

GRUPO DE EVALUACIÓN INDEPENDIENTE Y
GRUPO TEMÁTICO PARA EL ANÁLISIS, SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DEL
IMPACTO EN LA POBREZA
BANCO MUNDIAL

37828
IEG

DESARROLLO DE LA CAPACIDAD DE EVALUACIÓN

SERIE DE DOCUMENTOS DE TRABAJO SOBRE DESARROLLO DE LA CAPACIDAD
DE EVALUACIÓN - No. 15: ENERO DE 2006

Institucionalización de los sistemas de seguimiento y evaluación para mejorar la gestión del sector público

Keith Mackay





Institucionalización de los sistemas de seguimiento y evaluación para mejorar la gestión del sector público

**DCE Serie de documentos de
trabajo ♦ No. 15**

Keith Mackay

Un número creciente de países está adoptando una orientación basada en los resultados. Con ese fin, están creando o reforzando sistemas de seguimiento y evaluación (SyE). En este documento se presenta un panorama general del acervo cada vez más abundante de experiencias en ese terreno. Se consideran las dimensiones de un sistema de SyE gubernamental eficaz, utilizando como ejemplo el caso de Chile. Se examinan también los factores del éxito y los errores que conviene evitar. Finalmente, se describe el caso especial de África.



© 2006

Grupo de evaluación independiente

Grupo de programas de gestión de conocimientos y desarrollo de la capacidad de evaluación

Correo electrónico: eline@worldbank.org

Teléfono: 202-458-4497

Fax: 202-522-3125

El desarrollo de la capacidad de evaluación (DCE) ayuda a afianzar una adecuada gestión pública en los países — pues da lugar a una mayor transparencia y crea en el sector público una “cultura del desempeño” que contribuye a mejorar la gestión y formulación de políticas y a reforzar la rendición de cuentas — apoyando la creación o el fortalecimiento de sistemas nacionales y sectoriales de seguimiento y evaluación. Una esfera conexas es la sociedad civil, que puede desempeñar una función catalizadora mediante la evaluación del desempeño gubernamental. El Grupo de Evaluación Independiente (GEI) trata de identificar y ayudar a los países a elaborar enfoques basados en las prácticas recomendadas y a compartir el creciente caudal de experiencias asociadas con estas iniciativas.

La serie de documentos de trabajo del GEI permite divulgar las conclusiones de la labor en curso, para promover el intercambio de ideas sobre la manera de aumentar la eficacia en términos de desarrollo gracias a la evaluación. Un objetivo de la serie es difundir rápidamente las conclusiones, aunque la exposición sea relativamente informal.

Las comprobaciones, interpretaciones, opiniones y conclusiones expresadas en este documento son exclusivamente las del autor. No representan necesariamente las opiniones del Grupo de Evaluación Independiente ni de ninguna otra dependencia del Banco Mundial, sus Directores Ejecutivos o los países que ellos representan.

ÍNDICE

Prefacio.....	i
1. INTRODUCCIÓN.....	1
2. CÓMO RECONOCER EL “ÉXITO”: EL CASO DE CHILE.....	2
3. CAPACIDADES DE LOS PAÍSES, ¿PARA QUÉ?.....	4
4. ENSEÑANZAS DE LA EXPERIENCIA: FACTORES DEL ÉXITO EN LA CREACIÓN DE SISTEMAS DE SYE EN LOS PAÍSES.....	5
5. PRINCIPALES TENDENCIAS QUE INFLUYEN EN LA SITUACIÓN DE LOS PAÍSES: PERSPECTIVA DE LOS DONANTES....	11
6. EL CASO ESPECIAL DE ÁFRICA.....	13
7. CONCLUSIONES Y DESAFÍOS PARA EL FUTURO.....	15
REFERENCIAS.....	16

PREFACIO

El Grupo de Evaluación Independiente (GEI) — conocido anteriormente con el nombre de Departamento de Evaluación de Operaciones (DEO) — del Banco Mundial cuenta desde hace tiempo con un programa de ayuda para reforzar los sistemas de seguimiento y evaluación (SyE) en los países en desarrollo, como parte importante de una sólida gestión de gobierno. En ese contexto, el GEI ha preparado una recopilación de material de consulta, con inclusión de estudios de casos de países que se consideran como prácticas recomendables o prometedoras. Este material puede encontrarse electrónicamente en <http://www.worldbank.org/ieg/ecd/>

En el presente documento se consideran también algunos de los esfuerzos actualmente realizados por el Grupo temático del Banco Mundial para el análisis, seguimiento y evaluación del impacto en la pobreza con el fin de ofrecer orientaciones operacionalmente relevantes sobre el fortalecimiento de los sistemas de seguimiento de la pobreza y la mejora de la calidad y utilización de las evaluaciones del impacto. Este material de referencia puede encontrarse en <http://www.worldbank.org/poertymonitoring> y <http://www.worldbank.org/impactevaluation>

El objetivo de este documento es integrar un amplio y creciente cúmulo de experiencias de institucionalización de los sistemas gubernamentales de SyE, en particular en los países en desarrollo. Utilizando como ejemplo el caso de Chile, se describen los rasgos característicos que permiten reconocer el “éxito”, pero se señala que es peligroso proponer como ideal el caso de un país concreto. Cada país es singular, tanto por su punto de partida como por la meta a la que aspira: todo depende de los usos concretos de la información sobre SyE para los que se ha concebido el sistema. En cualquier caso, pueden indicarse varias enseñanzas y factores del éxito, así como algunos errores que conviene evitar.

En el documento se consideran también las tendencias e influencias internacionales en los esfuerzos de los países por institucionalizar el SyE, como el efecto de demostración de los países ricos, las presiones sobre los gobiernos para que presten más servicios en un contexto de restricciones fiscales y la mayor atención de los donantes internacionales al logro de resultados cuantificables. Finalmente, se examina el caso especial de África y las cuestiones de SyE con que se enfrentan sus países.

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

Klaus Tilmes
Jefe
Grupo de programas de gestión de conocimientos
y desarrollo de la capacidad de evaluación

1. INTRODUCCIÓN

En la comunidad de desarrollo se reconoce cada vez más claramente que un aspecto importante de la gestión del sector público es la existencia, en los círculos gubernamentales, de una orientación hacia los resultados o el desempeño. Dicha orientación — en la práctica, una “cultura de la evaluación” — sería uno de los cauces para mejorar el desempeño gubernamental en lo que respecta a la calidad, cantidad y orientación adecuada de los bienes y servicios ofrecidos por el Estado. Con el fin de lograr este objetivo, varios países tratan de conseguir una orientación hacia los resultados creando o reforzando sus sistemas de seguimiento y evaluación (SyE).

En este caso, se presta especial atención a los gobiernos, aunque también corresponde un papel importante a las organizaciones de la sociedad civil — como las sociedades nacionales de evaluación, las universidades y las organizaciones no gubernamentales (ONG). Los donantes internacionales son partes fundamentales en los esfuerzos de los países por institucionalizar la evaluación; su apoyo a estas iniciativas está basado en parte en motivos altruistas y en parte en su propio interés, cada vez mayor, en la cuantificación y en una gestión orientada a los resultados.

Cada vez son más las publicaciones sobre los esfuerzos de los países por reforzar las capacidades y sistemas de SyE. Muchas de ellas, escritas por especialistas en evaluación, tienen un fuerte componente de promoción: su mensaje es que el SyE y los sistemas de SyE son “una cosa buena” y tienen ventajas intrínsecas. No es de extrañar que este tipo de argumento no llegue a convencer a los gobiernos escépticos o abrumados de los países en desarrollo. Por ello, en este documento se comienza describiendo lo que constituiría el punto de destino, es decir cuáles son las características que permiten “reconocer” el “éxito”. Luego, se consideran varios factores de éxito que se han puesto de manifiesto en los últimos años — “éxito” en términos de institucionalización del SyE — y en el contexto de las tendencias fundamentales que están configurando la realidad de los países. Por último, se expone el caso especial de África, el continente más necesitado y el más débil en lo que respecta a la evaluación o a otras capacidades complejas necesarias para el buen gobierno. La experiencia africana ofrece interés para los países de otras regiones, como los países pobres que están preparando estrategias de lucha contra la pobreza. Puede aportar también enseñanzas útiles sobre la manera de desarrollar las capacidades de SyE en forma incremental, sobre todo cuando existe la posibilidad de asistencia intensiva de los donantes. El documento termina con la descripción de una serie de desafíos y algunas opciones para influir en el futuro.

