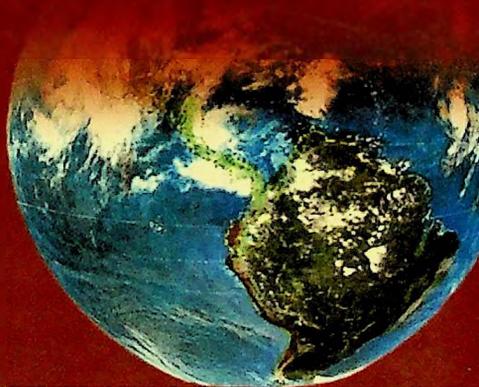


Cooperación Técnica BID – IPEA

# FORTALECIMIENTO DE LA FUNCIÓN EVALUACIÓN EN LOS PAÍSES DE AMÉRICA DEL SUR

## INFORME TÉCNICO

**Eficiencia y Eficacia de la  
Acción Gubernamental:  
un Análisis Comparativo  
de Sistemas de Evaluación**



Ricardo Toledo Silva



BID

**ipea**

El presente trabajo fue realizado en el año 2002 por el Profesor Ricardo Toledo Silva, en el ámbito del Programa de Fortalecimiento de la Función de Evaluación en América del Sur, patrocinado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), coordinado por el Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA).

Sistematiza las experiencias de evaluación de políticas públicas en especial las de orden social adoptadas por gobiernos de países latinoamericanos y de los EE.UU. A través de la consulta a los textos legales y de entrevistas con actores de estos procesos, es realizada una detallada descripción analítica de los varios sistemas adoptados y de su imbricación con los procesos de planificación, de elaboración y ejecución presupuestaria y de control en cada uno de los países citados. Además, el autor nos traza su propia evaluación sobre dichos procedimientos.

La decisión de publicar la versión en español en el 2005 nace del interés suscitado por la edición en portugués, de diciembre de 2002, con la certeza de su utilidad para los que estudian y, en cualquier condición, protagonizan las prácticas de evaluación de políticas públicas, cada vez más necesarias para asegurar la calidad del gasto público y el mejoramiento de las condiciones de vida de nuestros compatriotas.

**Cooperación Técnica BID – IPEA**

**FORTALECIMIENTO DE LA  
FUNCIÓN EVALUACIÓN  
EN LOS PAÍSES DE  
AMÉRICA DEL SUR**

**INFORME TÉCNICO**

**Eficiencia y Eficacia de la  
Acción Gubernamental:  
un Análisis Comparativo  
de Sistemas de Evaluación**

Ricardo Toledo Silva



**ipea**

**Gobierno Federal**

**Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión**

**Ministro (interino)** – Nelson Machado

**Secretario Ejecutivo** – Nelson Machado

**ipea**

Fundación pública vinculada al Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión, el Ipea proporciona soporte técnico e institucional a las acciones gubernamentales – haciendo posible la formulación de innumerables políticas públicas y de programas de desarrollo brasileño – y coloca a disposición de la sociedad, investigaciones y estudios realizados por sus técnicos.

**Presidente**

Glauco Arbix

**Directores**

Anna Maria T. Medeiros Peliano

Celso dos Santos Fonseca

Luiz Henrique Proença Soares

Marcelo Piancastelli de Siqueira

Mario Sergio Salerno

Paulo Mansur Levy

**Jefe del Gabinete**

Persio Marco Antonio Davison

**Asejor Jefe dei Comunicación**

Murilo Lôbo

URL: <http://www.ipea.gov.br>

Correo eletrônico: [editrj@ipea.gov.br](mailto:editrj@ipea.gov.br)

**Cooperación Técnica BID – IPEA**

**FORTALECIMIENTO DE LA  
FUNCIÓN EVALUACIÓN  
EN LOS PAÍSES DE  
AMÉRICA DEL SUR**

**INFORME TÉCNICO**

**Eficiencia y Eficacia de la  
Acción Gubernamental:  
un Análisis Comparativo  
de Sistemas de Evaluación**

Ricardo Toledo Silva

Brasilia, 2005

---

Silva, Ricardo Toledo

Eficiencia y eficacia de la acción gubernamental : un análisis comparativo de sistemas de evaluación : informe técnico / Ricardo Toledo Silva ; Traducción: Die Press Editorial. - Brasília : Ipea, 2005.

294 p.

Título original: Eficiência e eficácia da ação governamental : uma análise comparativa de sistemas de avaliação : relatório técnico.

Cooperación Técnica BID-IPEA: Fortalecimiento de la Función Evaluación en los Países de América del Sur.

1. Proyectos de Desarrollo. 2. Análisis de proyectos. 3. Planes Plurianuales  
4. Políticas Públicas 5. Evaluación Económica 6. Brasil I. Instituto de Investigación Económica Aplicada. II. Título.

CDD 338.981

---

Las opiniones emitidas en esta publicación son de exclusiva y de entera responsabilidad de los autores, no reflejando, necesariamente, el punto de vista del Instituto de Investigación Económica Aplicada, del Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión, o del Banco Interamericano de Desarrollo.

La producción editorial de esta publicación fue realizada con el apoyo financiero del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), vía Cooperación Técnica ATN/SF-5574-RG, la cual es operacionalizada por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (Pnud), por medio del Proyecto BRA/97/039.

Es permitida la reproducción de este texto y de los datos contenidos, siempre y cuando sea citada la fuente. Reproducciones para fines comerciales son prohibidas.

## SUMARIO

PRESENTACIÓN PARA LA EDICIÓN EN ESPAÑOL	7
PRESENTACIÓN	9
PREFACIO	11
INTRODUCCIÓN	17
CAPÍTULO 1	
OBJETIVOS DEL SUBPROYECTO Y PROCEDIMIENTOS METODOLÓGICOS DE ANÁLISIS	
1.1	Objetivos 19
1.2	Reconociendo límites para la comparación con experiencias extranjeras 20
1.3	La función evaluación en las agencias internacionales de desarrollo 40
1.4	Posibles criterios aplicables a la metaevaluación 66
CAPÍTULO 2	
ANÁLISIS DE LOS CASOS EXTRANJEROS	
2.1	Reforma del Estado y evaluación de desempeño en los países capitalistas avanzados: caso de los EUA y de la <i>National Partnership for Reinventing Government</i> (NPR) 79
2.2	El SIEMPRO – Sistema de Información, Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales (Argentina) 116
2.3	El MIDEPLAN y el sistema de evaluación de políticas públicas en Chile 138
2.4	El SINERGIA – Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados (Colombia) 175
2.5	El SINE – Sistema Nacional de Evaluación (Costa Rica) 203
CAPÍTULO 3	
CUADRO ACTUAL DE LA EVALUACIÓN DE POLÍTICAS Y PROGRAMAS GUBERNAMENTALES EN BRASIL	
3.1	Antecedentes 219
3.2	Evaluación en el área financiera y su articulación con el desempeño de programas 227
3.3	Elementos de evaluación del PPA 2000/2003 236
3.4	Modernización del Estado y función evaluación en el Estado de Sao Paulo 250
CAPÍTULO 4	
POSIBLES DESAFÍOS Y INTERESES COMUNES	
4.1	Formalización y sistematización de la función evaluación 273
4.2	Territorialidad y jurisdicción de la función evaluación 278
4.3	Posibles prioridades comunes 280
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	281



## PRESENTACIÓN PARA LA EDICIÓN EN ESPAÑOL

La edición en español del trabajo realizado por Ricardo Toledo Silva constituye una importante contribución del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y del Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA), vinculado al Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión del Gobierno Brasileño, para dar a conocer los sistemas de evaluación de políticas públicas adoptados en un pasado reciente por países latinoamericanos y por los EE.UU. Es uno de los resultados más significativos de la cooperación realizada entre estas instituciones en el ámbito del proyecto *Fortalecimiento de la Función de Evaluación en América del Sur*.

El IPEA se ha dedicado con empeño al estudio y a la implementación de metodologías de evaluación de políticas públicas en Brasil y en otros países de la región. En especial, acompaña y contribuye de modo efectivo para el perfeccionamiento del Plan Plurianual de Inversiones (PPA), la más completa acción de monitoreo y evaluación del gobierno brasileño. Elaborado en un proceso que contempla la participación de la sociedad, el PPA constituye el referencial estratégico para el proceso anual de elaboración presupuestaria. Incluye todas las acciones de organismos gubernamentales, para las cuales reúne un significativo conjunto de informaciones, accesibles para consulta por parte de la población.

La cuidadosa sistematización de experiencias presentada en esta obra no se limita a los documentos oficiales ni a los textos legislativos, ya que el autor tuvo la saludable preocupación de establecer las intenciones de los gobernantes con declaraciones de funcionarios y especialistas capaces de señalar obstáculos y avances efectivos. Tanto la semejanza de los problemas cuanto la diversidad de soluciones adoptadas para su superación legitiman la importancia de este programa, que tiene como objetivo fortalecer las funciones de evaluación a través de la comparación e intercambio de experiencias, considerando la sostenibilidad de los procesos de desarrollo y el mejoramiento de las condiciones de vida de los habitantes de nuestros países.

Glauco Arbix  
Presidente del IPEA

Luiz Henrique Proença Soares  
Director de Cooperación y Desarrollo del IPEA



## PRESENTACIÓN

La sociedad del Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA) con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), instrumentalizada por medio de la Cooperación Técnica ATN/SF-5574-RG, operacionalizada por el Proyecto PNUD/BRA/97/039, tiene como objetivo apoyar la implementación de sistemas de evaluación de políticas públicas como instrumentos de gestión gubernamental, por la articulación de marcos conceptuales, metodológicos y parámetros de evaluación aplicables a la administración pública.

El énfasis conferido a las acciones dirigidas para el fortalecimiento de la función evaluación proviene de la preocupación por estimular la modernización del sector público, para el establecimiento de políticas y programas eficientes y eficaces, por medio del mejoramiento de las capacidades de sus cuadros técnicos y directivos en la preparación, ejecución y evaluación de las acciones y responsabilidades en el campo de las políticas públicas.

El BID, por intermedio de su Oficina de Evaluación (Office of Evaluation and Oversight – OVE/BID), que está vinculado a la presidencia de la Institución, estableció con el IPEA el presente Proyecto de Cooperación Técnica, con la participación de la Secretaría de Planificación e Inversiones del Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión de Brasil, así como del Ministerio de Planificación y Cooperación de Chile, y del Sistema de Información, Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales (SIEMPRO), de la Secretaría de Desarrollo Social de Argentina.

El conjunto de los trabajos que dieron origen a la colección de informes de investigaciones es un esfuerzo para el mejor entendimiento de las experiencias recientes, desarrolladas en el ámbito gubernamental en América del Sur, sobre la importancia y uso de la función evaluación como instrumento de decisión. Se espera que esta publicación pueda ser útil para la implementación o mejoramiento de los sistemas de evaluación de la gestión pública en los diferentes países de la región.

Al publicar los resultados de la Cooperación, el IPEA y el BID creen estar contribuyendo para el fomento del debate y del desarrollo de la cultura de evaluación, proporcionando, de esta manera, con el uso eficiente de los resultados de su práctica, la optimización de los recursos y la mayor transparencia de la acción gubernamental.

Glaucio Arbix  
Presidente del IPEA



## PREFACIO

La importancia de los estudios e investigaciones de evaluación para el perfeccionamiento de las políticas públicas, y para la gestión más eficiente, viene siendo reconocida por los gestores gubernamentales de diferentes países, principalmente a partir de la década de 1990.

En el encuentro realizado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), en la ciudad de Cartagena, en 1994, el Office of Evaluation and Oversight – OVE/BID, ligado a la presidencia de la Institución, recibió de los países participantes la recomendación de dar prioridad a la discusión y a la construcción de una nueva visión para el ejercicio de la función evaluación. A concientizarlos de que la democratización del Continente Americano conducía, en su esencia, no solamente la multiplicación y la mayor relevancia de los actores sociales, sino también, en igual grado, la percepción del inadecuado conjunto de presuposiciones y mecanismos con los cuales el Estado venía conduciendo la transparencia de sus actos – y de como realizaba sus procedimientos evaluativos y prácticas de gestión.

La importancia de repensar y fortalecer la actividad de la evaluación queda clara en el entendimiento de que esta función es distinta de las actividades de control y seguimiento de la ejecución de proyectos sectoriales, enfocados aisladamente. Pero, sobre todo, por constituirse en el objetivo del seguimiento de los resultados y de los procesos de su consecución, observando de forma continua la efectividad de las estrategias y políticas públicas – de sus programas, proyectos y sistemas –, dando oportunidad a la revisión tempestiva de los procedimientos de decisión, gestión y aplicación de recursos.

Este nuevo concepto permite, además de la garantía de una gestión más eficiente, la sensibilidad, durante el propio proceso de ejecución, de los grados de atención de los objetivos que justificaron las prioridades establecidas, haciendo posible la adopción de acciones que maximicen la eficacia y la eficiencia conjunta de la acción gubernamental. Las tecnologías disponibles ofrecen las condiciones técnicas necesarias para la implementación de las políticas públicas, que, además, hacen posible a la administración pública prestar cuentas de sus actos, en el ejercicio imperativo de transparencia en sus decisiones.

El paso fundamental de esta transformación está en el rompimiento del centro de atención del Estado en un modelo burocrático para un modelo centralizado en las necesidades del ciudadano y, consecuentemente, con el énfasis dislocándose de la eficiencia para la eficacia en la obtención de los resultados.

La mayor importancia pasa a ser la capacidad del Estado de catalizar y facilitar la dinámica económica, confiriéndole sustentabilidad, al mismo tiempo en que promueve la revitalización de los sistemas garantes de la protección social, arbitrando el conflicto, inherente, entre la mejor adecuación de los factores necesarios para el dinamismo económico y las tendencias desajustadoras que le son propias.

Tal enfoque incluye una permanente reflexión entre los objetivos a realizar y como sus aparatos se colocan y operan los medios necesarios para alcanzarlos. Las acciones de gobierno serán relevantes y sostenibles económica y socialmente en la medida que se evidencien tanto su eficacia para superar los obstáculos al suficiente funcionamiento de los mercados, o para asegurar el mejor equilibrio de oportunidades sociales, cuanto a su efectividad y eficiencia para hacerlo por el mejor empleo de los medios que le son adjudicados.

Este es uno de los proyectos inmediatos de los sistemas de evaluación de las políticas públicas. Entretanto, a estos sistemas se les atribuye, hoy, un papel aun más decisivo, de carácter inmediato: el de contribuir para conferir una mejor visibilidad al procesamiento de políticas públicas – desde su iniciación hasta los pasos finales de su implementación –, instrumentando su control social y el reconocimiento de su pertinencia y eficacia.

El proceso de evaluar objetivamente, por lo tanto, mejorar la capacidad de gestión del Estado, por medio de informaciones y análisis que permitan la mayor efectividad de sus acciones y formulación estratégica – propiciando la mejor gerencia, por las mejores condiciones para la concepción de la planificación, por la mayor eficiencia distributiva, y por la integración entre los esfuerzos de cuño privado y gubernamentales.

Es en este objetivo que se impone la cuidadosa revisión de los procedimientos, instrumentos y métodos, sin descalificar las experiencias pasadas, de los mecanismos de seguimiento y evaluación de los gobiernos de los países de la región, pero, principalmente, extraer de esta experiencia de revisión, y de observación de sus limitaciones y lagunas, la pauta para la viabilización de condiciones oportunas y adecuadas. De esta manera, se posibilita que las organizaciones encargadas de su diseño y operación se empeñen en un amplio esfuerzo de innovación, integrándose a los procesos de modernización de los aparatos de gobierno, en armonía con los nuevos conceptos que se practican, con la adopción de estilo de gestión y transparencia exigido por nuestras sociedades.

El BID – cuya estrategia global tiene como eje la modernización del Estado, el desarrollo social y el apoyo al sector privado – viene incrementando sus acciones en este campo por medio de la Oficina de Evaluación, que, a su

vez, tiene como finalidad reforzar o crear sistemas de seguimiento y evaluación por resultados. Tal concepción es considerada una de las más apropiadas para obtener de los procesos evaluativos contribuciones efectivas para mejorar la eficacia y la eficiencia gubernamental en la delineación y en la gestión de políticas públicas.

Integrándose a este movimiento, los gobiernos de Argentina, Brasil y Chile vienen atribuyendo prioridad al fortalecimiento de la función de evaluación en sus instancias de gobierno, promoviendo incentivos para adoptar a la evaluación como un instrumento de gestión pública – dentro del contexto de sus respectivas reformas estructurales, de la correspondiente redefinición del aparato y funcionamiento de las instituciones públicas y de la construcción de nuevas relaciones entre los países de la región.

