones crezca rápidamente en los años venideros como resultado de la ambiciosa agenda de evaluación que se está realizando.

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

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

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

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

Un segundo tema es la falta de estructura programática del presupuesto. Los *presupuestos por resultados* de la DEPP para los dos años anteriores han proporcionado un informe del gasto planificado del presupuesto en base a programas, y han preparado esta clasificación programática de actividades en base a casos específicos. Los presupuestos de inversión y recurrentes continúan

²¹ El trabajo de evaluación de la DDTS parece consistir en evaluaciones del desempeño municipal basadas en la información recolectada sobre el desempeño.

²² Una forma en que el SyE a nivel municipal se ha desarrollado en otros países es publicando comparaciones de referencia de la cantidad y calidad de la provisión territorial de servicios. Esto permite identificar a los gobiernos con relativamente alto y bajo desempeño.

²³ Medium-term expenditure framework.

basándose en presupuestos convencionales basados en rubros presupuestales. Sin embargo, los informes del presupuesto por resultados se adjuntan como anexos a los informes de presupuesto convencionales.

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

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

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

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

Pilotos de Evaluaciones Rápidas

Un reciente y significativo desarrollo es el trabajo de la DEPP, en conferencia con la DIFP, para llevar a cabo dos evaluaciones piloto rápidas. La intención es proporcionar un método de evaluación rápido y de bajo costo que complementaría mejor a las evaluaciones de impacto más

²⁴ Esta discusión se enfoca en una estructura del programa basada en los objetivos. Se pueden elaborar estructuras de programas alternativos, como por ejemplo, basados en el tipo de actividad (por ejemplo, hospitales) o en grupos objetivo (por ejemplo, adultos mayores).

sofisticadas y generalmente más costosas en las que SINERGIA se ha enfocado ampliamente hasta la fecha. Estas evaluaciones rápidas aclararán los objetivos de los dos programas que se evalúan, así como la lógica de su diseño e intentará evaluar sus actividades, gestión, costos y desempeño. La metodología innovadora que la DEPP ha desarrollado se basa en una combinación de metodologías de evaluación rápidas utilizadas por los gobiernos de Chile y de Estados Unidos. La nueva metodología se llama la Evaluación Ejecutiva (E²). Se pretende que dichas evaluaciones puedan ser completadas en un período de 3 meses a un costo de US\$15,000-US\$20,000 cada una.

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

Mezcla de Herramientas de SyE

Los pilotos de evaluaciones rápidas proporcionarán una importante adición al rango de información sobre herramientas de SyE disponible para la toma de decisiones presupuestales y la planificación nacional. Para hacer bien el presupuesto y la planificación se requiere análisis y asesoría en el desempeño de un gran rango de actividades del gobierno – aquellas que se están llevando a cabo y actividades posibles que se estén considerando. SIGOB actualmente da información sobre el desempeño de todo el gasto del gobierno, y se enfoca en el nivel de las Metas Presidenciales. Tal información es relativamente barata de producir, y logra una amplia cobertura. Sin embargo, su limitación es que provee poco o ningún entendimiento de las razones por las que el gobierno ha logrado, o no, las metas. En contraste, las evaluaciones de impacto de SINERGIA tienen las ventajas de la profundidad y el rigor – pueden identificar relaciones causales y demostrar definitivamente si las acciones individuales del gobierno son, o no, causan los resultados esperados. Pero las evaluaciones de impacto sofisticadas son comúnmente costosas y largas.²⁵ Es por ello que las evaluaciones rápidas son un complemento útil para el acervo de herramientas de SyE: son rápidas y poco costosas de realizar, y pueden ser utilizadas para evaluar un espectro mucho mayor de las actividades del gobierno que las evaluaciones de impacto más grandes, que se realizan sólo una vez. Su desventaja, como se puede observar en el Recuadro 1, es que sus hallazgos son considerablemente menos confiables que las rigurosas evaluaciones de impacto.

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

²⁵ La DEPP ha estimado que la agenda de evaluación de SINERGIA cubre alrededor del 24 por ciento del presupuesto de inversión. Esta figura relaciona con las actividades del gobierno que ha sido sujeto de algunas clases de evaluaciones debajo de SINERGIA. Indudablemente, este estadístico no debería ser interpretado para sugerir que una mayor evaluación de estas actividades no son garantizados: raramente, si acaso, una evaluación de impacto costosa puede evaluar comprensivamente todos los temas posibles relacionas con la implementación de un programa, productos, entrega de servicios, eficacia de la focalización, efectos directos e impactos, incluyendo la cobertura geográfica total del programa. De esa manera, la mayoría de evaluaciones aborda sólo un parte de estos temas. Por otra parte, aún en actividades buenas establecidas del gobierno requiere evaluación periódica y repetida.

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

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

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

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

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

Se puede esperar que los sistemas de SyE del ministerio o agencia faciliten a las entidades a satisfacer las necesidades de información de SINERGIA, pero ellos deberían ser vistos de una

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

7. SINERGIA: FORTALEZAS, DESAFÍOS Y DIRECCIÓN FUTURA

7.1 Fortalezas y desafíos

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

El documento de política del CONPES sobre SINERGIA (#3294) menciona cuatro problemas con relación al sistema de SyE: (1) la falta de un único marco conceptual claro; (2) la necesidad de dejar claro los roles y responsabilidades de las organizaciones que dan apoyo al SINERGIA; (3) la ausencia de claros vínculos entre la planificación, el presupuesto y la evaluación; (4) los problemas con la disponibilidad y frecuencia de los datos, así como los problemas con los controles de calidad de la información.

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

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

La DEPP cree que la información de SINERGIA también ha sido utilizada por el área de planificación de DNP y los ministerios sectoriales para asistir en su trabajo en preparar el plan nacional de desarrollo 2006-2010. Este tema aún no ha sido sujeto a una investigación detallada.