2. CÓMO RECONOCER EL “ÉXITO”: EL CASO DE CHILE

Para todos aquellos cuya vida profesional consiste en ayudar a los países a crear sus sistemas de seguimiento y evaluación (SyE), Chile puede parecer la tierra prometida. Tiene un sistema de SyE que funciona satisfactoriamente y, además, es autóctono. El gobierno, al mismo tiempo que ha extraído enseñanzas de la experiencia internacional, entre otros medios con viajes de estudio para aprender de otros países, ha elaborado un sistema en respuesta a sus propios objetivos y no para satisfacer las condicionalidades de los donantes en materia de SyE. Dicho sistema es administrado por el Ministerio de Hacienda, organización muy capaz y respetada (y temida). Este ministerio ha elaborado el sistema de SyE progresivamente, en particular durante el último decenio, y con especial atención al ciclo presupuestario anual y sus necesidades de información (Recuadro 1).

Recuadro 1: Sistema integrado de SyE en Chile

El sistema de SyE de Chile, gestionado por el poderoso Ministerio de Hacienda, se ha elaborado progresivamente a lo largo del tiempo, en parte en respuesta a presiones fiscales y en parte como consecuencia del nuevo panorama de reformas del sector público, pero también por oportunismo (véase Guzmán, 2003, Banco Mundial, 2005 y Zaltsman, 2005). Entre los hitos principales cabe citar los siguientes:

- Necesidad de un análisis previo de costos-beneficios para todos los proyectos gubernamentales (1974).
- Indicadores de desempeño recopilados para todos los programas gubernamentales (1994). Se recoge información periódica sobre unos 1.600 indicadores. Éstos se utilizan en los informes oficiales preparados para el Congreso y como fuente de datos básicos para los diversos tipos de evaluación.
- *Informe general sobre el gasto* (1996)
- *Evaluaciones de programas gubernamentales* (1996). En ellas se realizan exámenes de los programas, y hasta ahora se han llevado a cabo 160. En ellas se incluyen la aclaración y aprobación de objetivos detallados de los programas, la preparación de un análisis del marco lógico, los estudios documentales y el análisis de los datos existentes. Su costo medio es de unos US\$11.000, y normalmente se preparan en 4-6 meses.
- Evaluaciones rigurosas del impacto (2001). Implican una recopilación de datos primarios y, con frecuencia, el uso de grupos de control y el concepto de “diferencia en las diferencias”. Hasta ahora se han realizado 14, con un costo medio de US\$88.000. Se necesitan hasta 18 meses para su preparación. Aproximadamente el 60% del presupuesto público se ha valorado por medio de estas evaluaciones del impacto o de *evaluaciones de programas gubernamentales*.
- *Evaluación comprehensiva del gasto* (2002). En ella se analizan todos los programas dentro de una esfera funcional determinada y se consideran cuestiones como la ineficiencia y la duplicación de programas. Incluyen estudios documentales y tienen un costo medio de US\$48.000. Hasta ahora se han realizado cinco.

Lo que resulta impresionante en el caso chileno no es la larga lista de tipos de seguimiento y evaluación que realiza el gobierno — no es esta arquitectura la causa del éxito — sino la gran calidad general de la labor de SyE realizada¹ y, en particular, la utilización intensiva de las conclusiones resultantes del sistema de SyE. Una evaluación reciente del Banco Mundial sobre el sistema de SyE de Chile reveló que las evaluaciones gubernamentales (que se subcontratan a consultores y a círculos académicos) son utilizadas por el Ministerio de Hacienda para sus decisiones de asignación de recursos, dentro del proceso presupuestario, y para mejorar la gestión y la eficiencia de los ministerios sectoriales en los programas de que son responsables (Banco Mundial, 2005). El Ministerio de Hacienda vela también por que la información sobre el SyE se transmita en su totalidad al Congreso, que a su vez la valora altamente.

El importante papel del Ministerio de Hacienda y su relevante posición en el gobierno — mucho mayor que la de los ministerios de hacienda de la mayoría de los países — son un buen augurio para la sostenibilidad del sistema de SyE del gobierno chileno. No obstante, un efecto negativo de la decidida aplicación de esta información por parte del Ministerio de Hacienda ha sido el bajo nivel de identificación y utilización de la misma por los ministerios sectoriales y sus organismos. Éstos no han aprovechado debidamente la oportunidad que se les ofrece de utilizar la información para su propia planificación estratégica, formulación de políticas y actividades habituales de gestión y control.

¹ Son patentes algunas deficiencias. Por ejemplo, las evaluaciones del programa gubernamental y las evaluaciones del impacto no siempre registran su metodología ni prestan atención a la lógica del programa (el “marco lógico”). Por otro lado, algunas de las evaluaciones sobre el impacto presentan problemas de calidad, como la falta de un grupo de control o de datos de referencia. Estas evaluaciones solían insistir además en los métodos cuantitativos y no aprovechaban suficientemente la información cualitativa, como el nivel de satisfacción de los beneficiarios.

3. CAPACIDADES DE LOS PAÍSES, ¿PARA QUÉ?

Si consideramos que el caso de Chile es un éxito — aunque no el nirvana— ¿representa una práctica óptima que podría servir de modelo para otros países? La respuesta es “sí y no”. En términos generales, no conviene buscar países que puedan proponerse como prácticas óptimas, y quizá ni siquiera como prácticas recomendables. Cada país es singular, con circunstancias y realidades particulares, y cada gobierno ha desarrollado sus funciones de SyE en una dirección determinada, con fines concretos. Chile es un país de ingreso mediano-alto, con una administración pública muy capaz y respetada. Su sistema gubernamental muy centralizado y su competente Ministerio de Hacienda no son representativos de todos los países, ni siquiera de los de América Latina.

Países como Brasil han adoptado un planteamiento integrado, aplicable a toda la administración pública, para la determinación de los objetivos de los programas y la creación de un sistema de indicadores de desempeño (Shand et al. 2005). Otros, como Colombia, han combinado ese enfoque con una serie de evaluaciones rigurosas del desempeño. Finalmente otros, como Australia, los Estados Unidos y el Reino Unido, han insistido en un conjunto más amplio de instrumentos y métodos de SyE, en particular, los indicadores de desempeño, los exámenes rápidos, las evaluaciones del impacto y las evaluaciones *ex post* del desempeño (Lahey, 2005). Algunos países han conseguido establecer un sistema integrado de SyE para toda la administración pública, mientras que otros, como Uganda, incluyen una recopilación dispersa y poco coordinada de unos 16 sistemas independientes de seguimiento sectorial (Hauge, 2003). Los países más pobres — os que se ven obligados por los donantes multilaterales a preparar estrategias de lucha contra la pobreza — insisten en la recopilación habitual de indicadores de desempeño para medir los objetivos de desarrollo del milenio (ODM).

Estos planteamientos nacionales son muy diversos. En otras palabras, no sólo hay diferencias en el punto de partida de cada país sino también en la meta a la que aspira. No hay un único “enfoque óptimo” para los sistemas nacionales o sectoriales de SyE. Todo depende de los usos efectivos o previstos de la información conseguida a través de ese sistema: orientar las decisiones de asignación de recursos en el proceso presupuestario, contribuir a la preparación de la planificación nacional o sectorial, favorecer la gestión y prestación habitual de servicios públicos o reforzar las relaciones de rendición de cuentas. Los sistemas gubernamentales más ambiciosos tratan de conseguir dos o más de esas posibles aplicaciones.