Consecuentemente, con el apoyo y recursos del BID, propiciados por la presente cooperación técnica regional, fue implementado el Proyecto Fortalecimiento de la Función Evaluación en América del Sur, pretendiendo alcanzar los siguientes objetivos:

- analizar los avances en el campo de la evaluación – incluyendo el marco legal e institucional de sistemas – en Argentina, Brasil y Chile, y elaborar recomendaciones para su fortalecimiento y para posibles aplicaciones de estos avances en otros países;
- promover el intercambio de experiencias de carácter técnico y político sobre las fases de diseño, implementación, funcionamiento e impacto de los diferentes sistemas de evaluación de la gestión pública y de sus resultados;
- diseminar informaciones sobre el uso de la evaluación como un instrumento integrante de la gestión pública.

Con este propósito, cada uno de los tres países eligieron uno de sus organismos públicos involucrado con estos temas: en el caso argentino, el Sistema de Información, Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales (SIEMPRO)/Secretaría de Desarrollo Social; en el caso de Brasil, el Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA); y, en el caso de Chile, el Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN)

La dinámica de los trabajos partió del análisis y discusión de la experiencia de los tres países, mediante la realización de estudios de caso y el desarrollo articulado de marcos conceptuales, metodológicos y de parámetros de evaluación de la gestión pública, al final fueron realizados seminarios para la discusión, divulgación y diseminación para el involucramiento de otros países de la región.

Los estudios realizados – Brasil, Chile y Argentina – fueron sistematizados con el objetivo de recoger los principales puntos de la experiencia desarrollada en el tema, para que resalten los aspectos metodológicos que pudiesen servir de subsidios a los demás países de la región, además de la identificación de ejemplos positivos o de restricción – ya sea en la aplicación de las indicaciones de metodología, o en el análisis de las condicionantes de gestión que influyeron con mayor relevancia en la obtención de los resultados alcanzados.

Como forma de relacionar y analizar los aspectos evidenciados en los tres estudios de caso, fue hecho el levantamiento de las indicaciones existentes sobre el tema en otros países. También fue procedido el estudio de los documentos relativos a la evaluación existente en la esfera del BID y del BIRD.

La presente colección de Informes de Investigación reúne algunos de los resultados de los estudios realizados por la sociedad del IPEA con el BID, instrumentalizada por la Cooperación Técnica ATN/SF-5574-RG. Se buscó la cohesión en los tres volúmenes, sin comprometer las respectivas identidades y las formas de investigación y de discusión de sus resultados, parciales o finales.\*

Así, el Informe Técnico *Eficiencia y Eficacia de la Acción Gubernamental: un Análisis Comparativo de Sistemas de Evaluación*, de autoría de Ricardo Toledo, realiza un esfuerzo de sistematización sobre los entendimientos de los autores de los diferentes documentos analizados. Es el texto resultante del estudio de identificar “lecciones”.

Un documento sobre el caso brasileño seleccionado para la publicación, por oportunidad, es el Informe Técnico *Brasil: un Análisis del Plan Plurianual – PPA 2000/2003*, preparado por Michal Gartenkraut, que presenta los referenciales y principales resultados utilizados para la elaboración del PPA 2000/2003, teniendo como punto de partida el estudio de la realidad nacional y el potencial de desarrollo expresados en el estudio sobre ejes de desarrollo.

El Informe Técnico intitulado *La Evaluación de Programas Públicos: Reflexiones sobre la Experiencia Brasileña*, elaborado por Pedro Luiz Barros Silva y Nilson do Rosário, trata del tema de la Gestión Pública. Profundiza el abordaje de los objetivos de la reforma administrativa realizada por el gobierno brasileño en la última década, referenciado en informaciones sobre los ajustes realizados en otros países sobre el tema.

---

\* Tales resultados, entre otros datos, están disponibles en el sitio de Internet: <[www.iadb.org/roundtable/network.klm](http://www.iadb.org/roundtable/network.klm)>. La divulgación de estas actividades pretende estimular el debate y estructurar una mesa permanente.

En el desarrollo de las actividades de la Cooperación, se resalta la crucial y permanente presencia de Francisco Guzman, principal motivador de la propuesta y responsable por la conducción del Proyecto en la OVE/BID. De la misma manera la Directoria de Cooperación y Desarrollo (DICOD), del IPEA, condujo a la ejecución de los trabajos, articulando entidades y especialistas como Murilo Lôbo, su Director, y de Persio Marco Antonio Davison, en la Coordinación Técnica.

Se espera que la lectura de estos Informes Técnicos estimule la reflexión y las discusiones en torno de la actividad de evaluación en el contexto de las políticas públicas.



## INTRODUCCIÓN

Este informe corresponde al Producto final del proyecto referido en el contrato firmado con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), incorporadas modificaciones congruentes con la Coordinación del Proyecto Fortalecimiento de la Función Evaluación en América del Sur, y abarca los siguientes elementos.

- Objetivo original:

a) identificar en los documentos “Estudio del Caso Chileno” y “Estudio del Caso Argentino” puntos peculiares y comunes aplicables a la realidad de los demás países;

b) analizar los documentos ofrecidos por el área de evaluación del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y del Banco Mundial (BIRD), entre otros, sobre el tema, organizándolos con vistas a su utilización como referencias metodológicas. Caso sea necesario, coordinar la traducción de los documentos en los aspectos que fueran importantes para el Proyecto;

c) analizar la bibliografía ofertada por el National Partnership for Reinventing Government (NPR), de los Estados Unidos, y coordinar la traducción de los textos técnicos ofrecidos;

d) analizar el informe “Consolidación de los Productos Alcanzados” buscando identificar lecciones que puedan ser aplicables a la práctica y hacer indicaciones metodológicas al respecto;

e) analizar el documento “Análisis Complementario sobre el Estudio del Caso Brasileño”, para identificar aspectos conceptuales, metodológicos, legales y técnicos utilizados en la elaboración del nuevo Plan Plurianual (PPA 2000/2003), que sean determinantes en el contexto de la gestión por resultados;

f) abstraer las consideraciones técnicas que puedan ser consideradas “lecciones” de los trabajos sobre evaluación elaborados por técnicos del Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA); y

g) recopilar experiencias del área financiera en evaluación en la administración y gestión, indicando *good practices* que sean consideradas lecciones y marcos referenciales.

- Objetivo complementario definido por el propio autor: Estudio en mayor profundidad del caso de los Estados Unidos de América (EUA) y su influencia sobre las directrices de reforma del Estado definidas en la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) y entidades internacionales de desarrollo (BID y BIRD).

- Objetivo complementario definido en la reunión que se dio en Brasilia, 20 de octubre de 2000, con la coordinación del proyecto:
  - casos del Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados (SINERGIA), Colombia y del Sistema Nacional de Evaluación (SINE), Costa Rica; y
  - análisis de fondo concentrado en la formalización de la función evaluación.
- Revisiones y complementaciones previstas en la versión preliminar de diciembre de 2000.
- Inclusión, por iniciativa del autor, del estudio prospectivo sobre procedimientos de metaevaluación, basado en las observaciones directas que tuvieron lugar en enero/febrero de 2001 sobre las instituciones chilenas y argentinas involucradas con la función evaluación.
- Inclusión, por iniciativa del autor, del estudio descriptivo sobre la función evaluación en el Estado de Sao Paulo.

Las ampliaciones e inclusiones de nuevas secciones por iniciativa del autor fueron establecidas para complementar y esclarecer conceptos y análisis que de manera decurrente necesitaban de estos aportes, que sin ellos este informe carecería de un seguimiento en su todo. Sin embargo restan frentes importantes de trabajo que están aun abiertas y que podrán ser profundizadas en etapas futuras o como tema de otras iniciativas que tengan como objetivo la valorización de la función evaluación. Entre ellas se destacan:

- i) la aplicación de rutinas de metaevaluación sobre casos concretos de sistemas nacionales o subnacionales de evaluación, con base en los criterios trabajados en la sección 1.4 de este volumen;
- ii) el análisis continuado de sistemas de modernización de la gestión y evaluación de políticas y programas en el ámbito de los estados, recordando que en algunos casos – como el de Sao Paulo, agregado en carácter descriptivo e este informe – los procesos se han desenvuelto y madurado con gran rapidez.

Finalmente, cabe recordar que el principal objetivo del módulo “identificar lecciones” es el análisis comparativo entre diferentes sistemas y no el de un análisis profundo de la función evaluación en el federal de Brasil. Aunque éste sea uno de los objetivos centrales del Proyecto y como tal abordado en varias de las secciones del estudio; es indispensable para su comprensión más amplia que sean consultados los dos otros trabajos de consultoría que se desarrollaron paralelamente (Gartenkraut, 2000; Barros Silva e Costa, 2000).

## OBJETIVOS DEL SUBPROYECTO Y PROCEDIMIENTOS METODOLÓGICOS DE ANÁLISIS

### 1.1 Objetivos

Este módulo tiene como objetivo general analizar comparativamente las singularidades y los puntos comunes de las experiencias relativas a la concepción y a la práctica de la función evaluación en diferentes países, con énfasis en los casos de Argentina, Chile y Brasil, como parte del Proyecto BRA 97/039 – Fortalecimiento de la Función Evaluación en América del Sur. Sus objetivos específicos en correspondencia al propósito original del subproyecto, alterado por las orientaciones de su coordinación y complementado por iniciativa del consultor para el mejor cumplimiento del objetivo general, son:

- i)* establecer una base metodológica común para la sistematización de casos, con el propósito de hacer posible su estudio comparativo;
- ii)* analizar las directrices metodológicas y normativas de las agencias internacionales de fomento al desarrollo – BID y BIRD – relativas a la función evaluación inserida en los procesos de modernización y reforma de Estado;
- iii)* analizar la experiencia de los EUA con la National Partnership for Reinventing Government (NPR) y su inserción institucional y funcional en el conjunto del sistema de evaluación del gobierno del país;
- iv)* analizar la experiencia de evaluación de programas gubernamentales en Argentina, a partir de los trabajos del Sistema de Información, Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales (SIEMPRO), mediante la documentación e interacción directa con la institución;
- v)* analizar la experiencia de evaluación de programas gubernamentales en Chile, a partir de los trabajos del Ministerio de Planificación (MIDEPLAN), mediante la documentación e interacción directa con la institución;

- vi) analizar la experiencia de evaluación de programas gubernamentales en Colombia, a partir de los trabajos del Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados (SINERGIA), mediante documentación;
- vii) analizar la experiencia de evaluación de programas gubernamentales en Costa Rica, a partir de los trabajos del Sistema Nacional de Evaluación (SINE), mediante documentación;
- viii) analizar las iniciativas de abordaje a la evaluación del desempeño de programas en el área financiera brasileña, a partir de documentación específica;
- ix) abordar, a título de ejemplo, la iniciativa estatal de reforma y modernización del Estado que apunte para el desarrollo de la función evaluación en la esfera estatal brasileña; y
- x) identificar puntos comunes y particulares, posibles procedimientos de metaevaluación y nuevos desafíos para la valorización de la función evaluación en Latinoamérica, a partir de los casos estudiados y de los trabajos paralelos desarrollados en el ámbito del Proyecto BRA 97/039.

## 1.2 Reconociendo límites para la comparación con experiencias extranjeras

La reforma del Estado que se procesa en varios países, a partir de la aplicación intensiva de principios de administración gerencial en el sector público, ha sido objeto de innumerables transferencias e intercambios de experiencias. La propia estructura del estudio de lecciones, objetivo de este informe, está predominantemente integrada por casos de sistemas extranjeros, ya sean experiencias específicas de reforma – Argentina, Chile, Estados Unidos y otros – o sistemas recomendados por agencias internacionales (BID y BIRD).

El recurrir a la experiencia extranjera, imprescindible para el propósito de este análisis, no puede ser objeto de simples estudios comparativos, aunque estructurados sobre variables aparentemente homogéneas y restrictas. Es metodológicamente incorrecto el procedimiento de comparación directa, especialmente cuando están envueltas cuestiones de políticas públicas e instrumentos de ejecución/gestión integrantes de estructuras institucionales amplias y complejas como los gobiernos nacionales. En esta sección son abordados conceptos y procedimientos metodológicos que contemplan las dificultades específicas de las transferencias.

La organización de los tópicos de la manera definida en el cuadro-síntesis de la sección 1.2.5 debe ser vista más como una guía auxiliar de análisis para el

estudio de casos que como un manual rígido de pasos a ser seguidos. La finalidad de los estudios de caso desarrollados en este subproyecto es subsidiaria al entendimiento de las condiciones de inserción formal y sistemática de la evaluación en la estructura gubernamental en cada caso, de acuerdo con sus singularidades y con las informaciones disponibles. No existe el compromiso – y ni sería útil al propósito del proyecto – de dar a los casos un carácter de estudio académico cerrado, mediante una discusión exhaustiva de cada uno de los tópicos de apoyo metodológico citados.

### 1.2.1 Hipótesis iniciales

Las hipótesis básicas que orientan los trabajos de análisis sobre diferentes sistemas de evaluación y gestión establecidos en los Términos de Referencia fueron elaboradas a partir de una revisión bibliográfica dirigida, que se concentró en textos teóricos y técnicos que no estaban directamente relacionados con los sistemas y programas en análisis. La opción por esta revisión restricta y relativamente distanciada de la literatura de referencia de los programas fue motivada por la necesidad de construirse un método analítico no comprometido con las bases doctrinarias de ninguno de ellos en particular. Se evitó también, por ahora, la recurrir a obras brasileñas recientes sobre administración pública, considerando el preservar el necesario distanciamiento en relación con los objetivos de análisis de las próximas etapas del trabajo. Sin embargo, una vez experimentados los procedimientos metodológicos asociados a estas hipótesis y habiendo realizado un ensayo inicial de revisión de los diferentes sistemas que constituyen el centro del presente trabajo, la literatura más reciente asociada a los programas nacionales y extranjeros examinados será también revisada.

La primera hipótesis que orienta la construcción de los procedimientos metodológicos de análisis de los sistemas es que los cambios más profundos en la práctica de evaluación ocurren cuando se verifica el agotamiento de los paradigmas de productividad que hasta entonces estaban asociados a las organizaciones públicas y al complejo político, social y económico que les dio origen. De acuerdo con Dalton y Dalton (1988), el agotamiento de los paradigmas de productividad de la acción pública, que ahora privilegian objetivos políticos de equidad o generación de empleo (caso del *Tennessee Valley Authority* y del *New Deal* de Roosevelt) además de la minimización del gasto público (caso de la reforma del sistema regulador en el gobierno Reagan), ponen en jaque la estructura decisoria de las organizaciones. Los diferentes conceptos de productividad envueltos no son simples alternativas de operación o de mejoría de resultados en un sistema, sino corresponden a diferentes expectativas de la sociedad con respecto a la acción pública. Esta primera hipótesis conduce a un procedimiento analítico que cuestiona el verdadero

fondo de los métodos explícitos o implícitos de evaluación que de hecho validan o condenan las prácticas de una organización y de sus miembros, inclusive cuando en conflicto con los objetivos declarados del sistema. Por ejemplo, en un sistema de evaluación en el cual la mayoría de los indicadores y modelos respecto a la eficiencia instrumental (reducción de gastos, etc.), es poco significativo – en la práctica – el compromiso político con otros objetivos que no son el de evaluar estrictamente esta forma de eficiencia en particular. Si no hubo una ruptura real con los paradigmas de gestión que privilegian esta forma particular de eficiencia, son poco eficaces las directrices generales y las evaluaciones puntuales dirigidas a la valorización de las dimensiones de eficacia social y de asignación política (equidad).

Una segunda hipótesis, recurrente a la anterior, es que cuando las presiones externas por la ruptura de paradigmas organizacionales son muy intensas y acompañadas de cambios significativos en el ambiente político, existe el peligro de abandonar las prácticas asociadas al modelo anterior sin que se hayan creado nuevas capacitaciones aptas para sustituirlas por otras. En este caso se cae en un vacío institucional provocado por la asimetría entre las intenciones reformadoras y la inoperancia de un sistema institucional incipiente.

La tercera hipótesis que orienta los procedimientos metodológicos de este análisis es al respecto de la claridad con que las organizaciones gubernamentales de diferentes niveles asumen el conflicto real que se establece entre objetivos de eficiencia y equidad, una vez superada la crisis de paradigmas mencionada en la primera hipótesis. Conforme lo analizado por Brudney y Morgan (1988) el abordaje tradicional para este conflicto intenta de cierta forma negarlo, al incorporarlo en los objetivos prioritarios de eficiencia bajo la forma de mera ponderación de diferentes pesos relativos. Para estos autores, una perspectiva innovadora de consideración del problema de la equidad en la acción pública debe asumir con transparencia la dificultad envuelta en la atención a este objetivo e incorporar en la forma de índice de valorización de los resultados asociados a los mayores niveles de dificultad. Se deriva de este enfoque la hipótesis de análisis que asumimos en el sentido de que los sistemas de evaluación y gestión con mayor oportunidad de ofrecer respuesta efectiva al desafío, a la equidad son los que reconocen y evalúan con claridad sus *trade-offs* con relación a la eficiencia, y no los que buscan fórmulas que asocian automáticamente la capacidad de respuesta de los desequilibrios de equidad a la mayor eficiencia técnica o instrumental de los programas.