Existe poca evidencia de que los otros cuatro usos potenciales de la información de SyE producida por SINERGIA hayan sido llevados a cabo en algún grado significativo hasta ahora: (1) apoyar la asignación de recursos y la toma de decisiones en el presupuesto nacional; (2) garantizar la cohesión de la acción del gobierno alrededor de aquellas prioridades de desarrollo; (3) ayudar a los ministerios sectoriales en sus políticas de desarrollo y su trabajo de planificación;

(4) apoyar la actual gestión de actividades del gobierno por parte de los ministerios y agencias. Una revisión exhaustiva de la utilización de la información de SyE realizada por los ministerios y agencias sectoriales bien podría revelar que la utilización de la información del SIGOB por el Presidente induce a algunos a considerar seriamente esta información para su trabajo de planificación y política de desarrollo. Inclusive es posible que en los próximos años se complete un número cada vez mayor de evaluaciones de impacto sofisticadas y evaluaciones rápidas que serán utilizadas cada vez más para fines de presupuesto y planificación nacional – aunque sería un error asumir que la disponibilidad de hallazgos de evaluación automáticamente llevaría a su utilización.²⁶

Un tema constante es la calidad, disponibilidad y costo de la información utilizada por SINERGIA y los ministerios y agencias para su propio trabajo. Una dificultad es la falta de armonización de las definiciones de los datos. Otra es la ausencia sustancial de auditorías formales de la información. Además, el costo de las evaluaciones de impacto ha aumentado debido a la necesidad de información más detallada que la disponible, ya sea a través de encuestas permanentes de hogares realizadas por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE),²⁷ o de la información administrativa producida por otras entidades. A primera vista, tanto el DANE como la comisión de coordinación de información de alto nivel (COINFO),²⁸ que fue creada en el año 2003, podrían jugar aquí un rol importante. El gobierno sabe de estas dificultades y ha decidido dar extrema prioridad al fortalecimiento de la información administrativa y otras informaciones, por ejemplo, promoviendo una mayor armonización de la información, la recolección regular de información fundamental socio-económica, de salud y de nutrición; y el desarrollo de estándares mínimos de información. También se ha señalado la necesidad de mejorar la coordinación de la información a través del apoyo tanto al DANE como a la COINFO.

La agenda de evaluación también es costosa. El costo de las evaluaciones de impacto que se están llevando a cabo o recientemente completadas es de US\$7.42 millones, y de unos US\$2.46 millones que se gastarán en nuevas evaluaciones planeadas para los siguientes cinco años. Aunque a primera vista esta agenda de evaluación pareciera costosa, su costo representa solo un pequeño porcentaje del gasto total del gobierno en esos programas – por lo que los resultados de las evaluaciones solamente tendrían que conducir a pequeñas mejoras en la eficacia del gasto del gobierno para que sean altamente costo-efectivas.

Dicho esto, existen formas en que el costo de las evaluaciones puede ser reducido considerablemente, aunque algunas de estas opciones tomen varios años en lograrse.²⁹ Varias de las mayores evaluaciones tienen que recolectar datos a través de encuestas a gran escala, que se llevan a cabo una sola vez y son muy costosas. La necesidad de esas encuestas hechas a la medida podría reducirse a través de una expansión de la recolección de estadísticas nacionales, tales como bases de datos longitudinales que siguen a muestras de la población a través del tiempo. Una mayor disponibilidad de la información también reduciría el tiempo necesario para conducir

²⁶ Existen muchas barreras para lograr la utilización de los hallazgos de las evaluaciones. Para que ellos se utilicen se debe lograr ciertas características del lado de la oferta, tal como lo oportuno de una evaluación y su credibilidad. Además el lado de la demanda es clave: toma de conciencia de los hallazgos de evaluación y grado de preparación para su utilización por analistas políticos, encargados de la toma de decisiones y administradores de las actividades del gobierno. Ver Banco Mundial, *Influential Evaluations: Detailed Case Studies* (Evaluaciones Influyentes: Estudios de casos detallados), 2005.

²⁷ El Banco Mundial está proporcionando una donación para el desarrollo institucional, de US\$0.29m, para ayudar a que el DANE mejore sus encuestas de hogares.

²⁸ Comisión Intersectorial de Políticas y Gestión de Información para la Administración Pública.

²⁹ Bamberger (2006) discute algunas opciones técnicas.

una evaluación de impacto. La expansión de la recolección de estadísticas nacionales sería muy costosa y tomaría muchos años en completarse, pero ayudaría a aumentar aún más la costo-efectividad de SINERGIA. Otra opción es contar más con los consultores colombianos de evaluación. La DEPP está utilizando el mayor número de evaluaciones de impacto realizadas como una oportunidad para aumentar la oferta doméstica de evaluadores capaces.

El gobierno ha adoptado una estrategia ambiciosa y de amplio rango para fortalecer SINERGIA. Entre algunas de estas iniciativas se incluyen:

- el SIGOB;
- el apoyo a la reproducción de mejor base de datos tipo SIGOB en un piloto municipal (Medellín y Pasto);
- la agenda de evaluaciones de impacto y otras evaluaciones, conducidas junto con el DNP y la DEPP, ministerios y agencias del sector social, y donantes;
- el desarrollo de los pilotos de evaluación rápida de metodología planificados por la DEPP y la DIFP y en el Ministerio de Hacienda;
- los esfuerzos para relacionarse directamente con la sociedad civil, y así propiciar la utilización de la información de SyE;
- la preparación de informes para el Presidente, el Congreso y la sociedad civil sobre el desempeño del gobierno;
- la preparación de informes de presupuesto por resultados vinculando las actividades del plan nacional de desarrollo con sus costos insumidos a manera de pilotos programáticos;
- el apoyo a los esfuerzos por realizar el presupuesto por resultados a nivel municipal (Medellín y Pasto); incorporando dichos pilotos dentro de las actividades ordinarias.
- los esfuerzos para coordinar la generación de la información que alimenta el sistema de SyE, y para garantizar la calidad de la información – con particular énfasis en el registro de información para los programas de subsidio;
- las disposiciones Constitucionales para la evaluación, las leyes, reglamentos, decretos y la declaración de política del CONPES respecto al SyE;
- el apoyo del Comité Intersectorial para Evaluación y Gestión por Resultados; y
- el apoyo de la COINFO.

Esta estrategia de amplio rango ha sido oportunista y esto es totalmente apropiado por dos razones. Primero, es importante intentar una serie de iniciativas para ver cual de ellas tiene más éxito dentro del contexto colombiano: elaborar un sistema de SyE para todo el gobierno es un arte, no una ciencia, y generalmente es difícil juzgar qué iniciativas probablemente tendrán éxito. Ninguno de los gobiernos que ha creado un sistema de SyE exitoso lo hizo con un modelo lineal, predecible, donde se visualizaba todo el sistema claramente desde el inicio y el progreso era de poco a poco, paso a paso, para conseguir esta visión. En vez de eso, los países que tuvieron éxito como Chile, Australia y Canadá comenzaron con algunas ideas de lo que sería un sistema *exitoso*, pero también han trabajado para crear un sistema a nivel de todo el gobierno de una manera oportunista, adecuando sus planes conforme se presentan nuevas oportunidades o determinados obstáculos. Estas oportunidades u obstáculos no sólo son específicos para cada país sino también son específicas para cada gobierno, según las fortalezas y debilidades de cada ministerio y otras entidades (tal como la entidad nacional de auditoría), y de acuerdo a la profundidad del

compromiso con los resultados de las partes interesadas claves en el gobierno. La llegada o salida de un impulsor del SyE como el Presidente Uribe es de gran influencia, pero también es algo fortuito. De igual forma, la consideración del Ministerio de Hacienda respecto a la posibilidad de lograr un presupuesto por resultados brinda una ventana de oportunidad discreta de lograr este uso potencialmente significativo de la información de SINERGIA.