4. ENSEÑANZAS DE LA EXPERIENCIA: FACTORES DEL ÉXITO EN LA CREACIÓN DE SISTEMAS DE SYE EN LOS PAÍSES

El creciente número de publicaciones sobre el fortalecimiento de los sistemas gubernamentales de SyE revela un amplio acuerdo en una serie de enseñanzas clave (Recuadro 2).² La primera y fundamental es que una fuerte demanda gubernamental constituye un requisito necesario para una institucionalización eficaz; por *institucionalización* entiendo la creación de un sistema de SyE cuyos resultados sean valorados positivamente por las principales partes interesadas y se utilicen en la búsqueda del buen gobierno, siempre que haya una demanda suficiente de la función de SyE para garantizar su financiamiento y su sostenibilidad en el futuro previsible.³

Recuadro 2: Enseñanzas aprendidas a raíz de la creación de sistemas de SyE en los países

- Un requisito previo para la institucionalización eficaz es la existencia de una considerable demanda gubernamental
- Importancia de los incentivos
- Papel fundamental de un “promotor” influyente
- Comienzo con un diagnóstico del SyE existente
- Impulso centralizado de un ministerio competente
- Creación de sistemas de datos ministeriales fiables
- Peligro de complejidad excesiva del sistema
- La medida del “éxito” es la utilización
- Limitaciones de las leyes, decretos y reglamentos gubernamentales
- Importancia de los mecanismos estructurales para garantizar la objetividad y calidad del SyE
- Esfuerzo a largo plazo y buena dosis de paciencia

El logro de una demanda sustantiva de SyE es más fácil de proponer que de conseguir. Un obstáculo a esta demanda es la falta de conocimiento sobre lo que comprende de hecho el SyE, en particular cuando la aceptación por parte de las principales partes interesadas, como algunos de los ministros o el ministerio de hacienda, es requisito necesario para promover decididamente una función de SyE y su financiamiento. Por ello, muchas veces se plantea el problema del huevo y la gallina: falta de demanda gubernamental de SyE debida a la escasa comprensión del SyE y lo que cabe esperar de éste, falta de comprensión debida a la poca experiencia, y falta de experiencia por la debilidad de la demanda. La manera de salir de este atasco es tratar de lograr una mayor

²Además de las referencias antes citadas, véanse también, por ejemplo, Banco Africano de Desarrollo y Banco Mundial, 1998; Boyle, 2005; Compton, Baizerman y Stockdill, 2002; Banco de Desarrollo del Africa Meridional, Banco Africano de Desarrollo y Banco Mundial, 2000; Mackay, 1998, 2004; OCDE, 1997a, 1998a, 2004; PNUD, 2000; y Banco Mundial, 2004, Shand et al, 2005.

³Véase Banco Mundial, 1997, en particular, en particular el Capítulo 9, “El desafío de emprender y consolidar las reformas”.

sensibilización sobre el SyE — sus diversos instrumentos, métodos y técnicas — y sus posibles usos. La demanda puede aumentar una vez que las partes interesadas de un gobierno comienzan a comprender mejor el SyE, cuando conocen ejemplos concretos sumamente eficaces en función de los costos y cuando tienen conocimiento de otros gobiernos que han establecido sistemas de SyE y que los valoran muy positivamente.⁴ Puede resultar convincente señalar la acumulación de testimonios sobre la alta rentabilidad de la inversión en SyE (Bamberger, Mackay y Ooi, 2004). También es importante la oferta: actividades de capacitación sobre SyE, manuales, procedimientos etcétera. Este aspecto suele ser resaltado por quienes consideran el SyE desde un punto de vista tecnocrático, como actividad técnica por cuenta propia. No obstante, si bien la especialización en SyE es sin duda necesaria para poder disponer de información fiable, la existencia de la oferta no resuelve por sí sola la parte de la ecuación correspondiente a la demanda.

Los incentivos son una parte importante de la demanda. Debe haber incentivos convincentes para que el SyE se aplique de forma aceptable, y en particular para que la información resultante del seguimiento y las conclusiones de la evaluación se utilicen en la práctica: en otras palabras, para que la función de SyE se institucionalice eficazmente. Esta observación concuerda con las numerosas publicaciones sobre el logro de cualquier tipo de reforma institucional, en particular en el contexto de la gestión del sector público y el buen gobierno.⁵ No basta con disponer de información resultante del SyE para garantizar que se utilice realmente, sea por los jefes de programa en sus actividades cotidianas o por las autoridades presupuestarias encargadas de asesorar sobre las opciones de gasto o por un congreso o parlamento responsable de supervisar la rendición de cuentas. Ello demuestra los peligros de una visión tecnocrática del SyE, en cuanto conjunto de instrumentos con ventajas intrínsecas, y la falacia de que basta simplemente con ofrecer la información resultante del SyE para garantizar su utilización.

Un gobierno no desarrolla los sistemas de SyE por sus valores intrínsecos, sino porque respaldan directamente sus actividades básicas, como el proceso presupuestario, la planificación nacional o la gestión de los ministerios, organismos y programas, o para ofrecer información en apoyo de la rendición de cuentas. Por ello, los sistemas de SyE están muchas veces vinculados con las reformas del sector público, por ejemplo, la gestión basada en los resultados, el presupuesto por resultados, la formulación de políticas basada en las pruebas disponibles, etcétera; estas iniciativas tienen una serie de elementos en común (Shand et al., 2005).

Otra dimensión de la demanda, y otro factor de éxito, es contar con un promotor influyente: un ministro o alto cargo con autoridad suficiente para impulsar la institucionalización del SyE y convencer a sus colegas de su prioridad y de la necesidad de destinar considerables recursos a la creación de un sistema de SyE válido para todo el sistema gubernamental. Estos promotores han desempeñado un papel importante en la creación de algunos de los sistemas gubernamentales de SyE más eficaces, como los de Chile, Australia y Colombia.⁶ No obstante, por sí solos no constituyen una garantía de éxito: hay ejemplos, como el de Egipto, donde el apoyo prestado al

⁴Durante varios años el Grupo de Evaluación Independiente del Banco Mundial ha mantenido un programa de apoyo a los gobiernos para ayudarles a institucionalizar los sistemas de SyE. El DEO ha acumulado pruebas sobre los sistemas de gobierno considerados como prácticas recomendables y sobre evaluaciones y exámenes de gran influencia y eficaces en función de los costos. Véase <http://www.worldbank.org/oed/ecd/>.

⁵Puede verse un examen excelente en Banco Mundial, 1997. Véase también Levy y Kpundeh, 2004.

⁶Shand et al, 2005; Mackay, 2004, y DEO, 2003a (Capítulo 11).

SyE por un grupo de ministros importantes se ha visto en gran parte frustrado por el escepticismo de los cargos intermedios.⁷

La creación de un sistema de SyE válido para toda la administración pública — tanto si está centrado exclusivamente en un sistema de indicadores de desempeño como si engloba distintos tipos de evaluación y examen — no es tarea fácil. Supone la contratación y capacitación de personal para realizar o gestionar las actividades de SyE y para aprovechar sus conclusiones; la creación de una infraestructura burocrática para decidir qué programas gubernamentales deben evaluarse y qué temas deben incluirse en las evaluaciones; la creación de sistemas de datos y procedimientos para el intercambio de información, y procedimientos para dar a conocer las conclusiones del SyE, etc. Lo mismo que otros sistemas, en esferas como la gestión financiera o las adquisiciones, se requiere un esfuerzo sostenido de varios años para conseguir que un sistema de SyE funcione eficientemente. La Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) ha llegado a la siguiente conclusión:

Se necesita tiempo para elaborar un sistema de medición del desempeño e integrarlo en un sistema de gestión. Ningún país miembro de la OCDE considera que sea fácil establecer estos sistemas. Por el contrario, se reconoce que representan un esfuerzo agotador, que necesita constante seguimiento y control (OCDE, 1997a, pág. 19).

Así pues, otra característica de los sistemas eficaces de SyE enumerados anteriormente es la función de liderazgo desempeñada por un ministerio competente; en muchos países desarrollados y de ingreso mediano-alto (por ejemplo, Australia, Canadá y Chile), ha sido el ministerio de hacienda. Es sin duda útil contar con la dirección institucional de un sistema de SyE situado en los círculos centrales de gobierno o del proceso presupuestario.⁸

En algunos países, un ministerio sectorial competente ha conseguido establecer sistemas sólidos de SyE. Quizá el ejemplo más notable sea el de México, donde la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), ministerio competente y respetado, administra un sistema de SyE que hace hincapié en las evaluaciones cualitativas y del impacto; trata también de reforzar su sistema de indicadores de desempeño para respaldar mejor las evaluaciones que realiza (Hernández, 2005). El origen de esta iniciativa de un ministerio sectorial fue una ley aprobada por el Congreso, en la que se exigía la evaluación de los programas sociales; el Congreso se mostraba preocupado por la posibilidad de que el poder ejecutivo utilizara sus programas sociales para comprar votos y deseaba pruebas convincentes sobre el desempeño de los programas como condición para aprobar su financiamiento. En esta ley influyó, al menos en parte, una serie de rigurosas evaluaciones del impacto del programa Progresas: si bien éstas se encuentran entre las evaluaciones más costosas de este tipo jamás realizadas, es un hecho reconocido que son de gran calidad y han tenido un enorme efecto en el gobierno, que se convenció de la necesidad de mantener Progresas y de ampliarlo notablemente, cuando se transformó en el programa Oportunidades. Los gobiernos de otros países consideran que estos ejemplos de evaluaciones de gran influencia pueden ser un argumento de peso para demostrar la utilidad de la evaluación y las ventajas de establecer un sólido sistema de SyE.