Con relación a esta hipótesis, resaltamos que no se contraponen a evaluaciones más recientes e innovadoras sobre la funcionalidad económica de la equidad en el proceso de desarrollo económico, como lo argumentado por Kliksberg (2000). Al contrario, aquel abordaje reconoce la existencia del

conflicto y afirma la necesidad de resolverlo bajo el interés de la propia sostenibilidad económica. Esto es muy diferente de considerar la equidad como un tipo de subproducto de la eficiencia.

Una cuarta hipótesis de orientación metodológica dice al respecto del alcance y al encuadramiento institucional de la evaluación en políticas sociales. Para esto recurrimos al referencial analítico expuesto por Hunt (1988), que trabaja los conceptos de vectores de la acción social a partir de la clasificación de Bahl y Burkhead (1977, en Hunt, *op. cit.*). Tan importantes cuanto el principio de la función de evaluación y gestión y la claridad con que se visualiza el conflicto entre los objetivos de eficiencia y equidad son los vectores de acción pública sobre los cuales el sistema tiene jurisdicción. Una política social puede ser evaluada como eficiente y socialmente eficaz si es cuestionada estrictamente con respecto a los recursos destinados. No obstante, su nivel absoluto de respuesta puede ser muy inferior al demandado por aquella sociedad en aquel momento, y los problemas de la evaluación, en este caso, no están en su foco o paradigmas, pero en su posición relativa en el conjunto de vectores que forma el sistema de la acción gubernamental. Por hipótesis se asume que tienden a ser más eficientes, desde el punto de vista de respuesta a las necesidades sociales, los sistemas de evaluación y gestión que trabajen el conjunto de los vectores del sistema de acción gubernamental, evaluando no sólo los resultados sociales de las políticas sociales, sino también todos los desdoblamientos sociales de la acción gubernamental. Trabajos recientes de investigadores de la Universidad Nacional de General Sarmiento, en la Provincia de Buenos Aires, han desarrollado estudios profundos sobre la dimensión social de las políticas económicas en Argentina y mostrado evidencias que sustentan esta hipótesis (Coraggio, 2000). Lo mismo se aplica para la dicotomía que artificialmente se ha establecido entre las llamadas políticas sociales universalistas y focalizadas, como si perteneciesen a universos distintos de la acción pública.

### 1.2.2 Algunos antecedentes y particularidades de la función evaluación en Brasil

La función evaluación en Brasil se desarrolló según diferentes necesidades de seguimiento por parte de las entidades responsables por la planificación y/o financiamiento de los proyectos. En la revisión de Holanda (1999) sobre la evaluación en Brasil, los tópicos relevantes fueron organizados en cinco grandes grupos – planes nacionales de desarrollo, planes y programas regionales, políticas y programas sectoriales, proyectos financiados por bancos de fomento y sistemas estatales de seguimiento y evaluación – que reflejan las grandes áreas en las cuales se desarrollarán capacidades en evaluación en Brasil. Esta misma estructura es retomada en la sección 3.1 con mayor detalle.

De manera general este conjunto de áreas e iniciativas contribuyó, a lo largo de las últimas tres décadas, para la formación de una cultura razonable sobre la evaluación de políticas y proyectos públicos. Sin embargo, estas iniciativas fueron en su mayoría dispersadas en el tiempo, en el territorio y encerradas sobre sectores o instituciones en particular, nunca habiéndose logrado una sistematización más amplia.

Se destaca, entre los varios esfuerzos sectoriales y localizados de desarrollo de la evaluación como un instrumento de planificación, la sistematización de informaciones técnicas y operacionales promovida por las diferentes áreas de acción sectorial que luego de la reforma administrativa reglamentada por el Decreto-Ley n° 200 de 1967 pasó a ser exigida por los varios agentes paraestatales ejecutores de las políticas gubernamentales. La organización de las principales políticas sectoriales del país, desde aquella reforma, pasó a ser definida a partir de empresas estatales o sociedades de economía mixta con fuerte autonomía y delegación de atribuciones ejecutivas de la Administración Directa, al mismo tiempo en que sus presupuestos y los de sus subsidiarias o coligadas serían vinculados al desempeño medido según indicadores estandarizados. Este fue el caso de los sistemas de energía eléctrica, telecomunicaciones y saneamiento básico, organizados sobre redes de entidades paraestatales federales o de concesionarias estatales bajo la coordinación de una empresa estatal líder, en la esfera federal.

Las políticas de educación y salud también crearon sistemas específicos de evaluación basados en indicadores estandarizados, que permiten el establecimiento y la revisión de prioridades, así como la revisión de procedimientos, de acuerdo con el progreso verificado. Sin embargo, jamás se establecieron relaciones de nexo entre los indicadores sectoriales de diferentes áreas de acción pública y, menos aun, políticas integradas que permitiesen mejorar los resultados del conjunto. Por ejemplo, el papel del saneamiento básico en el mejoramiento de condiciones de salud pública siempre fue albo de posicionamientos políticos enfáticos y de especulaciones aisladas sobre las probables relaciones causales entre tal mejoramiento y el saneamiento básico. Sin embargo, nunca se hizo un seguimiento integrado de acciones en estas áreas que pudiese establecer los límites de cada una de ellas con respecto a un objetivo común de mejoramiento de la salud pública y del saneamiento ambiental. Hoy, se repite un supuesto "indicador" de que a cada unidad de inversión realizada en saneamiento básico correspondería una economía de cuatro unidades (reales, dólares, etc.) en salud curativa. Aunque la idea sea simpática y hasta cierto punto intuitiva, no resiste a un análisis más serio sobre beneficios marginales generados en cada situación específica: es probable que en una región carente de cobertura básica, de hecho la inversión en

saneamiento presente un beneficio marginal mayor que el del gasto equivalente en salud correctiva; sin embargo, en un área con cobertura más amplia – como es el caso de las mayores concentraciones urbanas del país –, el beneficio marginal de la inversión en saneamiento básico tiende a caer y, en algún momento, será inferior al originado por el gasto en salud correctiva.

Este ejemplo es apenas ilustrativo sobre la carencia de evaluaciones intersectoriales, que nunca llegaron a ser desarrolladas ni siquiera bajo la vigencia de los Planes Nacionales de Desarrollo (PNDs) del régimen autoritario, en que pese a la notoria importancia que aquellos planes tuvieron, en la época, en la consolidación del sistema federal de planificación.

El desarrollo de la cultura de evaluación hasta ahora alcanzado en Brasil se ha mostrado suficiente (o próximo, en algunos casos y en algunas ocasiones) para formarse un cuadro de políticas específicas o de programas aislados. Pero no llegó a estructurarse como una sistemática de evaluación para las políticas o programas evaluados, en el sentido de ser absorbida como instrumento de gestión. Para esto se impone la inserción más amplia de la evaluación en el proceso de reforma gerencial del Estado y la ampliación de su propósito para más allá del ámbito sectorial. Como apuntado en la revisión elaborada por Barros Silva (2000), se debe atentar para las “dificultades conceptuales y empíricas de definir y distinguir la implementación de la propia formación y formulación de la política” (p. 39) y, por consecuencia, tener presente la necesaria distinción metodológica para evaluarse políticas y programas. Si para el ámbito estricto de cada programa es posible vislumbrarse – dentro de ciertos límites – la perspectiva de proceder la evaluación formativa (de proceso) según la inserción sectorial estricta de aquel programa, en el ámbito de la evaluación de políticas y de la relación entre programas se hace indispensable el estudio intersectorial de interacciones causales, de manera que los impactos de una acción no sean erróneamente sobrevaluados o subvaluados en razón de las externalidades de otra.

### 1.2.3 Condiciones específicas relacionadas a la transferencia de políticas públicas y prácticas gerenciales

La consideración de condiciones específicas relacionadas a la transferencia es particularmente importante en el contexto de la reforma gerencial del Estado en Brasil y en otros países latinoamericanos, delante de su conexión a metas de ajuste económico asumidas con organizaciones internacionales y delante de las prácticas recomendadas y apoyadas por los sistemas de cooperación del BID y del BIRD.

La transferencia de políticas y programas entre diferentes países no es nueva a lo largo de la historia. En la historia contemporánea, Brasil absorbió o

adaptó diferentes políticas y programas, con diferentes niveles de capilaridad en la estructura administrativa pública. El propio sistema de las empresas estatales, por más que hoy sea asociado a un concepto de economía cerrada y a un proyecto de Estado con fuerte connotación nacionalista, no deja de ser una forma particular de organización de un modelo económico marcadamente intervencionista que fue hegemónico en la mayoría de los países capitalistas desde el fin de la Segunda Grande Guerra hasta finales de la década de 1970.

En la discusión presente sobre modelos de evaluación y su adherencia a los cambios asociados con la reciente reforma del Estado en Brasil, es importante recuperar – del punto de vista metodológico – las principales variables que caracterizan formas particulares de transferencia y de adaptación interna de modelos extranjeros. Siendo el proceso actual de reforma del Estado en Brasil parte de un movimiento de transferencia y cooperación entre diferentes países, es oportuno verificar en que medida los componentes particulares de este proceso son ellos mismos, individualmente, objetos de transferencia, y como esta condición puede interferir sobre los principios de evaluación aplicables sobre ellos. En la apreciación introductoria sobre la reforma del Estado en países capitalistas avanzados (2.2) queda claro que la transferencia de criterios y modelos entre países es un componente básico de la reforma gerencial en todos ellos y que mucha de las dificultades que enfrentan son asociadas a transferencias aun no suficientemente adaptadas a las condiciones reales de los contextos donde son implantadas.

En una revisión sobre varios estudios relativos a la transferencia internacional de políticas y programas gubernamentales, Page (2000) destaca cinco grupos de variables que se asocian a las cuestiones fundamentales sobre quien y lo que envuelven, y sobre cuando, por qué y como tiene lugar los procesos de transferencia. Según aquella revisión, la literatura reconoce – esquemáticamente las siguientes variables básicas asociadas a estas preguntas:

a) ¿Quién?

La distinción básica apuntada por Page (2000) es sobre si el agente de la transferencia es un individuo – sea un especialista en políticas, o un funcionario del Estado – o una organización, colectivamente. La oposición entre la transferencia individual o colectiva no se hizo en la forma de alternativas absolutas y mutuamente excluyentes, sino en la forma de un espectro continuo de combinaciones, en el cual figuran muchas posibilidades de asociación entre individuos y organizaciones. En el extremo individual del espectro están las iniciativas de lideranzas que van en busca de nuevas soluciones para problemas que sus organizaciones enfrentan, como en el caso del jefe de policía de Tokio que, en 1872, promovió una profunda reforma en la fuerza que comandaba a

partir de una adaptación del modelo francés (Westney, 1989, en Page, 2000). En el otro extremo, la representación del carácter predominantemente colectivo de un proceso de transferencia, estarían organizaciones internacionales como la OCDE, el BID y el BIRD, que desarrollan y adoptan conceptos de buena práctica con la finalidad de que sean aplicados por el mayor número posible de países. En muchos casos, la distinción entre un proceso promovido por una liderazgo individual o por madurez institucional colectiva es, en la práctica, muy difícil, por no saberse exactamente como una idea transformadora llegó a la agenda de la organización.

La importancia de esta distinción, para fines de análisis de la política de evaluación aplicable, es – a nuestro juicio – relativa. Esta distinción será en principio relevante en el caso de verificarse la falta de capilaridad interna en las organizaciones con relación a los elementos innovadores transferidos. Es probable que las iniciativas individuales de lideranzas, especialmente cuando mal conocedoras de los problemas más profundos de sus organizaciones, sean más sujetas a este tipo de problema que las transferencias asociadas a redes de innovación. Sin embargo, como reconoce Page (2000), citando Sabaiter y Jenkins-Smith (1993), la búsqueda de una respuesta a esta interrogante conduce más a investigaciones sobre la estructura de poder interno de la organización de lo que al proceso de transferencia de política en si mismo. En esta línea de raciocinio, sería admisible pensar que la transferencia de innovaciones más universalmente aceptadas, como las que en general integran las agendas de los sistemas internacionales de *best practices*, está sujeta a problemas serios de capilaridad por falta de madurez de la organización como un todo.

b) ¿Qué?

La transferencia internacional de prácticas de política pública, sea de un país o de un conjunto de países representado en una organización, puede darse en niveles muy diferenciados de absorción efectiva entre el sistema de origen y el país receptor. Citado por Page (2000), Rose (1993) reconoce cinco niveles de “aprendizaje” que caracterizan el cuánto – o el qué – de la experiencia importada es realmente interiorizada por el receptor:

- i) copia;
- ii) adaptación;
- iii) creación de un modelo híbrido;
- iv) síntesis; y
- v) inspiración.

En el extremo de la copia, la política extranjera es absorbida en su totalidad, en un paquete cerrado, sin preocupación de establecer las diferencias de contexto que pueden determinar efectos completamente distintos de los obtenidos en el contexto de origen. En el extremo de la inspiración, son comunes los casos de políticas casi totalmente concebidas a partir de la realidad local del receptor, valiéndose de la alegada inspiración apenas como una justificativa política o para la formalización de requisitos de acceso a fuentes extranjeras de recursos. En los niveles intermedios se distribuyen los diferentes grados de adaptación, en la tentativa de obtener, en el contexto del país receptor, resultados análogos a los obtenidos en el(los) país(es) de origen. En la medida que se avanza en la escala es más difícil visualizar lo que fue efectivamente transferido.

Para efecto de evaluación, tanto formativa como acumulativa, la distinción clara entre componentes transferidos y componentes localmente desarrollados es importante para fines de recomendar medidas correctivas de programas o revisión de políticas. Conforme lo apuntado en el estudio citado, la naturaleza de estos componentes es en muchas ocasiones enmascarada y esto conduce a un problema metodológico repetido en investigaciones sobre políticas públicas, que es la identificación de relaciones causales. Sobre los problemas metodológicos específicos de análisis de relaciones causales en políticas públicas, ver Haas y Springer (1998).

### c) ¿Cuándo?

La literatura revisada por Page (2000) hace relativamente poca referencia a la dimensión temporal de las transferencias internacionales de políticas públicas. Sin embargo, siempre que aparece la dimensión temporal es asociada a la madurez del proceso. Como ejemplo máximo de lentitud de transferencia es citado el proceso de recepción del Derecho Romano en la institucionalización de los Estados europeos modernos, que llevó literalmente siglos para consolidarse (Koschaker, 1966, en Page, 2000). Las menciones a tentativas de transferencia rápida identifican problemas serios en la implantación y reglamentación, inclusive cuando los niveles de emulación/adaptación iniciales parecen satisfactorios. La conclusión de este pensamiento es sintetizada por Quayle (1999, en Page, 2000) cuando afirma que “cuanto más corto el período (de transferencia), más una innovación tiende a parecerse con una importación alienígena; a lo largo de un período mayor las innovaciones son domesticadas, una vez que la relación con políticas e instituciones ya establecidas moldea su desarrollo” (traducción libre).

La relación entre tiempo de madurez y mejor receptividad de la política innovadora es razonablemente previsible y las conclusiones apuntadas no traen

en si mismas grande novedad sobre el censo común al respecto de la materia. Sin embargo, la aseveración final llama la atención para que el hecho de la convivencia con las estructuras establecidas sea condición importante de adaptación/receptividad de las innovadoras. En este caso, además de la relación temporal, la afirmación apunta para la necesaria convivencia con la cultura – “política e instituciones” – establecida. Como consecuencia de aquella e hipótesis complementaria a la evaluación, se puede afirmar que cambios radicales que no preserven los fundamentos de la cultura institucional establecida tienden – tal cual las tentativas de transferencia “rápida” – al fracaso.

d) ¿Por qué?

i) Coerción x adhesión voluntaria

El primer elemento determinante del por qué de un proceso de transferencia dice respecto al carácter voluntario o coercitivo de la elección. Aunque las formas más pesadas de coerción sean de identificación relativamente fácil, la mayor parte de los mecanismos de coerción relatados son bastante disimulados y dan la impresión de que el importador actuó racionalmente en un proceso de libre elección. Existen diferentes mecanismos de acceso o adhesión condicional a paquetes de ayuda que, si bien no constituyen prácticas de coerción abierta, de hecho fuerzan a la recepción de políticas por parte de los demandantes de la ayuda. La revisión bibliográfica citada menciona estudios sobre situaciones en que la coerción es apenas ejercida sobre los potenciales exportadores de la política, de manera que los receptores actúan como si estuviesen con pleno dominio de su libertad de elección racional. Es ejemplificado el caso de las prohibiciones de ventas de bienes y servicios con potencial de transformación para uso militar que afecta – por imposición de la Comunidad Europea – las posibilidades de exportación de Inglaterra a terceros países, siendo que estos últimos no sufren directamente la coerción.