La desventaja de este enfoque oportunista es la aparentemente falta de vinculación entre las diferentes iniciativas. Desde esta perspectiva, se podría argumentar que SINERGIA no es tanto un sistema integrado de SyE sino una colección de actividades relacionadas al desempeño con dos componentes principales (y vagamente relacionados entre ellos): el SIGOB y la agenda de evaluaciones de impacto. Paralelo a estas múltiples iniciativas, parece ser a primera vista que la ayuda de donantes ha sido altamente balcanizada. Dada la prioridad de que SINERGIA entre ahora a un período de consolidación (se discute a continuación), se debería hacer énfasis en el logro de una mejor coordinación entre los donantes.

Una característica de buena práctica de la gestión de la DEPP de SINERGIA ha sido su voluntad para llevar a debate público los enfoques, métodos y resultados de SINERGIA a través de conferencias internacionales que auspicia la DEPP – en el 2004, 2006, y anualmente en el futuro.³⁰ Éstas también proporcionan un foro donde se puede discutir los planes para el futuro fortalecimiento de los sistemas nacionales de SyE. Sería muy conveniente que exista una revisión continua y un ajuste de las estrategias en que se basa el sistema nacional de SyE.

Un segundo argumento para una estrategia de amplio rango es que se puede esperar que la institucionalización de SINERGIA sea más fuerte cuanto mayor sea la orientación hacia resultados de las diversas partes interesadas tanto dentro como fuera del gobierno – tales como ministerios y agencias sectoriales, gobiernos territoriales, la Contraloría, el Congreso, y la sociedad civil. Es probable que la demanda de información de SyE por parte de estas partes interesadas sea acumulativa y que se refuerce mutuamente. También es probable que conduzca a esfuerzos para fortalecer el lado de la oferta de SyE – tal como las mejoras en la calidad de la información que alimenta al SIGOB y la disponibilidad de información necesaria para las evaluaciones. De esa manera, cuanto más grande sean las sinergias entre todas las iniciativas de SyE orientadas al desempeño, mayor será la probabilidad de que SINERGIA progrese. Sin embargo, la desventaja de esta complejidad es un creciente problema para la DEPP en términos de gestión y desafíos en la coordinación. Por lo tanto, es necesario alcanzar un balance cuidadoso entre la amplitud y la profundidad.

Existen muchas actividades relacionadas al desempeño que no caen directamente bajo los auspicios de SINERGIA – tal como el trabajo de evaluación de proyectos de la DIFP y las entidades, la evaluación del desempeño municipal por la DDTS y los sistemas de SyE creados por entidades del sector social para su propio uso interno. En la medida que estas otras actividades relacionadas al desempeño se fortalezcan, entonces esto podría brindar útiles demostraciones del valor del SyE, lo que a su vez podría fortalecer las lecciones para otros ministerios y agencias y también ayudaría a legitimizar aun más el SyE (y SINERGIA) dentro del gobierno. El DNP tendrá que considerar cuidadosamente en qué medida puede llegar a comprometerse el DEPP en estos esfuerzos, muchos de los cuales no están relacionados directamente con el desarrollo de SINERGIA. La más clara relación entre SINERGIA y estas otras actividades de SyE nacen de la necesidad de lograr algún tipo de armonización en el requerimiento de los datos, estándares y

³⁰ Estas dos conferencias realizadas en el 2004 y en el 2006 atrajeron alrededor de 800 participantes cada una, un número extraordinariamente alto que indica la importancia dada al seguimiento y evaluación del desempeño del gobierno.

procedimientos. Sin embargo, no es claro el grado de superposición real (o potencial) entre SINERGIA y los otros sistemas y actividades de SyE. Este es otro tema que se beneficiaría con una revisión más exhaustiva.

Los esfuerzos de la DEPP para institucionalizar SINERGIA pueden ser clasificados en tres categorías dentro de una cadena secuencial: demostración, expansión y consolidación (Cuadro 3). Esto a su vez podría recategorizarse en aquellos que parecen haber tenido algo de éxito, aquellos cuyo nivel de éxito no está muy claro y aquellos que han encontrado desafíos reales. Sin embargo, el grado de éxito no puede ser medido claramente, y sería ideal hacer un diagnóstico exhaustivo para lograr una evaluación más definitiva. Ciertamente, algo que se observa es que el progreso en la institucionalización de SINERGIA debería estar sujeto a un continuo seguimiento, a través de indicadores de desempeño y metas acordadas y una evaluación regular. De esta manera el gobierno debería de tener altas expectativas sobre SINERGIA en términos de su seguimiento y evaluación realizados de forma creíble y regular. Este es un rol potencial y muy importante para el Comité Intersectorial.

Cuadro 3. Estados de maduración de las actividades de SINERGIA			
	Demostración	Expansión	Consolidación
Más exitoso	<ul style="list-style-type: none"> • Pilotos del SIGOB en municipios 		<ul style="list-style-type: none"> • SIGOB • Evaluaciones de impacto
Incierto	<ul style="list-style-type: none"> • Pilotos de evaluaciones rápidas • pilotos de presupuestos por resultados en municipios • <i>incentivos institucionales</i> que involucran el reconocimiento público de organizaciones y servidores civiles con buen desempeño 	<ul style="list-style-type: none"> • informes de presupuesto por resultados • informes fáciles de leer sobre los hallazgos del SyE (para la sociedad civil y el Congreso) • marco institucional para la rendición de cuentas (documento preliminar CONPES) 	<ul style="list-style-type: none"> • marco legal, incluyendo al Comité Intersectorial de Evaluación
Menos exitoso	<ul style="list-style-type: none"> • conexión directa con la sociedad civil 		

Claramente, las actividades de demostración sólo deberían ser ampliadas una vez que hayan logrado algún grado de éxito importante, y las actividades que se encuentran en el estado de expansión, tales como los informes de presupuesto (de inversión) por resultados, podrían ser ampliados de manera útil para incluir el presupuesto recurrente. Las actividades al final del período final de maduración, tal como el trabajo del Comité Intersectorial – cuyo rol, responsabilidad y membresía todavía tienen que ser totalmente definidos – debe ser apoyado para que mejore y se consolide rápidamente.