Una observación incidental: pocas veces, por no decir nunca, un ministerio que decide crear un sólido sistema de SyE tiene que comenzar de cero. Incluso en los países más pobres de África puede contarse ya con una serie de indicadores de desempeño, y en muchos casos se realizan exámenes cualitativos de programas con ayuda de los donantes. Como veremos más adelante, el

⁷DEO, 2004a (Anexo E).

⁸Bedi et al, 2006.

problema es más la escasa calidad y la falta de cobertura de la información, y su escasa utilización.

Un error frecuente es la excesiva complejidad de los sistemas de SyE. Así se observa sobre todo en los indicadores de desempeño. Por ejemplo, el sistema de SyE de Colombia, SINERGIA, contaba en 2002 con 940 indicadores; este número tan elevado resultaba impracticable cuando se deseaba utilizar la información para iniciativas de rendición de cuentas. Posteriormente, se ha reducido a unos 300 (Castro, 2005). En Uganda, como ya se ha observado, un problema es el número de sistemas de SyE no coordinados: al menos 16 sistemas sectoriales y subsectoriales independientes, que el gobierno está tratando ahora de coordinar a través de una nueva estrategia nacional integrada de SyE (NIMES) (Hauge, 2003; Gobierno de Uganda, 2005).

Un problema que se plantea en los países africanos, y quizá en los de otras regiones, es que, si bien los ministerios sectoriales recopilan una gran diversidad de informaciones sobre el desempeño, la calidad de los datos deja mucho que desear. Ello se debe en parte a que la carga de la recopilación de los datos recae sobre funcionarios locales sobrecargados de trabajo, que deben facilitar los datos a otros funcionarios de las oficinas de distrito y de la capital, pero que pocas veces, por no decir nunca, reciben información sobre cómo se han utilizado realmente esos datos. Ello plantea una vez más el problema del huevo y la gallina: los datos son de poca calidad debido en parte a que no se utilizan, y no se utilizan en parte porque son de mala calidad. En estos países hay demasiados datos pero poca información. Así pues, otra enseñanza para la institucionalización de los sistemas gubernamentales de SyE es la necesidad de crear en los ministerios sistemas de datos fiables, que suministren los datos brutos que constituyen la base de los sistemas de SyE.⁹

El objetivo de los sistemas gubernamentales de SyE no es, simplemente, presentar un gran volumen de información sobre el desempeño ni un gran número de evaluaciones de alta calidad; ello demostraría la existencia de un enfoque del sistema de SyE basado en la oferta. El objetivo es más bien conseguir una utilización intensiva de las informaciones del SyE disponibles y garantizar que este sistema sea eficaz en función de los costos; en otras palabras, su utilización en apoyo de las funciones gubernamentales básicas, como se ha mencionado antes. La utilización es la piedra de toque del “éxito” del sistema de SyE; y viceversa, sería difícil convencer a un ministerio de finanzas escéptico de que debe continuar financiando un sistema de SyE cuyos productos no se utilizan. Estos sistemas podrían calificarse, justamente, como *inútiles*.

Otra enseñanza se refiere a las limitaciones que se presentan cuando se tiene que contar con una ley, decreto, decisión u otra medida de alto nivel para crear un sistema de SyE. En América Latina y en los países francófonos —donde está vigente el derecho napoleónico— existe la tradición de recurrir a estos instrumentos jurídicos para crear y legitimar un sistema de SyE.¹⁰ Así, países como Colombia tienen una serie de leyes y decretos en que se exige la evaluación, que incluso se vio consagrada en la Constitución de 1991. No obstante, en los años posteriores, la fortuna del sistema de evaluación gubernamental, SINERGIA, ha acusado altibajos, y sólo después de un cambio de gobierno, en 2002, el sistema ha funcionado debidamente (Castro,

⁹Téngase también en cuenta la importancia de los datos recopilados por las oficinas nacionales de estadística, como los censos de población y las encuestas de hogares. Un buen ejemplo de examen de los datos existentes recopilados por los ministerios y la oficina nacional de estadística en Uganda es el presentado por Kiryegyera, Nuwagaba y Ochen, 2005.

¹⁰Un análisis interesante, aunque quizá polémico, del carácter y efecto de la aplicación del derecho napoleónico en los países en desarrollo es el realizado por Beck, Demirguc-Kunt y Levine, 2002. Por el contrario, los países con un sistema jurídico basado en el *common law* inglés tienden a interpretar las leyes de forma más pragmática, insistiendo en su adaptación a medida que evolucionan las circunstancias.

2005). Con ello no se quiere demostrar que una ley o decreto en que se establezca el SyE sean irrelevantes; más bien al contrario, pueden ser un vehículo útil para legitimar el SyE, sobre todo en los países donde la presencia de este instrumento jurídico es requisito necesario para que una reforma gubernamental deba tomarse en serio. Pero una ley o decreto, por sí solos, no garantizan que se vayan a llevar a cabo los considerables esfuerzos necesarios para establecer un sistema de SyE.

Los mecanismos estructurales del sistema de SyE son importantes, desde varios puntos de vista. Uno de ellos es la necesidad de garantizar la objetividad, credibilidad y rigor de la información de SyE producida por el sistema. En cuanto a los datos, algunos países (por ejemplo, Chile) utilizan comités de auditoría externos, mientras que otros recurren a la oficina nacional de auditoría (por ejemplo, Canadá; véase Mayne y Wilkins, 2005) o dependen sobre todo de las dependencias de auditoría interna de los ministerios (por ejemplo, Australia) o confían a un ministerio central la comprobación de los datos ofrecidos por los ministerios sectoriales (por ejemplo, Colombia); los hay también que no disponen de ninguna estrategia al respecto (por ejemplo, Argentina; véase Zaltsman, 2005).

Por lo que se refiere a la evaluación, revisten especial importancia las cuestiones relacionadas con la objetividad y la credibilidad. Chile subcontrata las evaluaciones a organismos externos, como instituciones académicas y empresas de consultoría; además, las evaluaciones son encargadas y administradas por el Ministerio de Hacienda, más que por ministerios sectoriales, y el proceso de ofertas y licitaciones para realizar las evaluaciones es totalmente transparente.¹¹ El inconveniente de este planteamiento es que los ministerios sectoriales, que hacen poco uso de las evaluaciones encargadas por el Ministerio de Hacienda, no llegan a identificarse con sus resultados. No obstante, ello podría no representar un problema demasiado grande en Chile, donde el poderoso Ministerio de Hacienda puede utilizar los resultados de la evaluación no sólo en apoyo de las decisiones presupuestarias, sino también para imponer a los ministerios sectoriales cambios en la gestión y en los programas (Banco Mundial, 2005). Este sistema centralizado es verdaderamente singular. La mayor parte de los gobiernos suelen recurrir a los ministerios sectoriales para realizar las evaluaciones, aunque ello plantea interrogantes sobre la fiabilidad de las autoevaluaciones. En los Estados Unidos, la Oficina de Gestión y del Presupuesto (el equivalente del ministerio de hacienda) califica el desempeño de los programas gubernamentales y penaliza en sus calificaciones los programas que no tienen información de SyE sobre su desempeño o presentan información poco fiable (GAO 2004; este procedimiento se conoce con el nombre de Program Assessment Rating Tool, PART).

Los países que han establecido un sistema gubernamental de SyE han descubierto que se trata de una empresa ambiciosa, que requiere paciencia y tenacidad (por ejemplo, OCDE, 1997; Mackay, 1998; Shan et al., 2005; Lahey, 2005). Se necesita tiempo para crear o reforzar los sistemas de datos, para capacitar o contratar personal calificado, para planificar, organizar y realizar las evaluaciones, para crear sistemas de intercambio de información sobre SyE entre los ministerios pertinentes y para capacitar al personal de manera que pueda utilizar la información del SyE en sus actividades cotidianas, independientemente de que estén relacionadas con operaciones programáticas o con el análisis de políticas o el asesoramiento. Australia y Chile pudieron crear un sistema de evaluación eficiente (por lo que se refiere a la calidad, número y utilización de las evaluaciones) en cuatro o cinco años; en el caso de Colombia, se ha necesitado todo un decenio.