Desde el punto de vista de la evaluación de eficacia de políticas, la existencia de condicionantes que inducen a la absorción involuntaria de determinadas transferencias, sugiere que los paquetes transferidos deben ser considerados en su todo. En la evaluación de costos y beneficios del programa que motivó la inducción de transferencia de un otro, los impactos de este otro son desdoblamientos directos del primero. Esta práctica remite a la necesidad de identificar con la mayor claridad posible – en la fase de programación de la evaluación – los amarres entre las varias políticas y programas transferidos.

ii) Circunstancias de la transferencia

Las circunstancias de transferencia permiten visualizar con mayor precisión las motivaciones específicas que determinaron la transferencia de cada

componente en particular, independientemente de haber involucrado algún grado de coerción. Existen varias circunstancias específicas que pueden inducir a un país a buscar inspiración en las políticas de otro, que varían desde un pragmatismo dirigido a quemar etapas de aprendizaje – en busca de una modernización rápida (mencionada por Westney, 1987, en Page, 2000) – hasta un ajuste de mercado del importador a las características (normativas) de la jurisdicción exportadora, como convenios de uso de determinados productos (Wright, 1995).

Análogamente al caso de la identificación de posibles transferencias involuntarias en medio de paquetes de ayuda, es importante para el evaluador considerar – en la atribución de costos y beneficios de una determinada política – las condiciones específicas asociadas a la circunstancia de transferencia. Por ejemplo, en el caso citado de los ajustes de normas de uso de productos, se derivan, las posibles alteraciones en los derechos del consumidor que deben ser computadas en la evaluación de costos y beneficios de la importación – de tecnología o de productos – que las motivó. Este tipo de transferencia amarrada a la alteración normativa es frecuente en el área de tecnología de información y productos asociados.

### *iii) Tipo de objetivos*

Los objetivos de una transferencia, desde el punto de vista del importador, pueden ser directamente pertinentes a los objetivos de la política transferida, como pueden estar completamente fuera de ella. Bennet (1991, en Page, 2000) se refiere a las múltiples motivaciones que pueden llevar a un gobierno a apoyarse en prácticas extranjeras – la parte que busca los objetivos de buena práctica intrínsecamente vinculados al propósito de la política en su contexto de origen –, tales como la necesidad de incluir determinados items en la agenda local, modificar la correlación de fuerzas políticas y legitimar decisiones ya tomadas.

La consideración de estos objetivos en la sistemática de evaluación de las políticas y programas de gobierno no figura, como regla, viable o deseable. La decisión política de forzar situaciones fuera del propósito del programa evaluado, muchas veces a costas de una pérdida de desempeño en la esfera específica del programa, puede ser legítima. Sin embargo, se deriva de una lógica decisoria que escapa al universo de resultados tangibles – directos o indirectos – del programa o de la política pública considerada.

### *iv) De donde y para donde*

Un último tipo de variables asociadas al “por qué” de una determinada transferencia de política pública dice al respecto de las motivaciones que llevan al gobierno receptor a elegir este o aquel país como fuente de inspiración en su

proceso de reforma. La motivación más común identificada en la revisión (Dolowitz, 1997; Hall, 1981, en Page, 2000) es la proximidad ideológica entre gobiernos. Algunas otras motivaciones de elección específica fueron también apuntadas, con menor importancia, tales como la casualidad y la oportunidad abierta por la existencia de una otra transferencia precedente, en otro sector (Westney, 1987, en Page, 2000).

#### e) ¿Cómo?

La consideración sobre como se procesa una determinada transferencia apenas tiene sentido cuando es reconocida una amplia libertad de elección por parte del país receptor. En situaciones en las cuales la transferencia por cualquier motivo se reviste de un carácter coercitivo – abierto o enmascarado –, las variables relativas al “como” prácticamente se confunden con las relativas al “por qué”. Observada esta condición, la mayoría de la literatura revisada por Page (2000) establece, en la definición de variables asociadas al “como”, una identificación análoga al “quien”, en el sentido de evaluar si el proceso de transferencia se da predominantemente por el tope de la estructura o por su base, recayendo en la dicotomía entre individual y colectivo. En los procesos de transferencia en que toda la organización está envuelta, son más favorables las condiciones para superar los problemas de resistencia/inercia por parte de la estructura ejecutiva de la organización receptora. Una otra dimensión del “como” abordada en la literatura revisada dice al respecto del movimiento de ir y venir que caracteriza algunas transferencias, cuando el receptor reexporta a la organización de origen la política modificada.

Para efecto de la evaluación, la identificación del carácter individual o colectivo del proceso de transferencia – a la par de la iniciativa de transferencia tratada bajo el tópico de “quien” – puede dilucidar dificultades particulares en la diseminación de la cultura transformadora internamente a la organización evaluada.

#### 1.2.4 Encuadramiento formal de la evaluación en la estructura de gobierno

El análisis de formalización de la estructura de evaluación envuelve diversos elementos aparte del encuadramiento legal en sentido estricto. En los textos oficiales relativos a la reforma administrativa del BIRD (2000b) la evaluación de calidad institucional es asociada a tres procedimientos metodológicos (traducción, resumen y esquematización libres):

##### 1º) Observación de lo que está escrito (el texto legal)

a) Variante más sofisticada: observar estructura de gobierno y su flexibilidad al cambio de políticas públicas.

- Problema con exceso de flexibilidad, que puede ser interpretada como inestabilidad.
- Problema con el hecho de despreciar el papel de las instituciones informales, no consideradas en el análisis de reacciones causales.

2º) Uso de indicadores indirectos sobre la calidad institucional (por ejemplo, frecuencia de golpes y revoluciones como indicador de estabilidad institucional). Otras variantes:

a) Frecuencia con que el gobierno pierde casos en la Justicia (como indicador de independencia del Poder Judicial).

b) Tamaño relativo de los mercados negros; proporción de actividad económica considerada intensiva en contractualización.

Cuidado para no hacer aproximaciones triviales: por ejemplo, al asociarse calidad institucional a nivel de inversión, apenas se está afirmando que con altos niveles de inversión existe crecimiento económico, lo que es tautológico.

3º) Uso de análisis de especialistas (normalmente empresas de *rating* para inversiones extranjeras).

Problemas de subjetividad y de uso de aproximaciones inadecuadas (que no explican de hecho la calidad institucional del país).

El primer procedimiento – identificado con el análisis de características formales de la estructura institucional – tiene grandes limitaciones, ya apuntadas en la revisión inicial de fundamento teórico (1.2.1). La interpretación sobre la ley se debe hacer a la luz del texto escrito y de su aplicación, por esto la preocupación presente en los estudios hasta ahora organizados de contraponer intenciones a hechos.

Por otro lado, el análisis fundado predominantemente en los resultados substantivos del sistema puede perder el nexo con el proceso formal de reforma: en el límite, si el resultado de la acción se muestra satisfactorio, no hay por que profundizarse en la relación de nexo con el proceso institucional más amplio. Este es el riesgo a que se expone, por ejemplo, en la concentración de instrumentos de evaluación conectados a planes de desarrollo, sin mayor consideración a la inserción más amplia en los objetivos de largo plazo del conjunto de la acción pública.

Como lo registrado en los textos de revisión del BIRD (2000b), el rescate de la legalidad de la acción gubernamental y de las relaciones sociales puede ser uno de los objetivos centrales de un plan de desarrollo y, en esta línea, una serie de implicaciones debe ser considerada con respecto a los planes de reforma administrativa y de desarrollo. La preocupación con el nivel de formalización

(de la evaluación) no se vincula al significado estricto de las características formales, sino con la efectiva inserción de estas en la acción substantiva y en la estructura funcional del Estado.

Los elementos levantados sobre los casos estudiados ya permiten que se haga una síntesis en esta dirección, en la que pesarán los vacíos de informaciones observadas caso a caso.

En el análisis de los casos ya quedó explícita la admisión de por lo menos tres niveles de inserción: informal, formal y sistemático. El nivel informal dice al respecto de los procesos de evaluación marcados por ser voluntarios, descentralizados y basados esencialmente en la auto-evaluación por parte de los responsables por la ejecución. El nivel formal difiere del anterior por ser la función evaluación regida por una estructura legal específica, manteniéndose la descentralización y la predominancia de procesos de auto-evaluación. El nivel sistemático, que corresponde a la más alta formalización, envuelve necesariamente la centralización y el empleo predominante de evaluaciones externas.

En la sección 1.4, al final de este capítulo, se propone un conjunto de once criterios básicos de metaevaluación, entre los cuales seis se refieren directa o indirectamente al grado de formalización de la función evaluación. Está considerado no sólo desde el punto de vista estrictamente legal de la formalidad, sino principalmente del punto de vista de las conexiones institucionales entre diferentes segmentos de un mismo sistema de evaluación y de la relación entre sistemas. La acción pública es siempre contextualizada en una estructura mayor de gestión del Estado y la formalidad de la función evaluación apenas se realiza – y se visualiza – en el conjunto de estas acciones.

En los análisis de casos específicos expuestos más adelante en este informe son hechas varias observaciones sobre ese carácter más amplio de la formalidad, como función de segundo orden de la articulación institucional, y son propuestos – de acuerdo con las singularidades de cada caso – caminos para considerarla de forma más sistemática.

#### 1.2.5 Revisión del cuadro referencial de análisis

La estructura de análisis definida en la sección 1.2.1 pasa a ser complementada, para fines de análisis de los casos extranjeros, por variables que consideran las singularidades de los procesos de transferencia e de inserción de prácticas de evaluación de desempeño en el contexto más amplio de la reforma del Estado. Los acrecentamientos tienen por objetivo perfeccionar el proceso de análisis de los sistemas de desempeño al mejorar el entendimiento sobre sus finalidades y encuadramiento institucional más amplio en las políticas y programas de gobierno.

Se distinguen, para efecto de análisis, dos naturalezas fundamentales de procesos de evaluación y seguimiento de políticas y programas: *i*) evaluación de políticas (*policy research*); *ii*) evaluación de programas (*program evaluation*). La evaluación de políticas, para Haas y Springer (1998), tienen como atributos predominantes la presencia obligatoria de procesos de evaluación *ex-ante* (considerando la validación de las evaluaciones *ex-post* para fines de revisión de las políticas), la predominancia de procedimientos de evaluación acumulativa y el direccionamiento de sus resultados para la revisión de componentes susceptibles al manejo en la esfera de la formulación y gestión de las políticas. La evaluación de políticas es vista como un proceso inclinado para las políticas, en contraposición a una evaluación de los programas. La evaluación de programas, según los mismos autores, e dirigida a la dilucidación de problemas específicos y a la búsqueda de correcciones en curso, lo que caracteriza la evaluación formativa. Para Ala-Harja y Helgason (1999:9, traducción libre) la evaluación de programas se define como "(...) un seguimiento sistemático y analítico, dirigido a los aspectos más importantes del programa y a su valor, buscando confiabilidad y utilidad a las informaciones obtenidas". Esta definición no coincide con las de Haas y Springer (1998) y refuerza el carácter más continuo del seguimiento y la revisión más inmediata de procedimientos en el ámbito de la evaluación de programas. Ala-Harja y Helgason (1999) destacan el énfasis en resultados de la evaluación de programas, lo que constituye un factor de contraste con relación al monitoreo estricto de procedimientos y de aproximación con respecto a la evaluación de políticas públicas.

Se asume como objetivos de la evaluación de políticas públicas (*policy research*), de acuerdo con Haas y Springer (1998, p. 12, traducción libre):

- reducir la incertidumbre en decisiones políticas;
- aumentar la claridad lógica y la consistencia de las decisiones sobre políticas y programas;
- traer nuevas perspectivas y entendimiento sobre los problemas públicos y las respuestas por parte de los responsables por su resolución; y
- aumentar la calidad del debate público, por hacer de la evidencia parte integrante del proceso de decisión.

La asociación a una u otra esfera de evaluación implica diferentes características cuanto a la naturaleza de los objetivos evaluados y de los agentes involucrados. De manera general, se asocia a la evaluación de políticas mayor peso relativo a la eficacia de la acción, en cuanto a la evaluación de programas se da mayor peso a la eficiencia de la acción. Sin embargo, el énfasis de la

evaluación contemporánea – asociada a la Reforma del Estado – sobre los resultados de la acción, trae también para la esfera de la evaluación de programas componentes importantes de eficacia.

Esta dualidad, en términos de procedimientos de evaluación, se refleja en el carácter acumulativo o formativo de esta última, conforme definido por Haas y Springer (1998) y por Ala-Harja y Helgason (1999). En que pese a la importancia de estas definiciones, no parece razonable asociar integralmente los conceptos de evaluación acumulativa y formativa respectivamente con la evaluación de políticas y programas, una vez que por la propia concepción de Haas y Springer (1998), relativa a la primera vertiente, existe una fuerte presencia de procedimientos de evaluación previa (*ex-ante*) en la evaluación de políticas, lo que confiere a la institución responsable por esta evaluación más que el papel de “juez” atribuido por la literatura. En la tabla siguiente, son resumidas algunas asociaciones citadas por Haas y Springer (1998) relativas a la evaluación acumulativa y formativa.

**TABLA 1**  
**Comparación entre los Énfasis de Investigación Acumulativa y Formativa**

Elemento	Evaluación formativa	Evaluación acumulativa
Responsable por la decisión	Gerentes de programas, emprendedores y ejecutores (de componentes)	Responsables por políticas
Colección de datos	Esclarecimiento de problemas y seguimiento	Documentación de consecuencias/impactos
Papel principal del evaluador	Colaborador	Juez
Metodología típica	Cualitativa y Cuantitativa (énfasis en la primera)	Predominantemente cuantitativa
Frecuencia de la colección de datos	Continua	Fijada por la programación
Requisitos para la credibilidad	Conocimiento del programa	Rigor científico

Fuente: Haas y Springer, 1998, p. 39, traducción libre  
Fuente original citada: Herman *et al.* (1987, p. 26).

La inserción de variables adicionales relativas al foco del proceso de evaluación – si predominantemente volcada a la política o a programas, a la eficacia o a la eficiencia, a procedimientos acumulativos o formativos – es necesaria para que se identifique con claridad la correspondencia entre los contenidos de los procesos analizados y sus finalidades declaradas. No se trata de hacer juicio de valor sobre la posible predominancia de una u otra de las dos vertientes principales de procedimientos – de la evaluación de políticas o de programas, que además deben componer solidariamente un sistema de

evaluación —, sino de identificar con objetividad la correspondencia entre propósitos e instrumentos. Por esto, la guía básica de análisis contempla ambas posibilidades, procurando definir, mediante un examen de la estructura de cada sistema, su pertinencia a cada una de las esferas.

Son elementos complementarios de análisis, asociados a características de la transferencia (aplicables tanto a paquetes de procedimientos de evaluación en sí mismos como a la posibilidad de que estos procedimientos detectasen desvíos, cuando sea factible), las siguientes variables:

- identificación de los programas/políticas de origen y asociados;
- circunstancias de la transferencia (voluntaria o no, ajuste de mercado, entre otras);
- iniciativa de transferencia (iniciativa política centralizada o proceso de búsqueda institucional);
- grado de adaptación (cuanto mantiene la política implantada de la inspiración original);
- grado de madurez; y
- centralización decisoria en la implantación y operación.

El cuadro-síntesis para análisis, hechas las complementaciones, es presentado a seguir. Se observa que el uso de esta estructura no implica — en el trabajo en curso — asumir una correspondencia rígida entre tal estructura y los tópicos de cada sección de análisis de caso. En los estudios del SIEMPRO (Argentina) y MIDEPLAN (Chile), en el informe anterior, y de la NPR (EUA) la complejidad y las particularidades de cada caso obligan a que se desarrollen organizaciones de tópicos distintos. Sin embargo, los elementos considerados en los análisis reflejan la estructura lógica que sigue.

## CUADRO-SÍNTESIS 1

### Principales Aspectos a Analizar en los Sistemas de Evaluación de Políticas (*Policy Research*) y Programas (*Program Evaluation*)

#### Foco de la estructura de evaluación

(asociada explícita o implícitamente a cada sistema)

De acuerdo con la hipótesis inicial de relación entre los cambios de estructuras organizacionales y la presión externa motivada por crisis profundas de paradigmas relativos a la función pública, es fundamental identificar con claridad el foco predominante de las estructuras de evaluación y gestión en análisis. A partir del referencial teórico de Dalton y Dalton (1988), las alternativas de foco pueden ser estudiadas con base en la clasificación esquemática presentada a seguir. Los conceptos esquemáticamente subordinados a cada uno de los parámetros de productividad listados tienen por función principal orientar preguntas relativas a los programas en análisis, para la definición del foco predominante, que definir los respectivos parámetros.

- Eficiencia técnica:

- Maximización de productos con relación a insumos (dada la estructura, sacar el máximo provecho posible de su capacidad productiva en términos de respuesta).
- Relación máxima no necesariamente coincidente con las necesidades del lado de la demanda.