Claramente, las actividades de demostración sólo deberían ser ampliadas una vez que hayan logrado algún grado de éxito importante. Las actividades que se encuentran en el estado de expansión, tales como los informes de presupuesto (de inversión) por resultados, podrían ser ampliados de manera útil para incluir el presupuesto corriente. Las actividades al final del período final de maduración, tal como el trabajo del Comité Intersectorial – cuyo rol, responsabilidad y

membresía todavía tienen que ser enteramente definidos – debe ser apoyado para que mejore y se consolide rápidamente.

7.2 Opciones para la consolidación de SINERGIA

Dentro de este marco y dada la oportunidad exclusiva de los próximos tres y medio años durante el segundo periodo de gobierno del Presidente Uribe, ¿qué pasos podrían ofrecer el mayor potencial para lograr un alto nivel de institucionalización de SINERGIA, y de maximizar sus perspectivas de sostenibilidad? Las prioridades de consolidación de SINERGIA parecerían incluir lo siguiente:

- asegurar un enfoque estratégico más dirigido hacia la planificación de la evaluación, bajo los auspicios del Comité Intersectorial de Evaluación, para asegurar que el rango y profundidad de las evaluaciones de SINERGIA apoyen mejor la toma de decisiones presupuestales y de planificación nacional;
- fomentar un mayor apropiamiento de la información de SyE de SINERGIA por parte de los ministerios y agencias sectoriales a través de una mayor participación en el Comité Intersectorial de Evaluación, y a través de roles, responsabilidades y funciones más claros en el Comité;
- dar responsabilidad al Comité Intersectorial de considerar y decidir las recomendaciones de un gran número de evaluaciones que deberán ser completadas en los próximos años, y asegurar la implementación de esas recomendaciones a través de un seguimiento muy cercano;
- para lograr un efecto de demostración, alentar a una mayor cantidad de ministerios y agencias sectoriales para que realicen evaluaciones, a través de la creación de un fondo central de financiamiento para apoyar evaluaciones rápidas y de impacto. Dicho financiamiento que sería supervisado, de manera ideal, por el Comité Intersectorial, también ayudaría a garantizar la continuidad de la agenda de evaluación del gobierno. Asimismo, podría atraer financiamiento de donantes;
- apoyar los programas pilotos de evaluaciones rápidas que el Ministerio de Hacienda y el DNP están probando, con vistas a su rápida expansión y consolidación, si se encuentra que los pilotos tienen éxito. Buscar una colaboración cercana entre los dos ministerios en este sentido;
- identificar enfoques de buenas prácticas de SyE adoptados por entidades del sector social (tal como, posiblemente, el MEN y el ICBF), y utilizar éstos como bases sobre las cuales el Comité Intersectorial ordenaría funciones específicas de SyE, que todos los ministerios y agencias estarían obligadas a llevar a cabo;
- fortalecer los pilotos municipales que buscan un presupuesto por resultados, y aumentar los pilotos para incluir algunos municipios menos fuertes, en vistas a una eventual consolidación del enfoque a nivel territorial – involucrando estándares y requisitos centralmente determinados – si se encuentra que los pilotos son totalmente exitosos y replicables;
- asegurar una mayor garantía de la calidad de la información que los ministerios, agencias y gobiernos territoriales proporcionan al SIGOB – si se quiere conseguir un alto nivel de

credibilidad de la información del SIGOB, será necesario realizar auditorías independientes;

- revisar los diferentes sistemas de información que mantienen los ministerios centrales, en vista a buscar una mayor armonización, simplificación y coordinación que prepare un conjunto de estándares básicos para la información administrativa;
- asegurar que tanto el DANE como la COINFO tengan un rol importante para garantizar la calidad de la información utilizada por SINERGIA – en el SIGOB y en las evaluaciones – y para reducir sus costos;
- explorar formas para reducir aún más el costo de las evaluaciones de impacto que se llevan a cabo bajo SINERGIA – tal como la expansión de la recolección de estadísticas nacionales y una mayor dependencia en consultores locales de evaluación;
- establecer los vínculos necesarios entre las metas de desarrollo del país, las políticas, los programas y proyectos (estructurados adecuadamente); sólo cuando estos vínculos estén establecidos puede haber una evaluación apropiada de las Metas Presidenciales. Dichas evaluaciones de política deberían realizarse de forma piloto.

8. CONCLUSIONES

SINERGIA es un sistema de SyE a nivel de todo el gobierno que funciona bien. El principal desafío que ahora enfrenta es su total institucionalización para que continúe progresando y apoyando una buena gobernabilidad después de un cambio de gobierno. Para que SINERGIA sea totalmente sostenible en este sentido será necesario el fortalecimiento tanto del lado de la demanda como el de la oferta de SyE; ambos están estrechamente relacionados. El lado de la oferta puede ser fortalecido mejorando la calidad y la credibilidad de la información del seguimiento, reduciendo costos en la disponibilidad de datos e incrementando el volumen y amplitud de los tipos de evaluaciones que se llevan a cabo. Se puede fortalecer el lado de la demanda promoviendo una mayor toma de conciencia y mayor confianza en la información del seguimiento y en los hallazgos de las evaluaciones que produce el sistema – toma de conciencia entre los ministros, servidores públicos y en la sociedad civil. Para una mayor utilización de la información del SyE será necesario que los ministros claves y sus ministerios – especialmente el de la Presidencia, el DNP y el de Hacienda – jueguen un rol de liderazgo y hasta enérgico para defender la utilidad de la información del SyE producida por SINERGIA. Este apoyo tendrá que ser mucho más que sólo abogar por el sistema y será necesario que incluya algunos pasos para garantizar la utilización de la información del SyE para apoyar la toma de decisiones de la planificación nacional y del presupuesto y de la rendición de cuentas social.

Los Ministros sectoriales y sus ministerios también tienen un rol a jugar en cuanto a garantizar la utilización de la información del SyE, en la política de desarrollo y planificación del ministerio sectorial, y en las actividades corrientes de la gestión gubernamental por los ministerios y otras entidades. Se esperaría que el empleo de la información del SyE englobe tanto la información producida por SINERGIA, como la información de SyE que sus propios ministerios deben recolectar.