¹¹ La información sobre las ofertas que consiguen la licitación, sobre los mandatos de la evaluación y los mismos informes de evaluación puede consultarse en el sitio web del ministerio http://www.dipres.cl/fr_control.html

No obstante, ello no significa que un planteamiento lento y medurado sea el más indicado para la creación de sistemas de SyE. Los promotores gubernamentales de estas iniciativas desaparecen de escena con el tiempo, y una oportunidad — en realidad, la prioridad que un gobierno otorga a un tipo determinado de reforma del sector público — puede perderse con la misma rapidez con que se presenta. En consecuencia, convendría trabajar con objetivos claros, decisión y hasta intensidad para establecer los distintos componentes del sistema de SyE y tratar de institucionalizarlos lo antes posible.

Podría decirse que la mayor parte de los países con sistemas de SyE eficientes no los han desarrollado de forma lineal, es decir, comenzando con una idea clara de lo que llegará a ser su sistema una vez que haya madurado plenamente, y luego avanzando progresivamente para hacer realidad esa visión. Cuando se examina la experiencia de países como Australia (Mackay, 2004), Canadá (Lahey, 2005), Chile (Zaltsman, 2005), Irlanda (Boyle, 2005) y los Estados Unidos (Joyce, 2004 y Lahey, 2005), es obvio que sus sistemas de SyE se han desarrollado de forma incremental y fragmentaria, y no han faltado salidas en falso ni callejones sin salida. Al parecer, ello se debe en parte a la diferencia en los plazos necesarios para establecer determinadas funciones de SyE (un sistema de indicadores de seguimiento frente a la realización de exámenes de programas o rigurosas evaluaciones del impacto). Podría deberse también a una serie de correcciones a mitad de camino a medida que se observa el progreso, o la falta de progreso, de determinadas iniciativas de SyE. Hay también una gran influencia de los factores externos, como los cambios de gobierno, que pueden no sólo modificar la dirección de un sistema de SyE sino también dar lugar a una notable contracción o incluso a su abandono — como en Australia después de 1997 y en los Estados Unidos después de 1980 (GAO, 1987). Así pues, parece que hay una asimetría inquietante en los sistemas gubernamentales de SyE: su construcción es lenta, pero pueden desmoronarse rápidamente. En el caso de los gobiernos que han abandonado en gran parte su sistema de SyE, el hecho parecería reflejar una preferencia ideológica en favor de una menor presencia estatal, más que una decisión deliberada sobre la eficacia en función de los costos de su sistema de SyE; así pues, parece que los efectos en el sistema de SyE son simplemente un daño colateral.

La frecuencia de las correcciones a mitad de camino en la construcción de los sistemas de SyE permite extraer otra enseñanza de la experiencia: el valor de la evaluación periódica de un sistema de SyE, con el objetivo previsible de detectar qué es lo que funciona o no funciona, y por qué. Esas evaluaciones ofrecen la oportunidad de examinar ambos miembros de la ecuación, es decir, los aspectos relacionados tanto con la demanda como con la oferta, y aclarar la utilización efectiva — a diferencia de la prevista — de la información del SyE, así como las formas concretas en que se está utilizando. Buena prueba de la seriedad de la gestión del sistema de SyE por el Ministerio de Hacienda chileno es que confió al Banco Mundial el examen de los dos principales componentes de evaluación del sistema (Banco Mundial, 2005). Encargó este examen en parte para ayudar a la gestión y mejora constante del sistema de SyE, y en parte para aplicarse a sí mismo las normas de rendición de cuentas sobre el desempeño que impone a los ministerios sectoriales y los programas que gestionan: el Ministerio de Hacienda ha presentado al Congreso las conclusiones de la evaluación realizada por el Banco Mundial. Existen varias guías de diagnóstico para apoyar estas evaluaciones de los sistemas gubernamentales de SyE. La primera, y más completa, ha sido publicada por el Departamento de Evaluación de Operaciones del Banco Mundial (DEO, 1998).

5. PRINCIPALES TENDENCIAS QUE INFLUYEN EN LA SITUACIÓN DE LOS PAÍSES: PERSPECTIVA DE LOS DONANTES

Las investigaciones de la OCDE parecen indicar que los tipos de reforma del sector público adoptados por los países siguen ciertos ciclos o tendencias (por ejemplo, OCDE, 1995, 1997a, b, 1998b, 2004, 2005). Entre las reformas prioritarias favoritas de los países desarrollados a lo largo del decenio de 1990 se han incluido la privatización, las normas para los servicios, la gestión basada en los resultados, la subcontratación, la remuneración en función del desempeño, la descentralización y la presupuestación por resultados, entre otras. Se observa la influencia de tendencias semejantes en los países en desarrollo, algunos de los cuales tratan conscientemente de adoptar las “prácticas óptimas” mundiales, a pesar de que este concepto puede resultar peligroso para los sistemas de SyE, dada la necesidad de tener en cuenta las circunstancias y prioridades de cada país. La influencia de las tendencias de la OCDE en los países en desarrollo parece acusarse con cierto retraso; un beneficio es que esos países pueden aprender de los éxitos y fracasos registrados en otros lugares. Así, en América Latina, por ejemplo, es evidente que un número creciente de países — al menos 20 — está tratando actualmente de reforzar sus sistemas gubernamentales de SyE (Shand et al., 2005). Parte de esta tendencia parece que puede explicarse por el liderazgo de algunos países y su efecto de demostración, como ocurriría con Chile, Colombia, México y Brasil; a su vez, éstos se han visto influenciados por las tendencias de la OCDE. No obstante, en América Latina quizá revista más importancia un conjunto común de presiones económicas y sociales, en particular las constantes dificultades macroeconómicas y presupuestarias, las presiones para mejorar y ampliar la transferencia de ingresos y la prestación de servicios gubernamentales, y la creciente exigencia de rendición de cuentas en el sector público y de “control social”.

En Europa oriental, los países que han llegado a formar parte de la Unión Europea o son candidatos a la adhesión se ven obligados a reforzar sus sistemas de SyE, lo que dará nuevo impulso a esta tendencia (Boyle, 2005).

Las iniciativas de los donantes internacionales, como el Banco Mundial, tienen también una fuerte influencia en los países prestatarios, en particular en los que más dependen de la ayuda internacional. La iniciativa de alivio de la deuda emprendida por el Banco en favor de los países pobres muy endeudados ha exigido — como forma de condicionalidad de los donantes — la preparación de documentos de estrategia de lucha contra la pobreza por los países, con inclusión de indicadores de los progresos del país en la lucha contra la pobreza (Mackay, 2002). La insistencia de los donantes en el logro de los objetivos de desarrollo del milenio (ODM) requiere una orientación similar. A su vez, ha sido necesario un análisis del sistema de SyE de los países, en particular sobre la validez de los indicadores de desempeño disponibles. No obstante, la mayoría de estos países pobres ha encontrado dificultades para reforzar sus sistemas de seguimiento, tanto en lo que respecta a la producción de datos como, en particular, a su utilización (Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional, 2004).

Asimismo, los propios donantes internacionales se ven obligados a rendir cuentas y demostrar los resultados conseguidos con los miles de millones de dólares de ayuda que gastan cada año. Para el Banco Mundial, estas presiones han dado lugar a su programa de resultados, que implica, entre otras cosas, el requisito de que las estrategias de asistencia a los países adoptadas por el Banco Mundial tengan muy en cuenta hasta qué punto se consiguen realmente los resultados y cuál es la contribución del Banco a ese respecto (Banco Mundial, 2004). A raíz de esa iniciativa se presta bastante más atención a la disponibilidad de información del SyE sobre los resultados de los proyectos del Banco en los países, así como a las cuestiones más generales del desempeño de los

países con respecto a los objetivos de desarrollo, como los ODM. En consecuencia, hay una mayor dependencia de los sistemas de SyE de los países y de la información resultante. Por otro lado, las deficiencias de estos sistemas están impulsando al Banco a poner más empeño en el ofrecimiento de ayuda para reforzarlos con sus préstamos, donaciones y asistencia técnica. Al mismo tiempo, está cambiando algo la orientación de los préstamos realizados por el Banco y otros donantes: se insiste menos en proyectos estrictamente definidos, y más en los préstamos programáticos, que suponen una forma de financiamiento global (en la práctica, apoyo presupuestario general). La ausencia de actividades y productos de proyectos claramente definidos cuando se opta por este tipo de financiamiento obliga también a adoptar una visión más “panorámica” de los resultados de la asistencia para el desarrollo, lo que a su vez supone una mayor dependencia de los sistemas de estadísticas nacionales y de seguimiento y evaluación de los programas gubernamentales existentes en los países.