- Eficiencia instrumental:

- Uso mínimo de insumos independientemente de las necesidades de respuesta (disminuir costos, aunque a expensas de un nivel de respuesta inferior al necesario).
- Relación mínima no necesariamente coincidente con las necesidades del lado de la demanda.

- Efectividad organizacional:

- Incentivos a la productividad del trabajo (premiación por resultados).
- Política de recursos humanos que valoriza la participación, desarrollo y consenso.

- Eficiencia asignativa:

- Ajuste de la cantidad ofertada a las necesidades del lado de la demanda.
- Focalización de programas sobre los segmentos sociales más necesitados.

- Eficacia social:

- Nivel de calidad de los servicios (concepto restricto).
- Impacto sobre indicadores sociales (concepto amplio, fuera de los límites estrictos de la acción instrumental).

(sigue)

- Asignación política (correspondencia a objetivos públicos):

- Reducción de desigualdades de renta.
- Reducción de desigualdades regionales.
- Sustentabilidad ambiental.
- Generación de empleo.
- Otros.

Las metas para aumento de la productividad bajo cada uno de estos puntos de vista pueden ser contradictorias con uno o más entre los aspectos restantes. La identificación de estos conflictos y de cual lógica de evaluación prevalece de hecho – independientemente de las intenciones generales de contemplar a todos – define, en el análisis, el foco predominante de la estructura. Los cuatro primeros puntos de vista pueden ser considerados aplicables tanto en organizaciones privadas como públicas. Los dos últimos son característicos de los servicios públicos y su predominancia relativa sobre los demás define el carácter público de la organización.

- Énfasis de la evaluación: formativa o acumulativa (Haas y Springer, 1998):

- Dentro del sistema considerado, quien hace una y otra?

- Tipo de evaluación predominante:

- Antes, durante o después (Haas y Springer, 1998) – conexión con la naturaleza de la acción evaluadora: *policy research x program evaluation*. Evaluación de programa o para programa?

### Tipos de organización involucrados y capilaridad

(en las políticas y proyectos objetos de evaluación)

- Rutina burocrática.
- Centros especializados.
- Organizaciones colegiadas.

Tendencia a *downgrading*?

### Informaciones disponibles/trabajadas

- Suficientes para evaluar la relación entre naturaleza de los ingresos (de los agentes subnacionales) y sus compromisos con la eficiencia (hipótesis subyacente de que cuanto mayor la proporción de recursos recibidos por *transferencia*, menor sea el compromiso con la eficiencia del gasto)?
- Suficientes para diferenciar impactos en porciones distintas del territorio regional/local (problema de desagregación de las informaciones)?

(sigue)

- Suficientes para evaluar el cumplimiento de objetivos de cambios de proceso o estructurales, cuando sea el caso?

#### **Vectores de acción** (de las políticas y programas evaluados)

Conforme referencia teórica de Bahl y Burkhead (1977, en Hunt, 1988, p. 129, traducción libre).

- Ambiente:
  - Condiciones que llevan a la necesidad de una acción gubernamental.
- Insumos:
  - Capital y trabajo empleados por el sector público en la acción.
- Actividades:
  - Distribución de los insumos según modelos específicos.
- Productos:
  - Cantidad de productos o servicios ofertada, decurrente de la decisión sobre asignación de insumos.
- Consecuencias:
  - Efecto de los productos sobre el ambiente relativo a estándares preestablecidos.

Observar que Según Bahl y Burkhead (1977, en Hunt, *op. cit.*), la acción pública se caracteriza por tener difícilmente productos mensurables en unidades discretas y que, cuando existen, son raramente asociables a estándares de precio. En estos términos, alertan ser la productividad del sector público difícilmente mensurable en el papel y aun más difícil de ser asociada a la práctica presupuestaria anual.

#### **Interrogantes asociadas a la evaluación de vectores:**

- Existen conexiones entre los vectores para que los objetivos propuestos vengan a ser cumplidos (y evaluados)?
- Posibles problemas a detectar: (i) límites cognitivos de los responsables por programas o componentes en aplicar conceptos complejos de desempeño; (ii) subdivisión inadecuada de tareas, en la cual la racionalidad del todo no consigue imponerse en la operación de las partes; (iii) conflicto político entre agentes ejecutores responsables por diferentes partes del proyecto; y (iv) distorsiones estructurales debidas a la resistencia corporativa (general) en abrir informaciones que permitan el control, o la resistencia de cuadros de mando en abrir controles que puedan poner en jaque sus posiciones.

(sigue)

### **Eficiencia y equidad**

(prioridades relativas en las políticas y programas evaluados)

- Asociaciones posibles entre eficiencia y equidad.
- Componentes necesariamente evaluados por separado cuanto a la eficiencia y equidad.
- Sistema presenta salvaguardas relativas a distorsiones (en la evaluación de productividad) traídas por la provisión centrada en los clientes con mejores condiciones de hacer uso rápido y más efectivo de los servicios ofertados?

### **Relaciones específicas relativas a políticas y programas que envuelven transferencia de políticas extranjeras**

- Identificación de los programas/políticas de origen y asociados.
- Circunstancias de la transferencia (voluntaria o no, ajuste de mercado, otras).
- Iniciativa de transferencia (iniciativa política centralizada o proceso de búsqueda institucional).
- Grado de adaptación (cuanto mantiene la política implantada de la inspiración original).
- Grado de madurez.
- Centralización decisoria en la implantación y operación.

Fuente: Elaboración del autor.

## **1.3 La función evaluación en las agencias internacionales de desarrollo**

La evaluación de desempeño siempre fue considerada por las agencias internacionales una pieza clave para el control de eficiencia y eficacia de sus acciones. En Brasil, su uso influenció la práctica de gerenciamiento en varios sistemas sectoriales, teniendo en general comprometido mayor énfasis en la escala de proyecto.

En la esencia de este estudio la discusión de la función evaluación está centrada en la escala de los programas y políticas, teniendo en vista la eficacia del conjunto de las acciones gubernamentales. Es el énfasis de la reforma gerencial del Estado que ha dado lugar en varios países, entre ellos los EUA, Argentina y Chile, particularmente abordados en este estudio. En estos términos, la documentación relativa a las agencias internacionales de desarrollo – BIRD y BID – fue dirigida a los elementos de apoyo para la gobernancia y reforma del Estado, que constituyen las grandes innovaciones de enfoque traídas por el compromiso de fortalecimiento y capacitación del sector público a partir de mediados de los años 1990 en ambos sistemas. Más de lo que los procedimientos que estas instituciones aplican a sus proyectos para fines de administración de

carteras de préstamos, interesa discutir los principios que rigen la orientación que viene dando a la formación de sistemas nacionales de evaluación de desempeño del sector público.

La organización de esta sección, inicialmente prevista para el tratamiento en separado de los conceptos y procedimientos relativos a la evaluación y desempeño en los sistemas BIRD y BID, evolucionó para una organización conjunta de tópicos relevantes para la formación de estos sistemas nacionales, bajo los cuales se abordan las posiciones de ambos, discutiendo convergencias y singularidades de cada uno, cuando sea posible. Esto no significa que las dos instituciones sean idénticas y que sus políticas sean siempre las mismas. Conforme apuntado en la subsección inicial, ellas tienen características particulares que las distinguen y en muchos momentos a lo largo de sus historias tuvieron posturas muy distintas con relación a los gobiernos y a las políticas públicas de los respectivos países miembros. Sin embargo, a partir de los años 1990 se observa una convergencia importante de conceptos y procedimientos, determinada por el objetivo común de apoyar procesos de modernización y reforma del Estado de mayor alcance que los objetivos de acciones sectoriales de cada una de ellas. Como este objetivo general es común y como la acción convergente implica el entendimiento de una estructura conceptual también común, optamos por trabajar los aspectos más substantivos del desempeño y de la evaluación de forma conjunta, sin que esto implique anular la especificidad de cada una de las instituciones, a principio determinada desde la composición del conjunto de países miembros que forman cada una de ellas.

### 1.3.1 Los Sistemas BIRD y BID – semejanzas y diferencias en la evolución reciente

En las subsecciones que siguen son abordadas brevemente las evoluciones de los sistemas BIRD y BID, destacándose las principales posiciones y cambios de orientación ocurridas con respecto a la organización del Estado y de las políticas públicas en los países beneficiarios de sus acciones. La principal referencia utilizada en el montaje de esta subsección es el trabajo de Joan Nelson (1999) sobre las reformas sectoriales en salud y educación, en el cual compara los papeles de ambas instituciones en el proceso de cambio institucional. Los textos que siguen están basados en las partes 3 y 4 de la obra referida.

#### 1.3.1.1 La evolución reciente del BIRD

Desde el inicio de 1980, el BIRD viene recomendado e incentivado a los países clientes a reducir la intervención y los controles directos sobre la economía, y a abandonar políticas proteccionistas y de sustitución a importaciones. Esto envolvía reformas de políticas públicas para una orientación al mercado y la apertura comercial y financiera para el exterior. Al inicio de este período tal orientación envolvía como contrapartida una reducción del

Estado y la eliminación de la reglamentación que impediría el crecimiento económico. A partir del inicio de 1990, el BIRD pasa a reconocer que apenas la eliminación de reglamentos y la apertura al mercado no son suficientes para garantizar el objetivo de crecimiento económico, y pasa a propugnar por la ampliación de la transparencia y de la responsabilización (*accountability*) en la acción pública. Citando las palabras de Nelson (1999, p. 44, traducción libre):

En los años 1980 era verdad que el BIRD (y la comunidad financiera internacional en general) estaba convencido de que sabía como promover y restaurar el desarrollo sostenido en los países deudores. Pero que esto, era ampliamente aceptado que las comunidades internacionales financieras y de desarrollo podrían incentivar a los países a seguir políticas adecuadas y a adoptar las reformas necesarias mediante el condicionamiento de ayuda a condiciones específicas de reforma. Al fin de la década de 1980, cerca de un cuarto de los préstamos del BIRD eran canalizados por medio de los llamados préstamos *policy based*, que conectaban segmentos de ayuda a acciones específicas a tener lugar en plazos predeterminados. Inclusive en aquella época, algunos observadores cuestionaban si la ayuda condicional sería eficaz para alterar políticas y comportamiento de los gobernantes. Investigaciones profundizadas que tuvieron lugar a lo largo de la década de 1990 condujeron a la convicción creciente de que la condicionalidad tenía un impacto muy pequeño. Además, de que la ayuda en la ausencia de políticas bien estructuradas tenía poco o ningún impacto, en cuanto la ayuda combinada con políticas bien concebidas podrían de hecho promover el crecimiento y reducir la pobreza.

Uno de los problemas asociados al condicionamiento de ayudas específicas para reformas sectoriales es el hecho de que en la mayor parte de los casos son negociadas básicamente con las autoridades financieras, con poca o ninguna participación de las áreas de gobierno responsables por las políticas de las cuales se exigiría un involucramiento proactivo. Esto es particularmente verdad para los casos de ayudas de emergencia en situaciones de crisis – casi siempre derivadas del propio ajuste – dirigidas a reducir los impactos inmediatos de las turbulencias de la economía sobre los grupos más vulnerables.

La fragilidad del condicionamiento sectorial – y del intervencionismo de los años 1980 – determinó una postura más flexible del Banco en relación a sus clientes, en el sentido de apoyar reformas amplias y de ser más receptivo a propuestas específicas de los propios países interesados. Estas reformas no son condicionadas a fórmulas rígidas, sino asociadas a procesos que contemplen los principios básicos de transparencia, responsabilización y sostenibilidad. Algunos de los principales desdoblamientos de esta orientación están organizados en las definiciones de la estructura de desarrollo integrado – *comprehensive development framework* – abordada en la subsección 3.2 de este informe. Para Nelson (1999) esta postura más comprometida con las políticas sociales y con la capacitación del Estado puede ser entendida como parte de

una “segunda generación” del ajuste, en cuanto otros autores (Martin, 2000) la entienden como una política “Posconsenso” (de Washington).

Con respecto al desempeño y a la evaluación, la adopción de principios más generales y de conductas más flexibles con relación a los países clientes obliga a la aplicación de criterios y procedimientos también más amplios y menos rígidos que los empleados anteriormente. Las acciones del BIRD a lo largo de los años 1960 y 1970 se caracterizaron por ser predominantemente dirigidas a grandes inversiones integrantes de la cultura predominante del *bricks and mortar* (ladrillo y argamasa) referida por Nelson (1999) como determinante de una sistemática de evaluación centrada en la supervisión técnica de proyectos. En la fase siguiente, del intervencionismo de los años 1980, la estructura de evaluación evolucionó para un sistema más complejo y amplio de indicadores-clave, ahora contemplando – a la par de la eficiencia de los proyectos – la conformidad a componentes de reforma institucional vinculados a las acciones sectoriales. En la cultura de capacitación de los Estados Nacionales y de valorización del combate a la pobreza como objetivo de un conjunto de acciones de dimensión de todo el gobierno – y no más de cada sector – los indicadores de eficiencia y eficacia deben ser más complejos y menos estandarizados. Esto crea desafíos importantes para el área de evaluación del Banco – *Operations Evaluation Department* (OED) –, en gran parte inéditos, especialmente porque los resultados de reformas amplias del Estado no son mensurables tan directamente cuanto los de proyectos específicos o componentes aislados de reforma sectorial.

### 1.3.1.2 La evolución reciente del BID

El BID difiere del BIRD no apenas en términos de enfoque regional y de escala, sino también en términos de relación con los tomadores de crédito y de dinámica interna. Creado en 1959 e incluyendo 46 países miembros (contra 181 del BIRD), el BID siempre se pautó por una actitud más informal y amigable con relación a las demandas de sus miembros (Nelson, 1999, p. 72). El BID contaba, en 1988, con cerca de 1.700 funcionarios, contra 9.500 del BIRD, y en cuanto en este la mayoría de las decisiones son tomadas en su sede en Washington, en el BID el proceso decisorio es en gran parte descentralizado en tres oficinas regionales, que abrigan a la mayoría de sus empleados. Esta relación crea por supuesto una mayor proximidad con los gobiernos nacionales y una actitud distinta con relación a las singularidades de cada contexto. En cuanto para el BIRD el reconocimiento de las diferencias es algo nuevo y contrastante con su cultura de control y estandarización de procedimientos, para el BID la ascensión de las reformas institucionales de los Estados miembros en su estructura de acción puede ser vista como una evolución de la actitud cooperativa que siempre tuvo. Pero esto no significa que los cambios

hayan sido pequeños. Hasta fines de la década de 1980 el BID trabajaba esencialmente como una institución de apoyo a proyectos propuestos por los países miembros, con una actitud predominantemente reactiva delante de las demandas de cada país. Con la emergencia del ajuste económico y de las medidas asociadas al Consenso de Washington (ver cuadro 2), el BID fue instado a asumir una posición proactiva en relación a la reforma y en particular a los principios de gerenciamiento macroeconómico, de reducción del Estado y de liberalización del comercio.

## CUADRO 2

### El Consenso de Washington

La expresión "Consenso de Washington" fue acuñada al fin de los años 1980 por John Williamson, entonces miembro del *Institute for International Economics*, refiriéndose a un paquete de diez ítems vistos por el gobierno de los EUA y por las agencias internacionales con sede en Washington – entre ellas el Fondo Monetario Internacional (FMI), el BIRD y el BID – como elementos necesarios para una primera etapa de reforma política, la integraron las disposiciones relativas al ajuste económico determinadas por el FMI. Los diez puntos son los siguientes:

- Disciplina fiscal: criterios estrictos para limitar el déficit presupuestario.
- Prioridades de gasto público: dejando de lado los subsidios y los gastos con la administración, para concentrarse en los "campos más carentes con alto retorno económico y potencial para mejorar la distribución de renta, como educación y salud básicas e infraestructura".
- Reforma fiscal: ampliación de la base fiscal y corte de los *marginal tax rates*.
- Liberalización financiera: tasas de interés determinadas preferentemente por el mercado.
- Tasas de cambio: orientadas a inducir el rápido crecimiento de exportaciones no tradicionales.
- Liberalización del comercio: tarifas y no cuotas; reducción de las tarifas para cerca del 10% en un plazo de diez años.

Fuente: Williamson. *The political economy of policy reform*. In: Martin, 2000, p. 5, traducción libre.

Estos cambios fueron la tónica de su séptimo y octavo mandato de ampliación de recursos – conocidos como séptimo y octavo *replenishments*, respectivamente en 1989 y 1994 – que determinaron nuevas directrices relativas a los objetivos y al papel del BID (Nelson, 1999, p. 73). El séptimo *replenishment* enfatizó las cuestiones de reducción de la pobreza, género, protección ambiental y apoyo a microempresas, determinando que el BID tuviese un papel más activo en las negociaciones relativas a políticas públicas con sus países miembros y que fuesen establecidas líneas sectoriales de préstamos no sujetas a proyectos, de desembolso rápido y condicionadas a reformas políticas específicas (Nelson, 1999, p. 73). De manera semejante a lo practicado por el BIRD en el mismo período, y en combinación con los préstamos sectoriales, el BID también comprometería hasta el 25% de sus préstamos

totales en las líneas sectoriales.