Tanto por el lado de la demanda como el de la oferta existe una necesidad de mayor claridad y enfoque de los roles del SyE, responsabilidades y rendición de cuentas. Se puede argumentar que el CONPES y el Comité Intersectorial de Evaluación y Gestión por Resultados deben jugar un rol importante en la supervisión de SINERGIA y en garantizar su total institucionalización para así lograr un mayor fortalecimiento y una buena gobernabilidad.

Términos de Referencia para un Diagnóstico Exhaustivo de SINERGIA

Introducción

El Gobierno de Colombia ha venido trabajando desde 1990 para crear un sistema de SyE robusto y sostenible. El Banco Mundial y otros donantes han proporcionado una serie de formas de apoyo para este fin, que incluyen préstamos y asistencia técnica.

El objetivo de la actual tarea es preparar un diagnóstico de las fortalezas y desafíos que enfrenta la institucionalización del SyE en Colombia. Se dará atención especial, pero no exclusiva, al sistema de SyE del gobierno, SINERGIA. El Banco Mundial ha publicado una guía que brinda una visión general de los conceptos y temas, que ayudará en este diagnóstico.

Tareas

Estos términos de referencia especifican las tareas que se deben llevar a cabo en este encargo.

1. Preparar un diagnóstico, de aproximadamente 60 a 80 páginas, proporcionando una visión general del enfoque del SyE del gobierno colombiano, con un énfasis particular en SINERGIA. Se espera que el documento aborde los siguientes tipos de temas (una lista más extensa de estos temas se proporciona en el Adjunto):
 - origen del enfoque del gobierno
 - marco legal e institucional
 - utilización del SyE para el control político y social
 - rol del SyE en la elaboración del presupuesto
 - rol del SyE en la preparación del plan nacional de desarrollo
 - utilización del SyE por los ministerios y entidades sectoriales
 - SyE y la gestión por resultados
 - tipos y calidad de SyE conducidos por SINERGIA
 - otros trabajos de SyE bajo el auspicio de SINERGIA
 - estrategia de SyE de Colombia en general
 - conclusiones y resumen de recomendaciones
2. Se espera que la preparación del documento de diagnóstico comprenda una revisión de los actuales análisis e informes sobre SINERGIA, y sobre las reformas del sector público. También será necesaria una gran familiaridad con los productos de SINERGIA y el trabajo de la unidad en el Departamento Nacional de Planeación (la Dirección de Evaluación de Políticas Públicas) que maneja el sistema. El actual jefe de la unidad, Sr. /Sra. XXXXX, será el principal punto de enlace para los fines de diagnóstico. Se espera que pueda haber entrevistas con informantes claves del gobierno, del congreso, de la sociedad civil, y de la comunidad de donantes.
3. Usted completará el documento, que debe ser redactado en inglés, el xxxx. También se le brindará pasajes aéreos clase ejecutiva para viajar a Colombia, y se le reembolsará los gastos de hotel y otros gastos relacionados, de acuerdo a las tarifas estándar del Banco Mundial. Usted recibirá un pago de US\$yyyy luego de completar satisfactoriamente el documento de diagnóstico.

Diagnóstico del Sistema de SyE colombiano – Temas en detalle

Origen del enfoque del Gobierno

¿Cuáles son los orígenes del SyE en Colombia? ¿Quién lanzó la iniciativa y por qué? ¿Cómo se desarrolló SINERGIA en el tiempo, y cuáles han sido los principales eventos y circunstancias de esta evolución? ¿Cuáles han sido los propósitos establecidos de SINERGIA (es decir, planeación sectorial o nacional; toma de decisiones sobre el presupuesto; la gestión de un programa actual o la gestión basada en resultados, relaciones de rendición de cuentas entre el DNP y el Ministerio de Hacienda, la oficina del Presidente, el Congreso, los ministerios sectoriales, la sociedad civil – *control social*)?, además, ¿estos propósitos han cambiado a través del tiempo? ¿Cómo ha sido declarada la prioridad del SyE, en términos de enlaces directos o indirectos, en el contexto de las reformas del principal sector público en Colombia? ¿Qué tipos de SyE han sido enfatizados conforme SINERGIA ha evolucionado a través de las tres etapas en este período (es decir, de 1991 a la fecha)?

Marco legal e institucional

¿Qué leyes, reglamentación, etc. gobiernan el sistema de SyE en Colombia (por ejemplo, requisitos constitucionales, el documento de política del CONPES, etc.)? ¿Quién ha sido el responsable de monitorear la aplicación de ellos, y qué tanto han sido aplicados? ¿Qué brechas o superposiciones existen entre ellos? ¿Cuál es el marco institucional bajo el cual el SyE tiene lugar? ¿Cuáles son los roles del DNP, el Comité Intersectorial de Evaluación y Gestión por Resultados, el CONPES, los ministerios sectoriales, etc. en relación a las evaluaciones? ¿Cuáles son los otros roles/responsabilidades de las partes claves interesadas en SINERGIA? – el DNP, el Ministerio de Hacienda, la Oficina del Presidente, los ministerios y entidades sectoriales, la Contraloría, los niveles menores del Gobierno y el Congreso? ¿Qué incentivos existen para que estas partes interesadas tomen seriamente el SyE? – ¿qué tan fuerte es la demanda de la información del SyE?

Utilización del SyE para control político y social

¿Qué tan importante ha sido el apoyo del actual Presidente para SINERGIA? ¿De qué manera ha utilizado el Presidente la información de SINERGIA? ¿Qué tan efectivo ha sido el SyE en términos de mejorar la calidad de la implementación de políticas públicas? ¿Cuáles han sido sus mayores éxitos/fracasos hasta ahora? ¿El Congreso solicita información del desempeño del sector público? ¿Utiliza la información de SyE proporcionada por SINERGIA? ¿Cuenta con una estructura de incentivos apropiada? ¿Qué información está disponible para el público y cómo es utilizada? ¿Qué tan creíble es la información del SyE de SINERGIA para la sociedad civil? ¿Cómo se puede mejorar la utilización de la información de SyE a fin de promover una mayor rendición de cuentas?