La suma de estos factores ha aumentado el nivel de participación de los donantes en la ayuda a los países en desarrollo para construir o reforzar sus sistemas de SyE. Así, ya en 2002, el Banco Mundial estaba colaborando en este sentido con más de 30 países (DEO, 2002); esta cifra no ha dejado de crecer desde entonces. Por su parte, el Banco Interamericano de Desarrollo inició en 2005 un programa de ayuda a los países de la región de América Latina y el Caribe para la creación de sus sistemas de SyE; se prevé que unos 20 países recibirán donaciones para ello en uno o dos años. Otros donantes, como el organismo de ayuda del Reino Unido, el Departamento de Desarrollo Internacional (DFID), intervienen cada vez más activamente en esta esfera. Por ejemplo, el DFID ha prestado especial atención a los sistemas de seguimiento de la pobreza y a la utilización de la información sobre resultados en apoyo del proceso presupuestario (por ejemplo, Booth y Lucas, 2001 a, b; Roberts, 2003).

Una última tendencia que influye en el interés por el SyE es el crecimiento de las asociaciones nacionales, regionales y mundiales de evaluación, y del número de sus miembros. En África, por ejemplo, hay ahora unas 16 asociaciones nacionales, y algunas de ellas (como las de Níger, Rwanda, Kenya y Sudáfrica) se han mostrado especialmente activas en los últimos años, aunque el mantenimiento de su nivel de actividad representa un constante desafío, ya que depende en gran medida de la presencia y energía de sus promotores en cada país. Hay también varias asociaciones regionales, como la African Evaluation Association (AfrEA) y, en América Latina, Preval y la nueva asociación regional, ReLAC. En el plano mundial cabe mencionar la Asociación Internacional de Evaluación del Desarrollo (IDEAS) y la Organización Internacional para la Cooperación en Evaluación, integrada por los jefes de las asociaciones regionales y nacionales de evaluación. Los donantes multilaterales y bilaterales, con inclusión del Banco Mundial, han aportado financiamiento y otras formas de ayuda a algunas de estas asociaciones de evaluación.

Estas asociaciones reflejan, en parte, el creciente interés por el SyE, así como el número cada vez mayor de personas que trabajan en este terreno. Estas comunidades de práctica tienen la posibilidad de influir en la calidad de las actividades de SyE y, por lo tanto, de facilitar los esfuerzos de los gobiernos por reforzar sus sistemas correspondientes. Algunas asociaciones nacionales, como la de Níger (RenSE), han mantenido estrecha colaboración entre los círculos académicos, consultores, funcionarios públicos y representantes de los donantes; las grandes conferencias de las asociaciones regionales y mundiales de evaluación, como AfrEA e IDEAS, están agrupando también a estas comunidades. El resultado puede ser una mayor sensibilización y un mejor conocimiento del SyE entre los funcionarios públicos y, por lo tanto, un aumento de su demanda.

6. EL CASO ESPECIAL DE ÁFRICA

La experiencia de los países africanos es de interés para los países pobres de otras regiones, sobre todo para los que preparan estrategias de lucha contra la pobreza. Lo ocurrido en África permite también extraer enseñanzas sobre los medios de aumentar las capacidades de SyE de forma incremental, en particular cuando existe la posibilidad de asistencia intensiva de los donantes.

Es un hecho ampliamente aceptado que la situación de extrema pobreza con que se enfrenta la mayoría de los países africanos hace claramente prioritaria una ayuda intensiva en favor del desarrollo. Más de 30 países africanos han preparado documentos de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP) provisionales o definitivos, necesarios para conseguir el alivio de la deuda. Como ya se ha señalado, estos documentos establecen objetivos de desarrollo e informan sobre los resultados conseguidos. En la práctica, se considera el logro de los objetivos de desarrollo del milenio en cada país. La medición del progreso en relación con los ODM refuerza la conveniencia de contar con estadísticas nacionales adecuadas, lo que a su vez está orientando el apoyo de los donantes hacia el fortalecimiento de la capacidad de estadística, como la ayuda para los censos de población y las encuestas de hogares. Los países, y en particular sus oficinas nacionales de estadística, parecen interesados en aceptar este apoyo. En los DELP, sus sistemas nacionales de seguimiento (es decir, de estadística) se consideran como sinónimo de “SyE”, y la prioridad del “SyE” se ha convertido en una especie de fórmula mágica, comúnmente aceptada tanto por los gobiernos como por los donantes. No obstante, en muchos casos, los sistemas nacionales de seguimiento tienen como objetivo principal presentar los datos exigidos por los donantes (DEO, 2004b). Además, en definitiva, los DELP terminan considerando el volumen del presupuesto y de otros recursos asignados a prioridades nacionales, y los progresos del país con respecto a los ODM. Estas dos cuestiones son sin duda importantes, pero dejan de lado lo que Booth y Lucas (2001, a, b) califican de “zona media olvidada”: la ausencia de información sobre el desempeño de los eslabones intermedios de la cadena de resultados, en particular, las actividades gubernamentales, los productos o servicios prestados, y sus resultados, así como la falta de documentación para una evaluación en profundidad que relacione las medidas gubernamentales con los resultados efectivos sobre el terreno.

Algunos gobiernos africanos, como los de Uganda y Tanzania, han comprendido claramente la importancia de contar con información fiable y completa sobre el desempeño, que se utilizará de forma intensiva para preparar los planes nacionales y determinar las prioridades presupuestarias (véanse, por ejemplo, Government of Tanzania, 2001; Ssentongo, 2004; Government of Uganda, 2004).

Esos países deben superar al menos tres importantes desafíos relativos a la información sobre el desempeño, como se ha examinado antes. En primer lugar, dependen en buena medida de datos administrativos cuya calidad es con frecuencia deficiente. En segundo lugar, se recopila un volumen excesivo de datos que no se utilizan suficientemente. Según una estimación sobre tres sectores de Uganda, sus sistemas de información para la administración incluían un total de 1.000 indicadores de desempeño, que suponían anualmente unas 300.000 entradas de datos de una entidad normal de servicios (Hauge, 2003). En tercer lugar, muchas veces hay una sobreabundancia de sistemas de datos sectoriales y subsectoriales poco coordinados, que utilizan diferentes definiciones, períodos, etc. Se trata de obstáculos considerables a un sistema de seguimiento eficiente, como ha reconocido el gobierno de Uganda, que está creando un sistema nacional integrado de SyE para coordinar mejor estas actividades. Además, el Banco Mundial y algunos otros donantes han decidido utilizar los sistemas nacionales de Uganda como fuente

primaria de indicadores de desempeño para medir los resultados de su apoyo presupuestario y gran parte de las otras medidas de asistencia para el desarrollo en Uganda.

La mayoría de los países africanos son demasiado pobres para poder realizar evaluaciones y exámenes, y suelen confiar esa labor a los donantes. Una dificultad es la pesada carga que supone para los países el cumplimiento de los requisitos de evaluación establecidos por los donantes, en lo que se refiere a las misiones de inspección, la falta de armonía en los criterios y métodos de evaluación de los donantes, etc. (DEO, 2003b). No obstante, la cooperación de los donantes puede promoverse por procedimientos como los enfoques sectoriales. En Tanzania, por ejemplo, hay un grupo de trabajo del sector de la salud integrado por el gobierno y los donantes que no sólo analiza el desempeño y las políticas sectoriales, sino que ha examinado también sistemas sectoriales de SyE e identificado las prioridades de fortalecimiento de la capacidad en ese terreno. Este grupo de trabajo encarga también actividades de evaluación o investigación sobre cuestiones concretas (Stout, 2001).