El octavo *replenishment*, de 1994, confirmó las directrices del período anterior y las reforzó mediante concentración en los siguientes objetivos (Nelson, 1999, p. 74, traducción libre):

- reforma de los sectores de políticas sociales y servicios (de utilidad pública);
- modernización del Estado;
- desarrollo del sector privado; y
- gestión de los recursos naturales.

En el ámbito del mismo *replenishment*, las siguientes directrices fueron establecidas con respecto a la composición de los préstamos, límites por modalidad y metas:

- por lo menos 35% de los préstamos serían dirigidos a los países más pobres de la región;
- los préstamos sectoriales no deberían ultrapasar 15% del total; y
- mitad del volumen de préstamos e por el menos 40% de los proyectos deben ser dirigidos a la reducción de la pobreza y a la equidad social.

En el plano de las políticas sociales de educación y salud, las diferentes fases de organización del BID son reflejadas en las siguientes *ondas*, conforme relatado por Nelson (1999, p. 76, traducción libre):

- La primera (onda), que duró de la década de 1960 a la de 1980, fue prioritariamente centrada en el mejoramiento de instalaciones para escuelas, universidades, clínicas y hospitales.
- La segunda onda cambió el énfasis de la cobertura para la calidad, con atención mucho mayor a equipos, materiales (inclusive libros escolares), currículos y entrenamiento. En cuanto varios proyectos (de diferentes áreas) procuraban mejorar la atención para grupos rurales y pobres no servidos, los esfuerzos del BID en educación y salud eran mucho menos vinculados a prioridades sectoriales o estrategias internas para la institución – como por ejemplo el énfasis a la enseñanza primaria – que en el caso del BIRD.
- La tercera, que emerge a partir de la segunda mitad de los años 1990, envuelve una prioridad creciente a las reformas sistémicas, con importantes cambios en organización y gestión y en los sistemas de financiamiento e incentivos, con el propósito de mejorar la eficiencia, equidad y cualidad.

De manera general, estas fases reflejan una evolución sintonizada con la del BIRD, que resulta en la incorporación de los temas de la descentralización, de la participación popular, de la consulta pública, de los incentivos a los prestadores de servicio y de la responsabilización en los proyectos orientados a la reforma (Nelson, 1999, p. 76). La constatación de estos cambios y el actual reconocimiento sobre la predominancia de proyectos vinculados a una visión más amplia de las políticas gubernamentales no implica que hayan sido eliminados los proyectos específicos y las inversiones en activos tangibles, así como el reconocimiento de la predominancia de estas acciones en el pasado no significa que las instituciones se hayan mantenido ajenas a la reforma política más amplia. Se trata básicamente de un cambio de énfasis y no de una anulación de instrumentos hasta entonces utilizados.

El BID, a partir de 1994, promovió la integración de los procesos de evaluación de proyectos, programas y políticas en el *Evaluation Office* (EVO), que más tarde desarrolló una estructura conceptual que atiende a los objetivos más amplios de una actitud proactiva de la institución en los procesos de reforma del Estado en los países miembros.

### 1.3.2 El desempeño conjunto de la acción estatal y de la asistencia internacional

Los sistemas BID y BIRD de evaluación han pasado por importantes cambios de enfoque a partir del proceso de revalorización de las funciones públicas, que se han dado lugar a partir de la revisión de algunos de los principios más rígidos del ajuste económico, que enfatizaban la disminución del Estado. En la relación de las instituciones con los países miembros se abre espacio para la elaboración de planes de asistencia más amplios cuanto al alcance sectorial e institucional y más flexibles en el sentido de absorber singularidades locales, contrastando con la visión fragmentaria y estandarizada de eficiencia. Este cambio de cultura es bien caracterizado en los informes anuales del EVO, del BID, de 1996 en adelante, en los informes de progreso económico y social de la misma institución (BID, 1999, 2000), así como en la documentación del *Operations Evaluation Department* (OED) del BIRD, en el mismo período. En particular, los principios constantes del *Comprehensive Development Framework* (CDF) del BIRD, dejan clara la opción por una capacitación más amplia de los Estados Nacionales y por mayores compromisos con la equidad y responsabilización de la acción pública en los países beneficiarios, en contraste con el carácter rígido de la reforma del Estado en el concepto estricto del ajuste económico.

En 1994, la unificación de las actividades de evaluación del BID en el *Evaluation Office* representó una evolución importante en el sentido de conferir

a la función evaluación un carácter más holístico que los controles e inspecciones sectoriales volcados al seguimiento de proyectos aislados. El informe de evaluación del BID relativo a aquel año – el primero después de la implantación del EVO – apuntaba como elementos básicos de la nueva política de evaluación del Banco, para asesorar la alta administración de la institución, los siguientes:

- dar seguimiento a resultados, relevancia continua y efectividad de costo de estrategias, políticas públicas, programas, proyectos y sistemas;
- determinar la consistencia de los programas con las políticas, estrategias y prioridades del Banco;
- tomar decisiones bien informadas relativas a la asignación de recursos del Banco; y
- determinar la adecuación de seguimientos de acciones en evaluaciones – clave (BID, EVO, 1995:1.15, traducción libre).

El horizonte de evaluación se expandía para el conjunto de las acciones del Banco y para su consistencia con los objetivos más amplios de la Institución, y la evaluación se vuelve más orgánica con respecto a la política del BID en los programas de reforma del Estado. En el Informe relativo a 1995, publicado en 1996, a partir del análisis de operaciones del Banco en proyectos y programas relacionados a la reforma del Estado, es hecho un estudio sistemático sobre los tópicos de mayor interés y sobre los principales obstáculos para la efectiva implantación de las reformas, así como apuntadas directrices relativas a componentes específicos.

Las principales constataciones fueron organizadas conforme a los tópicos que siguen, organizados en el cuadro 3 (BID, EVO, 1996):

#### CUADRO 3

##### Principales Descubrimientos del Sistema de Evaluación (BID, EVO, 1996, resumen esquemático)

- Componentes de la reforma
  - Reforma fiscal (evaluaciones separadas para las áreas de inversiones, con apoyo del Sistema de Programación y Evaluación de los Sistemas Nacionales de Inversiones – SNIP)
    - Capacitación en la formulación de políticas
    - Ampliación del ingreso presupuestario
    - Reducción del déficit fiscal
  - Funcionalismo público

(sigue)

(continuación)

- Reducción del número de funcionarios
- Formación de un cuadro permanente bien capacitado
- Participación del sector privado en la prestación de servicios
- Descentralización
  - Capacitación de instituciones y gobiernos locales
- Reforma fiscal
  - Parte de un sistema más amplio de ajuste, cuidados con la situación macroeconómica
  - Apoyo a instituciones oficiales de crédito en la compensación de fallas de mercado
- Inversión privada (apoyo del Fondo de Inversión Multilateral MIF y del Departamento del Sector Privado – PRI)
  - Reforma del Sistema laboral
  - Reforma del mercado financiero, inclusive seguridad social – Modernización del Estado (apoyo de la Unidad de Modernización del Estado y Fortalecimiento de la Sociedad Civil – DPP/MOS)
  - Reforma del Poder Judicial
  - Reforma del Poder Legislativo
- Condiciones bajo las cuales se procesa el apoyo del BID a las reformas – Compromiso de largo plazo
  - Contexto macroeconómico
    - Análisis dependiente de los sistemas FMI y BIRD
    - Interacción con todas las áreas de la reforma del sector público
  - Instrumentos para la reforma
    - Reforma de empresas públicas/privatización y reestructuración
      - \* Efectos en los segmentos de finanzas públicas, consumidores, trabajo e intereses privados
    - Reforma del sector financiero
      - \* Efectos en el sistema legal
      - \* Competencia del Ejecutivo para planificar y ejecutar las reformas
  - Aspectos políticos e institucionales
    - Fortalecimiento institucional
    - Dependencia de modificaciones legales
  - Capacidad de gobierno
    - Reestructuración y fortalecimiento institucional
  - Participación del sector privado
    - Inversión en infraestructura
    - Prestación de servicios sociales
    - Crédito para el desarrollo

El análisis sistemático de estos aspectos por parte del área de evaluación del BID fue propuesto con el objetivo específico de orientar las acciones del Banco relativas a cada uno de los componentes inscritos. De las observaciones entonces hechas y en sintonía con los términos del octavo *replenishment*, fueron establecidas directrices para la acción del Banco en el apoyo a estas reformas, conforme el siguiente esquema de estructura de tópicos:

#### CUADRO 4

#### Recomendaciones (originadas) de Evaluaciones de la Reforma del Sector Público Aprobadas por el Comité

(BID, EVO, 1996, resumen esquemático)

##### a) Cooperaciones técnicas en apoyo a la reforma del sector público

- Recomendación 1 – definiciones básicas de políticas públicas:
  - BID debe redefinir propósitos y objetivos de la asistencia
  - Emitir directrices de buenas prácticas, bien definidas por área de reforma y basadas en evaluación
  - Sintonizar áreas de reforma con las áreas del Banco
- Recomendación 2 – programación de procesos y misiones:
  - Misiones a países deben ser sintonizadas con gobiernos y ayudar a definir la estrategia específica del Banco en el apoyo
  - Programaciones de acciones en países, basadas en estudios profundizados incluyendo evaluaciones de programas, así como operaciones y estudios sectoriales
  - Estructura estratégica y proyecto de financiamiento anual
- Recomendación 3 – fortalecimiento de las capacidades de monitoreo y evaluación:
  - Capacitación interna y uso de consultoría externa en el área de evaluación del BID
  - Desarrollo de capacitación en evaluación en los países miembros

##### b) Aspectos institucionales da reforma de empresas públicas

- Recomendación 1 – definición de política:
  - Definición de objetivos sectoriales de largo plazo
  - Planificación del sistema de apoyo institucional
- Recomendación 2 – estructura institucional para la reforma de empresas públicas:
  - Fortalecimiento institucional dirigido a la reforma de empresas públicas
    - \* Capacitación técnica para interactuar con las empresas
    - \* Espacio político para tomada de decisiones
  - Proyectos amplios de reforma
    - \* Compromisos con diversas áreas de gobierno
    - \* Implicaciones políticas
    - \* Riesgos
    - \* Planes de contingencia

(sigue)

- Estructura legal
    - \* Responsabilidades, procedimientos y reglas
  - Recomendación 3 – contratos de gestión:
    - Instrumento conectado a préstamos para empresas públicas
      - \* En proyectos de reforma/reestructuración
      - \* En proyectos de ejecución de inversiones
    - Apoyo técnico a la elaboración de contratos de gestión
  - Recomendación 4 – privatización:
    - Apoyo técnico a la privatización (parte del programa de reforma de empresas públicas)
    - Evaluación basada en resultados de largo plazo y no en ganancias presupuestarias de corto plazo
    - Consideración de alternativas de “no venta”
      - \* Contratos de gestión
      - \* Arrendamiento
      - \* Concesión
- c) La reforma de los bancos de desarrollo en los préstamos sectoriales del BID
- Recomendación 1 – definición de la estrategia:
    - Revisión dirigida a incorporar buenas prácticas
    - Continuidad y consistencia
  - Recomendación 2 – reforma sectorial y sistema de programación:
    - Reforma del sector financiero como parte del proceso de ajuste
    - Coordinación entre diferentes componentes y apoyos sectoriales en un sistema coherente
    - Apoyo técnico y préstamos dirigidos al fortalecimiento institucional
      - \* Créditos complementarios a los mecanismos de mercado
      - \* Consideración de implicaciones políticas y reacciones
  - Recomendación 3 – condicionamiento de préstamos y legislación:
    - Condiciones de aprobación de iniciativas del Ejecutivo en el Legislativo – evaluación
    - Decretos y otros actos del Ejecutivo utilizados apenas en situaciones particulares
    - Planes de continencia
  - Recomendación 5 – diagnósticos e intervenciones del sector público:
    - Cualquier papel previsto a las instituciones oficiales de crédito y fomento debe ser basado en diagnósticos profundizados que incluyan
      - \* Condiciones que afectan la demanda y la oferta de crédito en las áreas envueltas
      - \* Instrumentos alternativos que podrían subsanar fallas de mercado
      - \* Factores no financieros que afectan la competencia
    - Elegibilidad estricta y condicionada a
      - \* Modelos de contabilidad adecuados
      - \* Monitoreo por un cuerpo de supervisión competente

La estructura de evaluación necesaria para hacer frente a esta demanda se torna más compleja y amplia no sólo al interior del BID, integrando diferentes sistemas sectoriales, sino también en la relación del Banco con sus países miembros, dejando clara la necesidad de que en cada uno de estos países se han desarrollado sistemas propios y adecuados de evaluación. La necesidad de combinar elementos cualitativos y cuantitativos de evaluación es ampliada en la perspectiva de la acción de gobierno en su todo y vuelve a aparecer – como un abierto desafío – la demanda de combinar el desempeño por el lado de las políticas con la eficiencia del gasto público, por el lado de los sistemas de finanzas, presupuestos y control.

El informe de evaluación relativo a 1996 (BID, EVO, 1997a) da cuenta de que hubo un progreso substancial en la gestión con base en las recomendaciones del año anterior, aunque no hayan sido integralmente implantadas. Una de las dificultades que se verificó con mayor precisión en este período fue el hecho de que algunas líneas de proyectos/préstamos no sería posible evaluarlas, por falta de una estructura metodológica que fuese bien entendida y asimilada por todas las áreas. Más tarde, en 1997, el BID publicaría su estructura lógica de evaluación (BID, EVO, 1997b) abarcando las diferentes formas de evaluación aplicables a proyectos del Banco. Según el informe de actividades de 1997 (BID, EVO, 1998), la estructura lógica de análisis propuesta fue aplicada en casi 80% de las operaciones de préstamo sometidas a la Directoría Ejecutiva de la institución.

En el mismo informe anual de 1997 (BID, EVO, 1998) las principales lecciones aprendidas desde 1993 en áreas-clave de acción del BID son consolidadas. En el área de modernización y reforma del sector público, fueron considerados los programas organizados bajo los tópicos de *i*) reforma de los bancos de desarrollo; *ii*) reforma del sector de empresas públicas; *iii*) cooperación técnica en el apoyo a la reforma del sector público; y *iv*) préstamos sectoriales. Se observa, por la lectura de las directrices abajo transcritas, que diferentemente de las expectativas creadas por la recomendación A-3 del cuadro aprobado por el pleno del Banco en 1995 (cuadro 4) no hubo un trabajo de profundización de criterios e instrumentos dirigidos específicamente al fortalecimiento de la evaluación de los países miembros:

- 1.76 The IDB should refine the objectives and scope of the Bank's assistance to member countries involved in public sector reform and development. Strategy papers, based on evaluation and "best practices" studies on clearly defined areas of public sector reform, should be produced by the pertinent units of the Bank, such as e.g. the Fiscal Unit, in accordance with the mandate of the 8th Replenishment and under the coordination of the Strategic Planning and Operational Policies Department. Accordingly, the required expertise and resources should be assigned.

1.77 The country programming process with respect to technical cooperation in support of public sector reform should continue to be emphasized, in the context of the need to set priorities for IDB resource allocation. Country missions should help define the Bank's strategies and pipeline in this area, in close coordination with the Government's goals. The process of preparation of the new country programming documents, such as the Country Paper, whose procedures and contents are being defined by a Management Task Force, must be based on an in-depth analytical work, including operations and program evaluations, and sector studies.

1.78 The Bank should strengthen its technical capacity to assess the effectiveness of public sector reform assistance projects through improved in-house capability and the use of outside consultants for monitoring, mid-term evaluations, and ex-post evaluations (BID, EVO, 1998:1.76-1.78, version original).

Aunque las recomendaciones de 1995 contemplasen explícitamente el apoyo a la formación de la capacidad nacional para evaluación, por los términos de las directrices de 1997 el énfasis continúa centrado en la propia capacitación del Banco y en el uso de consultores externos. El fortalecimiento de la función evaluación en los países miembros no fue puesto, por el EVO, en la cálculo de acción prioritaria de corto plazo. Sin embargo, su importancia continúa siendo reconocida en toda la documentación del BID, dentro y fuera del área de evaluación propiamente dicha. Desde el punto de vista del perfeccionamiento de las instituciones democráticas, abordado con énfasis en el último informe sobre desarrollo económico y social, la evaluación de políticas públicas en su sentido más amplio tendría un papel importante en el mejoramiento del nivel de calidad del gobierno, en aquel trabajo fue considerada bajo requisitos fundamentales (BID, 2000, p. 186-7):

- i) la habilidad del gobierno en garantizar el cumplimiento de contratos y proteger la vida y la propiedad de sus ciudadanos;
- ii) la ausencia de corrupción;
- iii) la eficiencia del gobierno en prestar servicios públicos; y
- iv) la ausencia de una regulación pesada y discrecional.