Rol del SyE en la elaboración del presupuesto

¿Cuál es el uso real de la información de SyE de SINERGIA que utiliza el DNP (la DIFP) y el Ministerio de Hacienda durante las diversas etapas del proceso de elaboración de presupuesto? – es decir, para apoyar el asesoramiento de políticas y la planificación; en la toma de decisiones sobre el presupuesto; en la revisión del desempeño y el informe del presupuesto. ¿Cuáles son las

implicancias de la inversión dividida / presupuesto recurrente, y del alto grado de rigidez presupuestal de corto plazo, para SINERGIA? ¿Qué tan útil ha sido la iniciativa del DNP en cuanto a presentar un documento suplementario para el presupuesto de inversión, dando informes sobre los productos del presupuesto del gobierno de manera programática? ¿Qué tipo de presupuesto por resultados podrían ser posibles en Colombia? ¿Existe alguna falta de conexión entre el trabajo de SyE de los ministerios sectoriales y la utilización de dicha información en el proceso del presupuesto? ¿Qué oportunidades existen para fortalecer el rol del SyE en el presupuesto?

Rol del SyE en la preparación del Plan Nacional de Desarrollo

¿Cuál es el alcance del uso real de la información de SyE de SINERGIA realizado por el DNP y los ministerios sectoriales en el desarrollo de Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010? ¿Cuál es el alcance que tiene el Plan para resaltar la información de seguimiento y los hallazgos de la evaluación?

Utilización del SyE por los Ministerios y entidades sectoriales

¿Los ministerios sectoriales utilizan la información de SyE producida por SINERGIA? Si es así, ¿de qué manera? (por ejemplo, para desarrollo y planificación de políticas; para asignación del presupuesto; para gestión de programas; como requerimientos de rendición de cuentas dentro del sector o de manera externa). Si no se utiliza la información de SyE o se utiliza muy poco, ¿por qué esto es así? ¿Existen *islas de buenas prácticas de SyE* en los ministerios/entidades sectoriales? Presente en detalle por lo menos dos sistemas exitosos de SyE de ministerios/agencias (por ejemplo, ICBF, MEN). ¿Qué tan persuasivas son estas *islas* para otros ministerios? ¿En qué medida SINERGIA ha contribuido a su desarrollo?

SyE y el Desempeño del Gobierno

¿El gobierno puede esperar razonable que su sector público se dirija hacia la utilización del SyE? ¿Qué cambios en la administración pública (presupuesto, gestión de recursos humanos, auditoría y control, etc.) deben ser realizados para que esto suceda? ¿Existe un interés genuino y demanda de hacer la utilización de la información de SyE intensiva por parte de las partes claves interesadas?

Tipos y calidad de SyE conducidos por SINERGIA

(i) Tipos de SyE

¿Qué tipo de herramientas de SyE son enfatizadas en SINERGIA – indicadores de desempeño; revisiones o evaluaciones rápidas; rigurosas y exhaustivas evaluaciones de impacto; otros tipos? ¿Cuánto cuesta cada uno de estos tipos de evaluaciones de SyE? Informe sobre el costo total de cada rigurosa evaluación de impacto y de todos los otros tipos de evaluaciones conducidas hasta ahora, además, proporcione el costo desagregado en: (1) recolección de datos, (2) análisis de datos, (3) gestión, y (4) difusión. ¿Cuál ha sido el costo anual de SINERGIA en estos últimos años? ¿Cuáles son las implicancias de confiar ampliamente en el financiamiento de donantes para SINERGIA?

(ii) Indicadores de desempeño y Sistema de información

¿Existe alguna falta de conexión entre el enfoque del SIGOB sobre las Metas Presidenciales y el enfoque de los ministerios/agencias sectoriales – las entidades se enfocan más en lo micro, asuntos a nivel de proyecto? ¿Existen sistemas múltiples de indicadores de desempeño a nivel sectorial o de agencia? ¿En qué medida se encuentran armonizados los sistemas de información de los ministerios/entidades y de SINERGIA? ¿Pueden ser éstos armonizados (en términos de definición de la información, periodicidad, cobertura geográfica, etc.) y cuáles son las implicancias para la coordinación del SyE y los problemas a nivel de instalaciones? ¿Cómo se definen los requerimientos de información? ¿En qué se enfocan los indicadores de desempeño del SIGOB: gasto; procesos administrativos; productos y entrega de servicios, efectos directos, impactos nacionales? ¿Cómo se recolecta la información a nivel de entidades? ¿Están controlados de manera adecuada por calidad y contenido? ¿Se ha realizado alguna auditoria de la información por parte de los ministerios o entidades sectoriales, o por el DNP, o por algún otro organismo? ¿Se han procesado los datos de manera adecuada por SINERGIA, y se han presentado en forma útil? ¿Cómo se transfiere la información para el DNP? Utilización de la información – ¿es demasiado, muy poco o suficiente? ¿Y el tiempo disponible? ¿Cómo se puede mejorar el manejo de la información? ¿Cómo se preparan y presentan los informes finales ante el Presidente, el Congreso, la sociedad civil?

(iii) Evaluaciones de Impacto

¿Quién encarga y administra las evaluaciones de impacto? ¿Qué partes interesadas están involucradas en la decisión de los programas que deberían ser evaluados, y qué temas deberían ser investigados – están enfocados en *programas-problema*, programas piloto, programas de alto gasto o de alta visibilidad, o están basados en una agenda de investigación sistemática para responder preguntas sobre la efectividad del programa? ¿Quién conduce las evaluaciones de impacto, y qué procesos de garantía de calidad se siguen? ¿Qué programas del gobierno han sido sometidos a evaluaciones de impacto? ¿Se han identificados algunas deficiencias en las evaluaciones de impacto realizadas hasta ahora por SINERGIA? ¿Estas evaluaciones de impacto han tenido algún impacto observable sobre las decisiones de política o sobre la gestión del programa? ¿Qué sectores son buenos candidatos para tales evaluaciones en el futuro? ¿Cuáles son las fortalezas y debilidades de una oferta local de SyE? ¿Cuáles son las limitaciones claves de capacidad y cuáles son las prioridades para la construcción de capacidades?

(iv) Otros tipos de evaluaciones

Evaluar la utilidad de las evaluaciones piloto rápidas (basadas en el enfoque de la evaluación de *los programas de evaluación gubernamental* de Chile) que se llevan a cabo por el Ministerio de Hacienda y por el DNP. ¿Qué tipos de procesos gubernamentales – planificación nacional, toma de decisiones sobre el presupuesto, gestión del ministerio/entidad, control social – podrían ser respaldados por una mayor variedad de tipos de evaluación llevados a cabo bajo los auspicios de SINERGIA? ¿Qué tipos de problemas o desafíos enfrentaría el gobierno si decidiera ampliar la variedad de tipos de evaluación que encarga?

Otros trabajos de SyE bajo el auspicio de SINERGIA

Haga una evaluación rápida de todas las otras actividades de SyE que construyen la capacidad y que son llevadas a cabo por el DNP/ la DEPP. Incluyendo los pilotos del SIGOB en las municipalidades; pilotos en la elaboración del presupuesto por resultados en municipalidades; los *incentivos institucionales*; etc.