Además, la mayor utilización de los préstamos programáticos a los países es también un medio de mitigar el problema de la armonización, ya que reduce las posibilidades de SyE sobre proyectos específicos y, por lo tanto, de balcanización del SyE de los donantes.

Aunque sería poco realista suponer que la mayoría de los países africanos van a establecer sistemas completos de SyE, parecen factibles algunos elementos importantes. Al preparar sus DELP, los países africanos y de otras regiones podrían consultar la siguiente lista:

- Sistemas de información para la gestión financiera, para respaldar mejor el seguimiento de las actividades financieras
- Encuestas de seguimiento de los gastos de públicos, que permiten rastrear las “ fugas” o los efectos de la corrupción
- Encuestas de prestación de servicios
- Evaluaciones rápidas, por ejemplo, de proyectos o programas “problemáticos”
- Recopilaciones de estadísticas nacionales y sectoriales, en particular relacionadas con prioridades nacionales como los ODM
- Datos administrativos de los ministerios sectoriales.

La única advertencia es que, en cierto sentido, “es mejor pecar por defecto que por exceso”. Un peligro que se debe evitar es la tendencia a complicar demasiado los sistemas de SyE previstos.

7. CONCLUSIONES Y DESAFÍOS PARA EL FUTURO

La demanda de SyE es clave para el éxito de los sistemas de SyE que se puedan crear en los países. El “éxito” tiene cuatro dimensiones: primera, fiabilidad de las informaciones resultantes del seguimiento y las conclusiones de la evaluación; segunda, un alto nivel de utilización de las conclusiones del SyE; tercera, sostenibilidad de cara al futuro; cuarta, identificación de los países.

Por otro lado, cuando la demanda es débil, la prioridad debe ser tratar de incrementarla logrando una mayor conciencia de lo que supone el SyE, qué puede ofrecer y qué modelos existen en otros países. Resultan particularmente convincentes los testimonios de otras evaluaciones que han ejercido gran influencia. Parece lógico tener en cuenta los aspectos relacionados con la oferta — número de evaluadores, conocimientos técnicos y sistemas — a medida que aumenta la demanda del país, pero un enfoque basado puramente en la oferta puede ser realmente peligroso. Los donantes deben desempeñar un papel importante, mediante el apoyo directo a los gobiernos y las asociaciones de evaluación para el fortalecimiento de la capacidad de SyE, y también por medio de actividades de promoción y persuasión (“presión moral”) y mediante el efecto de demostración de planteamientos recomendables de SyE. Un problema para los donantes es ampliar y profundizar su apoyo al SyE en los países.

Las asociaciones de evaluación pueden desempeñar también un papel en este terreno. No sólo pueden ayudar a intercambiar experiencias y personal especializado, sino que pueden convertirse también en un foro de diálogo entre la sociedad civil, los círculos académicos, los gobiernos y los donantes. No obstante, la creación de asociaciones nacionales de evaluación requiere tiempo, compromiso y, al menos, un nivel mínimo de recursos; su mantenimiento resulta también problemático. Las asociaciones de evaluación de muchas regiones han contado muchas veces con personal dinámico y comprometido, y con ese tipo de liderazgo las asociaciones pueden ser muy activas y conseguir grandes éxitos desde todos los puntos de vista razonables.

En ese documento se han examinado las distintas dificultades y desafíos que se presentan para conseguir capacidades de SyE impulsadas y protagonizadas por los países. Pero no sería legítimo llegar a una conclusión pesimista. Cada vez son más los países con sistemas sólidos de SyE, con un conjunto más comprometido de partes interesadas, entre las que se cuentan ministros gubernamentales, altos funcionarios, donantes y círculos académicos, y con asociaciones de evaluación que funcionan satisfactoriamente. Si comparamos esta situación con la de, por ejemplo, hace 10 años, la diferencia es enorme. Se reconoce más ampliamente la necesidad prioritaria de institucionalizar el seguimiento y la evaluación. Aunque no hay “soluciones inmediatas” para alcanzar este objetivo, cada vez son más las experiencias que permiten determinar cómo proceder y qué no se debe hacer.

REFERENCIAS

Banco Africano de Desarrollo y Banco Mundial (1998) *Evaluation Capacity Development in Africa*. Washington, D.C.: Banco Mundial.

Bamberger, Michael, Keith Mackay y Elaine Ooi (2004) *Evaluaciones influyentes: evaluaciones que mejoraron el desempeño y los efectos de los programas de desarrollo*. Washington, D.C.: Departamento de Evaluación de Operaciones, Banco Mundial.

Banco de Desarrollo del África Meridional, Banco Africano de Desarrollo y Banco Mundial (2000) *Monitoring and Evaluation Capacity Development in Africa*. Johannesburg: Banco de Desarrollo del África Meridional.

Beck, Thorsten, Asli Demirguc-Kunt y Ross Levine (2002) *Law and Finance: Why Does Legal Origin Matter?* NBER working paper no. 9379. Cambridge: National Bureau of Economic Research.

Bedi, Tara, Aline Coudouel, Marcus Cox, Markus Goldstein y Nigel Thornton (2006) *Beyond the Numbers: Understanding the Institutions for Monitoring Poverty Reduction Strategies*. Washington, D.C.: Banco Mundial, de próxima aparición.

Booth, David y Henry Lucas (2001a) *Desk Study of Good Practice in the Development of PRSP Indicators and Monitoring Systems: Initial Review of PRSP Documentation*. Londres: Overseas Development Institute.

____ (2001b) *Desk Study of Good Practice in the Development of PRSP Indicators and Monitoring Systems: Final Report*. Londres: Overseas Development Institute.

Boyle, Richard (2005) *Evaluation Capacity Development in the Republic of Ireland*. Departamento de Evaluación de Operaciones, Serie de documentos de trabajo sobre desarrollo de la capacidad de evaluación, No. 14. Washington, D.C.: Departamento de Evaluación de Operaciones, Banco Mundial.

Castro, Manuel Fernando (2006) 'Colombia: Country Presentation', *Towards Institutionalizing Monitoring and Evaluation Systems in Latin America and the Caribbean*. Washington, D.C.: Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo (de próxima aparición).

Compton, Donald W., Michael Baizerman y Stacey H. Stockdill, comps. (2002) *The Art, Craft, and Science of Evaluation Capacity Building*. American Evaluation Association, New Directions for Evaluation. San Francisco: Jossey-Bass.

____ (2005) *Modernising Government: The Way Forward*. París: OCDE.

DEO (Departamento de Evaluación de Operaciones) (1998) *Evaluation Capacity Development: A Diagnostic Guide and Action Framework*. Departamento de Evaluación de Operaciones, Serie de documentos de trabajo sobre desarrollo de la capacidad de evaluación, No. 6. Washington, D.C.: Departamento de Evaluación de Operaciones, Banco Mundial.

____ (2002) *2002 Annual Report on Evaluation Capacity Development*. Washington, D.C.: Departamento de Evaluación de Operaciones, Banco Mundial.

____ (2003a) *World Bank Operations Evaluation Department: The First 30 Years*. Washington, D.C.: Banco Mundial.

____ (2003b) *Toward Country-led Development: A Multi-Partner Evaluation of the Comprehensive Development Framework*. Washington, D.C.: Departamento de Evaluación de Operaciones, Banco Mundial.

____ (2004a) *Evaluation Capacity Development: OED Self-Evaluation*. Washington, D.C.: Departamento de Evaluación de Operaciones, Banco Mundial.

____ (2004b) *The Poverty Reduction Strategy Initiative: An Independent Evaluation of the World Bank's Support Through 2003*. Washington, D.C.: Departamento de Evaluación de Operaciones, Banco Mundial.

GAO (Government Accounting Office) (1987) *Federal Evaluation: Fewer Units, Reduced Resources, Different Studies From 1980*. (PEMD-87-9). Washington, D.C.: General Accounting Office.

____ (2004) *Performance Budgeting: Observations on the Use of OMB's Program Assessment Rating Tool for the Fiscal Year 2004 Budget*. (GAO-04-174). Washington, D.C.: General Accounting Office.

Government of Tanzania (2001) *Poverty Monitoring Master Plan*. Dar es Salaam: Government of Tanzania.

Government of Uganda (2004) *Poverty Eradication Action Plan (2004/5 – 2007/8)*. Kampala: Ministry of Finance, Planning and Economic Development, Government of Uganda.