Por el lado del sistema BIRD, los cambios de orientación que hicieron más flexibles y amplios los programas de asistencia para desarrollo fueron sintetizados en una estructura conceptual amplia dirigida para el desarrollo, el *Comprehensive Development Framework* (CDF). Siguiendo las directrices fundamentales definidas en un documento suscrito por el Presidente del BIRD (Wolfensohn, 1999), dirigido a los objetivos de desarrollo sostenido y alivio de la pobreza, el CDF nació de una visión holística del desarrollo con papeles definidos para el Estado en la búsqueda proactiva de instrumentos para su

realización, en contraste con las posiciones estrictas de disminución del Estado y autorregulación de mercado insistentemente defendidas por el sistema BIRD hasta mediados de la década. La estructura de abordaje holística fue compuesta por los siguientes aspectos del desarrollo (Wolfensohn, 1999, p. 10 y siguientes, traducción libre):

A. Estructurales:

1. gobierno bueno y limpio;
2. sistema jurídico e legal efectivo;
3. sistema financiero bien organizado y bajo supervisión; y
4. red de seguridad y programas sociales.

B. Humanos:

5. instituciones de educación y cultura; y
6. aspectos de salud y población.

C. Físicos:

7. agua y alcantarillado;
8. energía;
9. estradas, transportes y comunicaciones; y
10. desarrollo sostenido, aspectos ambientales y culturales.

D. Estrategias específicas – sectores rural, urbano y privado:

11. estrategia rural;
12. estrategia urbana;
13. estrategia para el sector privado; y
14. consideraciones nacionales especiales.

Esta estructura resultó en la propuesta de una matriz de abordaje amplia para la sociedad y gerenciamiento del proceso de desarrollo, en la cual deben ser cruzadas las actividades específicas de cada uno de los socios – públicos, privados, ONGs, agentes internacionales, etc. – y los prerequisites para un proceso de crecimiento sostenido y para alivio de la pobreza, de acuerdo con los aspectos anteriores citados. La matriz es bastante flexible en su construcción, y el documento reconoce que deberá tener variaciones importantes de país a país. Lo más importante es el involucramiento efectivo de todos los socios en un programa que sea útil para el gobierno y para el pueblo de los países a quienes

el Banco atiende, "(...) ya que a ellos deben pertenecer los programas y no a nosotros (BIRD)" (Wolfensohn, 1999, p. 23, traducción libre).

Después de un año de implantación, el CDF fue objeto de un informe de evaluación de progreso que en su abertura reitera los términos del compromiso original y enfatiza los siguientes principios de desarrollo (BIRD, CDF, 2000, p. 1, traducción libre):

- asumir un abordaje holístico, de largo plazo, para el desarrollo (tratando cuestiones sociales, estructurales e institucionales en igualdad de condiciones con las macroeconómicas);
- propiedad de los países (relativas a los planes de desarrollo);
- sociedad con todos los proveedores de recursos y agentes interesados; y
- enfoque más directo sobre los impactos del desarrollo, especialmente la reducción de la pobreza.

El documento destaca que para ser creíble, la visión de largo plazo debe ser realista y apoyada en una amplia consulta nacional. La evaluación de progreso relativa a los trece países integrantes del sistema en su primer año<sup>1</sup> muestra que la capacitación administrativa e institucional es un obstáculo en todos los casos, sin excepción. Según el informe, "(...) (la fragilidad administrativa e institucional) afecta el ritmo de desarrollo de la apropiación nacional, de la formulación de una visión amplia de largo plazo, del moldeo de socios y de la identificación de impactos del desarrollo" (BIRD, CDF, 2000, p. 8, traducción libre).

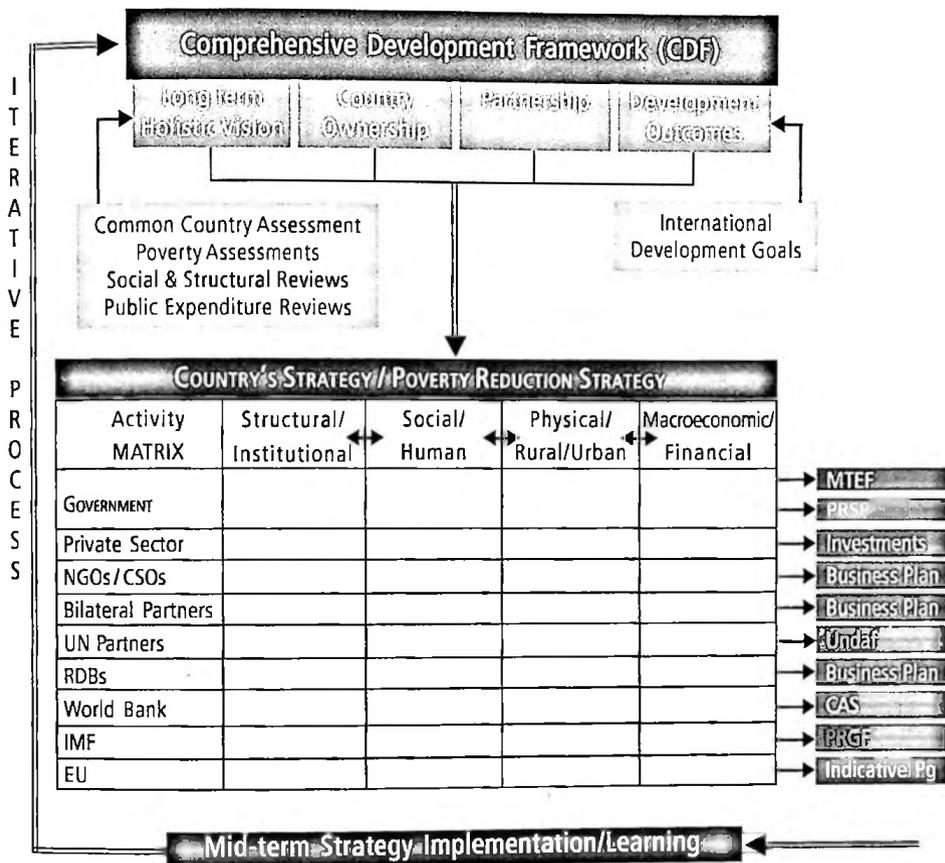
En la figura 1, que sigue, es reproducido el esquema de planificación – y estructura de evaluación – de los planes de asistencia estratégica al país (*Country Assistance Strategy* – CAS) concebidos según principios del CDF. El esquema reproduce las relaciones generales entre los diferentes agentes y muestra como la asistencia al país puede relacionarse con el plan nacional de desarrollo del país y diferentes agencias internacionales de ayuda.

Aparte de lo conciso de este esquema, con respecto a la complejidad de las instituciones nacionales de diferentes países y respectivas estructuras internas de poder político (lo que lo descalifica en la pretensión de abrigar los propios planes nacionales de desarrollo), es esclarecedor en el sentido de situar una posible unificación de los procesos de evaluación de desempeño de diferentes programas y proyectos objeto de fomento/transferencia de las agencias internacionales.

1. Bolivia, Costa de Marfil, República Dominicana, Eritrea, Etiopía, Gana, Jordania, Kirguizistán, Marruecos, Rumania, Uganda, Vietnam, Margen Occidental del Jordán y Franja de Gasa.

FIGURA 1

Ligación entre la Estrategia de Asistencia al País del CDF y el Plan de Desarrollo Nacional



MTEF: Medium-Term Expenditure Framework, prepared by government

PRSP: Poverty Reduction Strategy Paper (required for IDA, HIPC, PRGF countries only) prepared by government and followed by Joint Bank/Fund Assessment

CAS: World Banks Country Assistance Strategy

PRGF: International Monetary Funds Poverty Reduction and Growth Facility

RDB: Regional Development Bank(s)

Undaf: United Nations Systems Development Assistance Framework

Fuente: BIRD, CDF, 2000, p. 53, versión original.

El informe anual de 1999 del área de evaluación del BIRD (BIRD, OED, 1999a) sitúa la evolución conceptual para el CDF como una tercera fase en los paradigmas que orientaron las acciones del Banco. El documento identifica las tres fases paradigmáticas como Planificación, Ajuste (económico) y CDF. En la tabla 2, siguiente, son resumidas las principales características de cada una de las tres, de acuerdo con el Banco.

TABLA 2  
Tres Paradigmas de Desarrollo

Planning	Adjustment	Comprehensive Development Framework
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pervasive market failures</li> <li>• Government-led development</li> <li>• Centrally driven; detailed blueprints</li> <li>• Investment-led development</li> <li>• Resource allocation by administrative fiat</li> <li>• Planners and engineers dominant</li> <li>• Industrialization with import substitution</li> <li>• Donors fill resource gap</li> <li>• Donors place foreign experts</li> <li>• Marginal role for monitoring and evaluation</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pervasive government failures</li> <li>• Market-led development</li> <li>• Short-term adjustments</li> <li>• Incentive-led development</li> <li>• Investments and institutions follow it</li> <li>• Economists and financial experts dominant</li> <li>• Liberalization and privatization</li> <li>• Donors determine resource envelope</li> <li>• Donors impose policies</li> <li>• Donor-driven monitoring of policy implementation</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Situation-dependent failures</li> <li>• Country-led development through partnerships</li> <li>• Long-Term vision, social transformation, adaptive learning process</li> <li>• Investment, incentives, and institutions considered jointly</li> <li>• Multidisciplinary approach</li> <li>• Liberalization, regulation, and industrial policy to match state capability</li> <li>• Country drives aid coordination based on comparative advantages</li> <li>• Donors provide advisory assistance to empower stakeholders with options</li> <li>• Participatory monitoring and evaluation to enhance learning and adaptation</li> </ul>

Fuente: BIRD, OED, 1999a, p. 2, versión original.

El informe reconoce que hay cinco áreas principales de tensión aun problemáticas con relación a los procedimientos heredados de los paradigmas anteriores, que constituyen desafíos abiertos en el desarrollo de programas sectoriales y temáticos. Son: *i)* el corto plazo contra el largo plazo; *ii)* el alcance amplio contra la selectividad; *iii)* la velocidad contra la apropiación localmente enraizada; *iv)* la asociación contra la capacidad del país; y *v)* la responsabilización por resultados contra la capacidad local (BIRD, OED, 1999a, p. 11). Asociando estos desafíos a los mencionados en la escala de proyecto y en la escala de país, el documento del OED propone abordajes generales que pueden ayudar a superarlos, siempre de acuerdo con la estructura conceptual del CDF.

Fuera del esquema aun experimental del CDF, el conjunto de las acciones del BIRD pasó a ser objeto de una visión crítica que condujo a un abordaje también holístico y de largo plazo, coherente con los contenidos de aquella estructura conceptual. En el Informe de Desarrollo de 1999, un gran énfasis le fue dado al alcance de las reformas y a la flexibilidad de sus concepciones y ejecución de acuerdo con las singularidades de cada país. En las palabras del informe:

An important lesson the Bank has learned over the past decade is that assistance at the project level alone is not enough; projects can lead to development only when conceived and designed against broader sectoral, country, regional, and thematic perspectives. (...) A second lesson is that success in serving the client requires a cross-cutting emphasis on development effectiveness. (...) Possibly the biggest challenges facing the Bank today relate to measuring – and achieving – results at the level of not only Bank projects but also overall assistance, and becoming more selective as donors strive for greater complementarity in supporting country development strategies (BIRD, 1999, p. 95, version original).

**TABLA 3**  
**Desafíos y Abordajes Promisorios (para superarlos)**

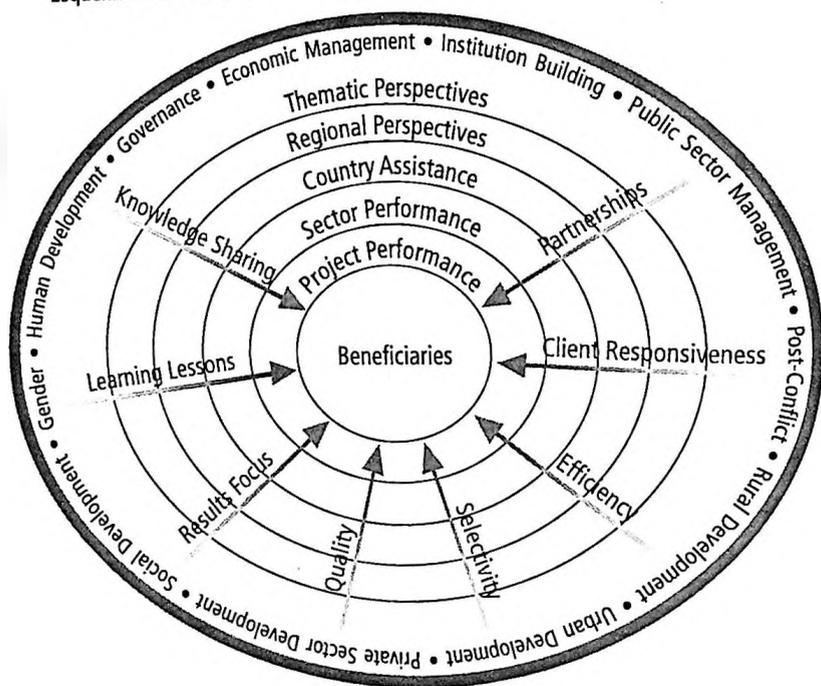
Challenges and tensions	Approaches
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Short versus long term</li> <li>• Comprehensiveness versus selectivity</li> <li>• Ownership versus conditionality</li> <li>• Speed versus broad-based ownership</li> <li>• Accountability for results versus local capacity</li> <li>• Poor accountability record versus scaling up</li> <li>• Partnership versus country capacity and transaction costs</li> <li>• Country focus versus global public goods</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Learning process, not blueprints</li> <li>• Managing complexity by sequencing</li> <li>• Comprehensive analysis and selective actions</li> <li>• Sectorwide approaches tailored to countries and sectors</li> <li>• Adaptable conditionality for a mutual commitment process               <ul style="list-style-type: none"> <li>• Building consensus</li> <li>• Broadening participation</li> <li>• Information for accountability and learning</li> <li>• Capacity building to manage for results</li> </ul> </li> <li>• From aid coordination to development partnership and capacity building</li> <li>• Links between global and country strategies</li> </ul>

Fuente: BIRD, OED, 1999a, p. 24, versión original.

Los dos destaques principales – la amplitud de la perspectiva sectorial y territorial de la asistencia y el desafío de medir los impactos del proyecto de desarrollo – conducen al reconocimiento de la necesidad de la función evaluación según un enfoque de política pública y de programa. En la figura 2, son esquematizados los principales flujos y relaciones involucrados en esta visión amplia de desarrollo.

El enfoque de la estrategia en la escala del país, con mayor grado de flexibilidad e identidad con objetivos nacionales, envuelve una mayor complejidad sectorial y territorial no sólo para la acción y su articulación institucional, sino también para el proceso de evaluación. Este desdoblamiento, ya visualizado en los trabajos del EVO/BID considerados anteriormente, fue abordado con gran especificidad en dos documentos del BIRD analizados a seguir: el primero de balance de varios sistemas nacionales de evaluación, a partir de un seminario internacional donde se debatió la materia (BIRD, OED, 1999b) y el segundo de recomendaciones para el desarrollo de la capacidad de evaluación en los países miembros (Mackay, 1998).

FIGURA 2  
Esquema de Efectividad de Desarrollo



Fuente: BIRD, p. 95, versión original.

### 1.3.3 La evaluación bajo el contexto de la reforma

#### 1.3.3.1 Los papeles y modalidades de la evaluación de desempeño del sector público

La evaluación es entendida, bajo la perspectiva de los programas de asistencia a países, como un elemento central de garantía de eficacia. La función evaluación se integra como parte del proceso de desarrollo institucional y reforma del Estado en los países beneficiarios y el BIRD, en las palabras del Director-General del OED, observa tres razones centrales para que la calidad de la capacitación local para evaluación sea considerada hoy componente decisivo para el suceso de la asistencia a países (Picciotto, en BIRD, OED, 1999b, p. 4, traducción libre):

- Hoy en día, toda la comunidad (internacional) de asistencia para el desarrollo se vuelca hacia la gestión basada en resultados sea en escala de proyecto, de país o global. Y toda la experiencia de las diferentes agencias de desarrollo converge para la lección común de que sin una capacidad institucional enraizada (en cada país o área de intervención) los componentes de monitoreo y evaluación de los proyectos son simples ejercicios en papel, sin ningún otro valor.
- En el ámbito de los propios países beneficiarios la evaluación ha surgido como una demanda creciente, a medida que las estrategias del país se hacen más participativas y envuelven un espectro ampliado de socios.
- Cuando se amplían las coaliciones institucionales de apoyo para el desarrollo en cada país, es muy difícil asegurar la coherencia de la asistencia mediante instrumentos de gobernación centralizados en la sede de la agencia. El país es el centro de la asociación y la evaluación debe ser localizada lo más cerca posible del campo de acción.