La estrategia de SyE de Colombia en general

¿Qué tan integral y apropiada es la estrategia propuesta por el documento de política de la CONPES sobre SyE (CONPES 3294)? ¿Cuáles son sus fortalezas y debilidades? ¿Cuánto falta para su implementación? ¿Qué temas necesitan ser resueltos para hacerla más efectiva? ¿Hay suficiente aceptación por el lado de las partes interesadas? ¿Qué oportunidades existen para que se lleven a cabo otros tipos de evaluaciones y revisiones adicionales de mucho menor costo? ¿Cuál es el equilibrio apropiado entre las evaluaciones independientes y las auto-evaluaciones, o se puede obtener beneficios de ambas sin incurrir en perjuicios de cualquiera de ellas? ¿Cuáles son las amenazas para la sostenibilidad de SINERGIA?

Conclusiones y resumen de las recomendaciones

¿Cuáles son las principales fortalezas de SINERGIA y los desafíos que quedan por enfrentar? ¿Cuáles son los factores de éxito críticos y las opciones claves que enfrenta la institucionalización de SINERGIA y de manera más amplia el SyE, en el gobierno? ¿Cómo se puede garantizar la sostenibilidad de SINERGIA luego de un eventual cambio de gobierno? Brevemente, ¿cuáles son las lecciones claves para otros países?

BIBLIOGRAFÍA

Castro, Manuel Fernando (2006) “Colombia’s national system for evaluation of management and results’ (Sistema Nacional de Evaluación de Resultados de la Gestión Pública). En Ernesto May y colaboradores, *Towards the Institutionalization of Monitoring and Evaluation Systems in Latin America and the Caribbean*, (Hacia la Institucionalización de los Sistemas de Monitoreo y Evaluación en América Latina y el Caribe) op. cit., pp 29-35.

CONPES (Consejo Nacional de Política Económica y Social) (1999) *Acuerdos de Eficiencia: Estrategia de Evaluación del Plan Nacional de Desarrollo “Cambio para Construir la Paz”*. CONPES 3048.

_____ (2002) *Evaluación de Impacto de Programas Sociales*. CONPES 3188.

_____ (2004) *Renovación de la Administración Pública: Gestión por Resultados y Reforma del Sistema Nacional de Evaluación*. CONPES 3294.

Curristine, Teresa (2005) “Performance information in the budget process: results of the OECD 2005 questionnaire” (Información del desempeño en el proceso de presupuesto: resultados del cuestionario OCDE 2005). *OECD Journal of Budgeting* 5 (2), pp 87-131.

Departamento Nacional de Planeación y Alta Conserjería Presidencial (2005) *Presupuesto de Inversión por Resultados 2006*. Gobierno de Colombia.

Departamento Nacional de Planeación (2005) *Strategic Plan for Strengthening and Consolidating Information and Performance-based Monitoring and Evaluation 2005-2010* (Plan estratégico 2005-2010 para el fortalecimiento y consolidación de la información y el monitoreo y evaluación basado en el desempeño). Documento preliminar de discusión, Junio.

Gobierno de Colombia (2006) *Visión Colombia 2019*.

Hentschel, Jesko (2004) *Using Rapid City Surveys to Inform Municipal Social Policy — An Application in Cali, Colombia* (Empleando encuestas rápidas en la ciudad para informar sobre la política social municipal – Una aplicación en Cali, Colombia) Documento de trabajo sobre investigación de políticas del Banco Mundial No. 3369.

May, Ernesto, David Shand, Keith Mackay, Fernando Rojas y Jaime Saavedra (eds.) (2006) *Towards the Institutionalization of Monitoring and Evaluation Systems in Latin America and the Caribbean*. (Hacia la institucionalización de los sistemas de Monitoreo y Evaluación en América Latina y el Caribe) Actas del Banco Mundial / Conferencia del Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, D.C.

Ospina Bozzi, Sonia and Doris Ochoa (2003) “El Sistema Nacional de Evaluación de Resultados de la Gestión Pública (SINERGIA) de Colombia”. En Nuria Cunill Grau y Sonia Ospina Bozzi (eds.) *Evaluación de Resultados para una Gestión Pública Moderna y Democrática: Experiencias Latinoamericanas*. CLAD, Caracas.

Sanchez, Maria Fernanda (sin fecha) *Evaluation of Changes in the Quality of Life in Bogotá, Colombia, From a Civil Society Perspective (Evaluación de los cambios en la calidad de vida en*

Bogotá, Colombia, desde una perspectiva de la sociedad civil) — Bogotá Cómo Vamos. Documento inédito.

Banco Mundial (1997) *Colombia: Paving the Way for a Results-Oriented Public Sector* (Colombia: preparando el camino para un sector público orientado a los resultados).

_____ (2004a) *Monitoring & Evaluation: Some Tools, Methods and Techniques* (Monitoreo y Evaluación: algunas herramientas, métodos y técnicas) Departamento de Operaciones de Evaluación.

_____ (2004b) *Project Appraisal Document on a Technical Assistance Loan to Support the Second Programmatic Labor Reform and Social Structural Adjustment Loan* (Documento de Evaluación del proyecto sobre un préstamos de asistencia técnica para apoyar la segunda reforma de trabajo programática y un préstamo para el ajuste estructural social) (PLaRSSAL II)

_____ (2004c) *Program Document for a Proposed Second Programmatic Labor Reform and Social Structural Adjustment Loan* (Documento de proyecto para una segunda reforma propuesta de trabajo programático y préstamo para el ajuste social estructural) (PLaRSSAL II).

_____ (2005a) *Project Appraisal Document on a Proposed Social Safety Net Project Loan*. (Documento de valoración de la propuesta sobre un préstamo para un proyecto de redes de seguridad social)

_____ (2005b) *Colombia: Informe del Gasto Público*

_____ (2005c) *Chile: Analisis del Programa de Evaluacion del Gasto Público*.

_____ (2005d) *Third Programmatic Fiscal and Institutional Structural Adjustment Loan*. (Tercer Préstamo Programático de ajuste estructural institucional y fiscal

_____ (2005e) *Influential Evaluations: Detailed Case Studies*. (Evaluaciones influyentes: Estudio de casos detallados)

_____ (2006a) *Conducting Quality Impact Evaluations Under Budget, Time and Data Constraints*. (Conduciendo evaluaciones de impacto de calidad bajo limitaciones de presupuesto, tiempo y datos) Grupo de Evaluación Independiente. Reporte No. 37294.