____ (2005) *NIMES: National Integrated Monitoring and Evaluation Strategy*. Kampala: Office of the Prime Minister, Government of Uganda.

Guzmán, Marcela (2003) *Systems of Management Control and Results-Based Budgeting: The Chilean Experience*. Santiago: Ministerio de Hacienda, Gobierno de Chile.

Hauge, Arild (2003) *Desarrollo de la capacidad de seguimiento y evaluación para mejorar el desempeño del Estado en Uganda*. Departamento de Evaluación de Operaciones, Serie de documentos de trabajo sobre desarrollo de la capacidad de evaluación, No. 10. Washington, D.C.: Departamento de Evaluación de Operaciones, Banco Mundial.

Hernández, Gonzalo (2006) 'Mexico: Country Presentation', en E. May et al. (comps.) *Towards Institutionalizing Monitoring and Evaluation Systems in Latin America and the Caribbean*. Washington, D.C.: Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo (de próxima aparición).

Joyce, Philip G. (2004) *Linking Performance and Budgeting: Opportunities in the Federal Budget Process*. Washington, D.C.: IBM Center for The Business of Government.

Kiryegyera, Ben, Augustus Nuwagaba y Eric A. Ochen (2005) *Results-Based Monitoring and Evaluation Plan for the Poverty Eradication Action Plan (PEAP)*. Unpublished report prepared for the Office of the Prime Minister, Uganda.

Lahey, Robert (2005) *A Comparative Analysis of Monitoring and Evaluation in Four Selected Countries: Canada, United States, Australia and United Kingdom*. Manuscrito inédito.

Levy, Brian y Sahr Kpundeh (2004) *Building State Capacity in Africa: New Approaches, Emerging Lessons*. Washington, D.C.: Banco Mundial.

Mackay, Keith, comp. (1998) *Public Sector Performance — the Critical Role of Evaluation*. Washington, D.C.: Departamento de Evaluación de Operaciones, Banco Mundial.

____ (2002) *Evaluation Capacity Development (ECD) and the Poverty Reduction Strategy Initiative: Emerging Opportunities*. Proceedings of the AfrEA 2002 Conference. Nairobi: African Evaluation Association.

____ (2004) *Two Generations of Performance Evaluation and Management System in Australia*. Departamento de Evaluación de Operaciones, Serie de documentos de trabajo sobre desarrollo de la capacidad de evaluación, No. 11. Washington, D.C.: Departamento de Evaluación de Operaciones, Banco Mundial.

May, Ernesto, David Shand, Keith Mackay, Fernando Rojas y Jaime Saavedra (comps.) (2006) *Towards Institutionalizing Monitoring and Evaluation Systems in Latin America and the Caribbean*. Washington, D.C.: Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo (de próxima aparición).

Mayne, John and P. Wilkins (2005) “‘Believe it or Not?’: The Emergence of Performance Information Auditing”, en Robert Schwartz y John Mayne (comps.) *Quality Matters: Seeking Confidence in Evaluating, Auditing, and Performance Reporting*, págs. 237-260. New Jersey: Transaction Publishers.

OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (1995) *Governance in Transition: Public Management Reforms in OECD Countries*. París: OCDE.

____ (1997a) *In Search of Results: Performance Management Practices*. París: OCDE.

____ (1997b) *Issues and Development in Public Management: Survey 1996-1997*. París: OCDE.

____ (1997c) *Promoting the Use of Programme Evaluation*. París: OCDE.

____ (1998a) *Best Practice Guidelines for Evaluation*. PUMA policy brief no. 5. París: OCDE.

____ (1998b) *Public Management Reform and Economic and Social Development*. París: OCDE.

____ (2004) *Public Sector Modernisation: Governing for Performance*. OECD policy brief. París: OCDE.

PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2000) *Evaluation Capacity Development in Asia*. Nueva York: PNUD.

Banco Mundial (1997) *Informe sobre el desarrollo mundial: El Estado en un mundo en transformación*. Oxford: Oxford University Press.

____ (2004) *Informe Anual del Banco Mundial, 2004*. Washington, D.C.: Banco Mundial.

_____ (2005) *Chile: Study of Evaluation Program — Impact Evaluation and Evaluations of Government Programs*. Washington, D.C.: Banco Mundial.

_____ y Fondo Monetario Internacional (2004) *Poverty Reduction Strategy Papers — Progress in Implementation*. Washington, D.C.: Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional.

Roberts, John (2003) *Managing Public Expenditure for Development Results and Poverty Reduction*. ODI working paper no. 203. Londres: Overseas Development Institute.

Schiavo-Campo, Salvatore (2005) Building Country Capacity for Monitoring and Evaluation in the Public Sector: Selected Lessons of International Experience. Departamento de Evaluación de Operaciones, Serie de documentos de trabajo sobre desarrollo de la capacidad de evaluación, No. 13. Washington, D.C.: Departamento de Evaluación de Operaciones, Banco Mundial.

Ssentongo, Peter (2004) The National Integrated Monitoring and Evaluation Strategy. Documento inédito presentado en la Conferencia de 2004 de la African Evaluation Association.

Stout, Susan (2001) Tanzania: Rapid Assessment of Monitoring and Evaluation in the Health Sector. Proyecto de informe.

Zaltsman, Ariel (2006) *Experience with Institutionalizing Monitoring and Evaluation Systems in Five Latin American Countries: Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica and Uruguay*. Grupo de Evaluación Independiente, Serie de documentos de trabajo sobre desarrollo de la capacidad de evaluación, No. 16. Washington, D.C.: Grupo de Evaluación Independiente, Banco Mundial.

Otros documentos de esta serie

- #1: Keith Mackay. 1998. *Lessons from National Experience*.
- #2: Stephen Brushett. 1998. *Zimbabwe: Issues and Opportunities*.
- #3: Alain Barberie. 1998. *Indonesia's National Evaluation System*.
- #4: Keith Mackay. 1998. *The Development of Australia's Evaluation System*.
- #5: R. Pablo Guerrero O. 1999. *Comparative Insights from Colombia, China and Indonesia*.
- #6: Keith Mackay. 1999. *Evaluation Capacity Development: A Diagnostic Guide and Action Framework*.
- #7: Mark Schacter. 2000. *Sub-Saharan Africa: Lessons from Experience in Supporting Sound Governance*.
- #8: Arild Hauge. 2001. *Strengthening Capacity for Monitoring and Evaluation in Uganda: A Results Based Management Perspective*.
- #9: Marie-Hélène Adrien. 2003. *Guide to Conducting Reviews of Organizations Supplying M&E Training*.
- #10: Arild Hauge. 2003. *Desarrollo de la capacidad de seguimiento y evaluación para mejorar el desempeño del Estado en Uganda*.
- #11: Keith Mackay. 2004. *Two Generations of Performance Evaluation and Management System in Australia*.
- #12: Adikeshavalu Ravindra. 2004. *An Assessment of the Impact of Bangalore Citizen Report Cards on the Performance of Public Agencies*.
- #13: Salvatore Schiavo-Campo. 2005. *Building Country Capacity for Monitoring and Evaluation in the Public Sector: Selected Lessons of International Experience*.
- #14: Richard Boyle. 2005. *Evaluation Capacity Development in the Republic of Ireland*.

Otras lecturas recomendadas

Departamento de Evaluación de Operaciones (DEO). 2004. *Evaluation Capacity Development: OED Self-Evaluation*.

DEO. 2002. *Annual Report on Evaluation Capacity Development*.

DEO. 2004. *Influential Evaluations: Evaluations that Improved Performance and Impacts of Development Programs*.

DEO. 2005. *Influential Evaluations: Detailed Case Studies*.

DEO. 2004. *Monitoring and Evaluation: Some Tools, Methods and Approaches*. 2ª edición.

Grupo de Evaluación Independiente (GEI). 2006. *Conducting Quality Impact Evaluations Under Budget, Time and Data Constraints*, de próxima aparición.

Banco de Desarrollo del África Meridional, Banco Africano de Desarrollo y Banco Mundial. 2000. *Developing African Capacity for Monitoring and Evaluation*.

K. Mackay y S. Gariba (comps.) 2000. *The Role of Civil Society in Assessing Public Sector Performance in Ghana*. DEO.

Otras publicaciones de interés pueden descargarse del sitio web del GEI sobre el desarrollo de la capacidad:

><http://www.worldbank.org/ieg/ecd/><