_____ (2006b) *Implementation Completion Report on a Loan in the Amount of US\$100 Million to Republic of Colombia for a Community Works and Employment Project (Manos a la Obra; Proyectos Comunitarios)*. Preliminar.

Zaltsman, Ariel (2006a) *Experience with Institutionalizing Monitoring and Evaluation Systems in Five Latin American Countries: Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica and Uruguay*. IEG ECD documento de trabajo N° 16. (Experiencia con la institucionalización de los Sistemas de Monitoreo y Evaluación en cinco países latinoamericanos: Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica y Uruguay. GIE ECD)

_____ (2006b). *The M&E Function in Colombia*. (La función de SyE en Colombia) Documento inédito.

Otros documentos en esta serie

- #1: Keith Mackay. 1998. *Lessons from National Experience*. (Lecciones de la experiencia nacional)
- #2: Stephen Brushett. 1998. *Zimbabwe: Issues and Opportunities*. (Zimbabwe: temas y oportunidades)
- #3: Alain Barberie. 1998. *Indonesia's National Evaluation System*. (Sistema Nacional de Evaluación de Indonesia)
- #4: Keith Mackay. 1998. *The Development of Australia's Evaluation System*. (El desarrollo del Sistema de Evaluación de Indonesia)
- #5: R. Pablo Guerrero O. 1999. *Comparative Insights from Colombia, China and Indonesia*. (Reflexiones comparativas sobre Colombia, China e Indonesia)
- #6: Keith Mackay. 1999. *Evaluation Capacity Development: A Diagnostic Guide and Action Framework*. (Desarrollo de la Capacidad de Evaluación: Un diagnóstico guía y un marco de acción).
- #7: Mark Schacter. 2000. *Sub-Saharan Africa: Lessons from Experience in Supporting Sound Governance*. (África Sub-sahariana: lecciones de la experiencia en el apoyo de una buena gobernabilidad).
- #8: Arild Hauge. 2001. *Strengthening Capacity for Monitoring and Evaluation in Uganda: A Results Based Management Perspective*. (Fortaleciendo la capacidad para el Monitoreo y Evaluación en Uganda: una perspectiva de gestión basada en resultados).
- #9: Marie-Hélène Adrien. 2003. *Guide to Conducting Reviews of Organizations Supplying M&E Training*. (Guía para conducir revisiones (informes) de organizaciones que brindan capacitación de MyE).
- #10: Arild Hauge. 2003. *The Development of Monitoring and Evaluation Capacities to Improve Government Performance in Uganda*. (El desarrollo de las capacidades de Monitoreo y Evaluación para mejorar el desempeño del gobierno en Uganda).
- #11: Keith Mackay. 2004. *Two Generations of Performance Evaluation and Management System in Australia*. (Dos generaciones con sistemas de gestión y evaluación de monitoreo en Australia).
- #12: Adikeshavalu Ravindra. 2004. *An Assessment of the Impact of Bangalore Citizen Report Cards on the Performance of Public Agencies*. (Una evaluación del impacto de las tarjetas de evaluación del ciudadano de Bangalore sobre el desempeño de las Agencias Públicas)
- #13: Salvatore Schiavo-Campo. 2005. *Building Country Capacity for Monitoring and Evaluation in the Public Sector: Selected Lessons of International Experience*. (Construyendo la capacidad del país para el Monitoreo y Evaluación en el Sector Público: Lecciones seleccionadas de experiencias internacionales).

- #14: Richard Boyle. 2005. *Evaluation Capacity Development in the Republic of Ireland*. (Desarrollo de la capacidad de evaluación en la República Irlandesa).
- #15: Keith Mackay. 2006. *Institutionalization of Monitoring and Evaluation Systems to Improve Public Sector Management*. (Institucionalización de los sistemas de Monitoreo y Evaluación para mejorar la gestión del sector público).
- #16: Ariel Zaltsman. 2006. *Experience with Institutionalizing Monitoring and Evaluation Systems In Five Latin American Countries: Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica and Uruguay* (Experiencia con la institucionalización de los sistemas de Monitoreo y Evaluación en cinco países latinoamericanos: Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica y Uruguay).

Otras lecturas recomendadas

E. May, 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: Proceedings of a World Bank / Inter-American Development Bank Conference*. (Hacia la institucionalización de los sistemas de Monitoreo y Evaluación en América Latina y el Caribe: Actas del Banco Mundial / Conferencia del Banco Mundial)

Departamento de Evaluación de Operaciones (DEO). 2004. *Evaluation Capacity Development: OED Self-Evaluation*. (Desarrollo de la Capacidad de Evaluación: Auto evaluación DEO)

OED (DEO). 2002. *Annual Report on Evaluation Capacity Development*. (Informe Annual sobre el Desarrollo de la Evaluación de la Capacidad de Evaluación)

OED (DEO). 2004. *Monitoring and Evaluation: Some Tools, Methods and Approaches*. (Monitoreo y Evaluación: Algunas herramientas, métodos y enfoques). 2^{da}. Edición.

OED (DEO). 2004. *Influential Evaluations: Evaluations that Improved Performance and Impacts of Development Programs*. (Evaluaciones que mejoran el desempeño y los impactos de los programas de desarrollo).

OED (DEO). 2005. *Influential Evaluations: Detailed Case Studies*. (Evaluaciones Influyentes: estudio detallado de casos)

Grupo de Evaluación Independiente (GEI). 2006. *Conducting Quality Impact Evaluations Under Budget, Time and Data Constraints*. (Conduciendo Evaluaciones de Impacto de calidad bajo limitaciones de presupuesto, tiempo e información)

IEG. 2006. *Impact Evaluation — The Experience of the Independent Evaluation Group of the World Bank*. (Evaluación de Impacto – La experiencia del Grupo de Evaluación Independiente del Banco Mundial)

Development Bank of Southern Africa, African Development Bank and The World Bank. 2000. *Developing African Capacity for Monitoring and Evaluation*. (Banco de Desarrollo del Sur de África, Banco Africano de Desarrollo y el Banco Mundial. 2000. Desarrollando la capacidad africana para el Monitoreo y Evaluación)

K. Mackay and S. Gariba (eds.) 2000. *The Role of Civil Society in Assessing Public Sector Performance in Ghana*. OED. (El rol de la Sociedad Civil en la evaluación del desempeño del Sector Público, en Ghana”.

Otras publicaciones relevantes pueden ser obtenidas desde el sitio del DCE del GEI:
><http://www.worldbank.org/ieg/ecd/><