Bajo estos términos, el desarrollo de la capacidad evaluación implica – más que transferir habilidades específicas en evaluación – inserir las estructuras, los sistemas y los procesos de evaluación en el contexto de las nuevas estrategias de reforma del sector público (Picciotto, en BIRD, OED, 1999b, p. 4, traducción libre).

Este objetivo de inserción institucional más amplio de la función evaluación envuelve desafíos importantes aun no resueltos en países de grande tradición en evaluación y controles internos, como los EUA. La convergencia de conceptos entre los sistemas de evaluación de desempeño en diversos niveles – proyectos, programas y políticas –, entre sí y con los sistemas de eficiencia financiera y control, son todavía metas no alcanzadas, inclusive en estos países. Mackay (en BIRD, OED, 1999b) alerta para el hecho de que varios tipos de instrumentos de evaluación son utilizados por especialistas de diferentes áreas con diferentes connotaciones conceptuales. Economistas implicados en la

evaluación de proyectos, científicos sociales en la evaluación de políticas y auditores en la evaluación y control de presupuesto, se utilizan de procedimientos de evaluación *ex-ante*, de progreso/formativa, *ex-post*/acumulativa, de auditoría financiera y de auditoría económica con connotaciones conceptuales distintas, dando origen a confusiones sobre el alcance y los objetivos cubiertos. Del conjunto de cinco países analizados en el documento de referencia sobre desempeño del sector público,<sup>2</sup> Mackay destaca la búsqueda de vínculos y puntos comunes en las siguientes áreas (BIRD, OED, 1999b: xi, traducción libre):

- gestión financiera de los presupuestos, incluyendo informes financieros y auditoría;
- relaciones fiscales intergubernamentales, en la medida en que contengan un propósito en el desempeño;
- comercialización y distribución de servicios públicos por el sector privado. Para que el sector privado tenga suceso en la prestación de servicios públicos, los gobiernos deben entender claramente los objetivos del programa y deben promover seguimientos de desempeño *ex-ante*, de progreso y *ex-post*;
- formulación de modelos o estándares de prestación de servicio por las agencias reguladoras y monitoreo de la efectiva observancia de estos estándares;
- reforma del servicio público, incluyendo el gerenciamiento y evaluación de desempeño del personal y reconociendo que el desempeño individual es reflejado, hasta cierto punto, en el desempeño del proyecto o programa;
- asesoría a la política de servicio público, englobando resultados de evaluación existentes o buscando establecer nuevos;
- participación y "voz" de la sociedad civil, incorporando las percepciones y las expectativas de los ciudadanos comunes relativas al desempeño del gobierno; y
- esfuerzos anticorrupción, en especial en el mejoramiento de los sistemas de gestión financiera y de informe de desempeño, con el fortalecimiento de entidades de control y el cumplimiento de metas de mayor transparencia en políticas públicas y su ejecución.

Desde el punto de vista del BIRD, la orientación general para las acciones de capacitación para la evaluación de desempeño en los países beneficiarios,

2. Australia, Canadá, Chile, Indonesia, Zimbábue.

envolviendo diferentes instrumentos y usuarios, incluye cuatro puntos fundamentales (Gray, en BIRD, OED, 1999b, p. 99, traducción libre):

- Foco en las instituciones, en el sentido de reunir los puntos de vista de oferta y demanda, diferente de la antigua capacitación específica, definida por el lado de la oferta. El foco en la institución implica considerar cómo la capacidad es desarrollada, cómo es utilizada y si es utilizada. El entrenamiento y la formación de capacidad específica son importantes, pero no conducen a nada si no hubiera la demanda efectiva para la evaluación en el sistema institucional del país.
- Enfrentar el desafío de volver funcionales las estructuras del sector público (hoy) sin responsabilización, capacitación y controles claros. Este desafío puede ser enfrentado mediante tres mecanismos definidos en el Informe Anual de Desarrollo, de 1998, que son: reformar la jerarquía dentro del gobierno, mediante nuevas reglas de control y gestión; escuchar la voz del público y de la sociedad civil sobre el desempeño del gobierno; y (implantar) mecanismos de competencia y contestación de la posición del gobierno, sea con relación a otras partes (o esferas) del gobierno, sea con relación al sector privado. Cada uno de estos tres abordajes envuelve sus contrapartidas en la composición de agentes de evaluación: la primera, el propio gobierno; la segunda, las ONGs y entidades de la sociedad civil; la tercera, la evaluación y selección del mercado.
- El tercero, es el tema de los instrumentos. Cada una de las formas de asistencia del Banco puede envolver diferentes instrumentos en beneficio de la reforma del sector público. Los préstamos de corto plazo para ajuste tienen bajo potencial de transformación en razón del corto plazo, pese a tener un gran medio de acción. Los préstamos de asistencia técnica y los proyectos de inversiones tiene un menor medio de acción. El Banco, hoy, se concentra en la idea de préstamos de mayor plazo y con mayor transferencia de recursos, con desembolsos encaminados no a las compras (de insumos) sino a (componentes de) la reforma del sector público. Un tipo de préstamo en esta línea es el *Perl – Public Expenditure Reform Loan*, en el cual todo el sistema de gerenciamiento del gasto público queda sometido al escrutinio y abierto a la reforma.
- El cuarto, dice respecto a los estímulos internos del BIRD en el sentido de incentivar la capacidad de evaluación, orientada a una mayor eficacia del desarrollo en los países beneficiarios.

Del conjunto de instrumentos y directrices relativas a la evaluación emergen diferentes papeles, criterios e instrumentos. Teniendo en cuenta definir

los atributos y los campos de aplicación específicos de cada instrumento, el BIRD propone una matriz de complementariedad en la cual ordena los sistemas de gerenciamiento basado en resultados, auditoría interna y evaluación, conforme sigue en la tabla 4 (McAllister, en BIRD, OED, 1999b, p. 109, traducción libre).

**TABLA 4**  
**Papeles Complementarios del Gerenciamiento basado en Resultados,**  
**de la Auditoría Interna y Evaluación**

Atributos definidores	Gerenciamiento basado en resultados	Auditoría interna	Evaluación
Responsabilidad	Gerente del programa	Corporación	Central/corporación
Foco	Resultados de desarrollo y operacionales	Procesos de gestión y operacionales	Resultados del proceso (intencionales o no). Envuelve todos los agentes interesados, inclusive clientes y otros financieristas.
Objetivos principales	Establecer objetivos del programa. Auxiliar a los agentes a entender cuando sus programas están teniendo suceso o no, señalando posibles problemas de gestión o en la concepción básica o en la diseminación.	Auxiliar a los agentes a entender que programas fueron o no alcanzados y por qué, y si los recursos fueron gastados como lo previsto. Proponer mejoramientos operacionales y administrativos	Auxiliar a los gerentes a entender por qué y como los resultados de la acción fueron o no alcanzados. Hacer recomendaciones para mejoras en políticas, programas y proyectos.
Objetivo típico	Monitorear operaciones del programa o proyecto y los niveles de servicio (prestados). Informar el desarrollo a los agentes y alertarlos para los problemas que requieren una acción (correctiva). Monitorear la efectividad de costo de la gestión y de la diseminación.	Examinar como funcionan los sistemas de gerenciamiento y sus prácticas. Detectar y controlar riesgos. Buscar alternativas más económicas de programas y proyectos	Cuestionar la lógica y los objetivos de la acción. Determinar el suceso en alcanzar resultados. Buscar medios más económicos de alcanzar los resultados del programa
Cobertura/ frecuencia	Fornece evaluaciones de progreso de programas y proyectos	Conforme solicitud, analiza programas, proyectos y sistemas seleccionados.	Conforme solicitud, evalúa políticas, programas y proyectos claves
Elementos comunes	Información actualizada, relevante y basada en evidencia (empírica).		

### 1.3.3.2 El desarrollo de la capacidad de evaluación

Pese al reconocimiento explícito por parte de las agencias internacionales de desarrollo sobre la importancia de desarrollar una capacidad nacional de evaluación en los países miembros, son pocos los trabajos conceptuales específicamente proclives a esta finalidad. Por parte del BID, la referencia más importante directamente dirigida a principios y criterios de evaluación es el *logical framework* (BIRD, OED, 1997b). Este documento debe ser traducido

íntegramente para uso como referencia conceptual de consulta básica del Proyecto BRA97/039. Sin embargo, por ser un trabajo dirigido más a la formación de capacidad de evaluación en el ámbito del propio BID y predominantemente en la escala de proyectos, no contiene recomendaciones específicas relativas a la creación de bases nacionales con alcance sobre políticas públicas y programas conectados.

El documento de apoyo más específico con respecto a la formación y mejoramiento de los sistemas nacionales de evaluación y el *Evaluation Capacity Development: a diagnostic guide and action framework* (Mackay, 1998), editado por el OED/BIRD. La guía está organizada en nueve pasos dispuestos para la identificación de opciones y para la estructuración del plan de acción relativo al desarrollo de capacidad en evaluación. Estos pasos son:

1. identificar ministerios-clave y otros órganos y entidades con respecto a sus funciones y vínculos formales;
2. diagnosticar incentivos, ética y posibles focos de corrupción en el sector público y determinar cuales sistemas de normas e incentivos dan forma al proceso decisorio;
3. identificar lo que influencia a la decisión sobre el presupuesto y el proceso decisorio ejecutivo de línea de frente (sectorial). Identificar los papeles verdaderos (y no apenas formales, estatutarios) y la autonomía decisoria de los ministerios de línea de frente y de los ministerios centrales (área económica);
4. definir la importancia de la evaluación en el proceso decisorio del presupuesto y de las áreas de gerenciamiento sectorial;
5. identificar las actividades de evaluación de los ministerios centrales y sectoriales y de otras organizaciones;
6. identificar las actividades de evaluación y papeles de las agencias de asistencia para el desarrollo;
7. identificar las reformas del sector público más importantes de los últimos años;
8. mapear oportunidades y opciones para desarrollar la capacidad de evaluación; y
9. preparar un plan realista de desarrollo de la capacitación en evaluación (Mackay, 1998, p. 5, traducción libre).

Para cada uno de los pasos son detalladas cuestiones-clave y guías de levantamiento institucional para diagnosticar las instituciones que están más

apras para ofertar los procesos de evaluación y que dificultades mayores se enfrentaran en la receptividad de este proceso – y en la capacidad de prestar informaciones relevantes – por parte de las instituciones a ser evaluadas. El diagnóstico relativo a cada conjunto de variables organizadas según estos nueve pasos permite trazar, por un lado, la situación actual y un escenario tendencioso, correspondiente a la perspectiva futura caso nada sea hecho. Por otro lado, es posible visualizar un escenario inducido, que corresponda a los objetivos y metas del plan de desarrollo, para lo cual serán necesarios instrumentos específicos a alcanzarse.

Por su carácter genérico, proclive a la realidad de un conjunto grande y heterogéneo de países que integran la clientela del BID, el diagnóstico sugerido en muchos aspectos se muestra excesivo y en otros simplista, cuando es imaginado en un contexto como el de Brasil. La complejidad del Estado brasileño es mucho mayor de lo que el esquematizado en los nueve puntos, y la función evaluación, si bien no se haya consolidado como un sistema cohesivo y extensivo como lo deseado, en absoluto no es una novedad. Por lo tanto, la estructura de diagnóstico – si fuese el caso – debe ser profundizada y adaptada para la realidad brasileña de las competencias de las administraciones directa e indirecta, establecidas en la estructura judicial e institucional del Derecho Administrativo, además de obviamente observar los límites entre los poderes y esferas del Estado establecidos en la Constitución Federal. No obstante, la guía tiene una organización metodológica clara y precisa y podrá ser muy útil como base para la ampliación del molde de la función evaluación en el ámbito del Proyecto BRA 97/039, siendo por esto recomendada su traducción íntegra.

#### 1.3.4 Lecciones preliminares

Es prematuro adelantar lecciones de los documentos relativos a la evaluación en los sistemas BID y BIRD sin considerar los casos concretos analizados más adelante en este informe. Con referencia a los subsidios metodológicos expuestos en esta sección lo más correcto sería hablar de identificar “lecciones de las lecciones” – en el sentido de una interpretación de segundo orden sobre las interpretaciones originales de los autores analizados.

Sin embargo, es oportuno destacar que en la esencia de los principales problemas y dificultades comunes apuntados por los sistemas BID y BIRD en la estructuración de sistemas nacionales de evaluación en sus países miembros está la conexión entre los conceptos de desempeño – en sentido amplio, abarcando políticas y programas – y el conjunto de planes y controles presupuestarios y financieros, que también hacen parte del concepto amplio de evaluación en el contexto de la modernización y reforma del Estado. Para esto es registrada, esperando una profundización futura, la tabla esquemática

de las variables-clave para la integración de estas dos grandes vertientes, conforme estudio de Pollitt (1999).

Para facilitar el entendimiento de los casos descritos más adelante es importante incluir en el análisis de los sistemas y prácticas nacionales de evaluación los conceptos de condiciones de transferencia abordados en la subsección 1.2.3 de este informe, considerando los contenidos de directrices generales y específicas tratadas en la presente sección con respecto a los sistemas BID y BIRD. Algunas de las asimetrías detectadas entre los sistemas de gestión financiera y desempeño de los casos estudiados resultan claramente de desequilibrios relacionados a la adaptación y a la capilaridad de modelos absorbidos por uno y otro sistema. Por ejemplo, un área específica de evaluación de desempeño adapta con relativo suceso un modelo extranjero, en cuanto otra área – aunque no sea directamente relacionada – continúa trabajando, también de forma satisfactoria, con un modelo de evaluación burocrática de procedimientos. Independientemente de las razones que llevaron a una y otra para cada uno de estos caminos y del relativo suceso interno de sus respectivos procesos evaluadores, habrá problemas serios en la articulación de las culturas evaluadoras de estas dos áreas.

**TABLA 5**  
**VARIABLES-CLAVE PARA LA INTEGRACIÓN ENTRE LA GESTIÓN**  
**FINANCIERA Y LA DE DESEMPEÑO**

Integración más fácil en un contexto donde	Integración más difícil en un contexto donde
<ul style="list-style-type: none"> <li>• las metas y objetivos estratégicos sean vinculados a la asignación de recursos;</li> <li>• sea aplicado un presupuesto global o basado en resultados;</li> <li>• sea aplicada la contabilización del costo pleno de las actividades;</li> <li>• el programa en cuestión sea compuesto por un conjunto tangible y mensurable de productos o servicios;</li> <li>• la integración sea tratada en los niveles de gestión de prioridades del programa y de gestión operacional;</li> <li>• el impacto de un programa pueda ser visto luego que el producto o servicio sea entregado; y</li> <li>• los resultados puedan ser atribuidos al programa con seguridad (en vez de sospecharse que puedan haber sido determinados por otros factores).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• la base de la planificación y asignación de los recursos sea el incrementalismo histórico;</li> <li>• el presupuesto sea basado en rubricas lineares;</li> <li>• las entidades responsables por la contabilidad no pertenezcan a los órganos/entidades donde el programa sea aplicado y su desempeño evaluado;</li> <li>• el programa consista de servicios "ideales" no tangibles y no estandarizados;</li> <li>• los efectos del programa pueden ser detectados apenas a largo plazo; y</li> <li>• aun cuando los resultados sean detectados, su atribución directa al programa es incierta.</li> </ul>

Fuente: Pollitt, 1999, p. 9, traducción libre.

#### 1.4 Posibles criterios aplicables a la metaevaluación

Esta sección tiene un fuerte carácter ensayístico ya que es el resultado de reflexiones y construcciones lógicas elaboradas luego de un análisis de cinco estudios de caso de países,<sup>3</sup> más los elementos teóricos y metodológicos discutidos a partir de obras de referencia citadas (síntesis del cuadro 1 y documentación de agencias internacionales – BID, BIRD, OCDE – en el núcleo de este módulo). Aquí la metaevaluación es entendida como la evaluación de la evaluación, en el sentido de buscar comprender los resultados concretos de la función evaluación ha generado o tiende a generar en el conjunto de la gestión de políticas y programas gubernamentales. Más que aislar procesos de evaluación formativa con respecto a programas específicos y sobre ellos verificar el poder transformador de la evaluación de proceso (lo que es importante para medir la efectividad del monitoreo como tal), el desafío mayor de la metaevaluación es entender la inserción y la eficacia del conjunto de las evaluaciones llevadas a efecto por diferentes áreas de la gestión pública.

Los criterios aquí presentados de forma preliminar resultan esencialmente de la observación sistematizada de los casos estudiados y pueden presentar aun grandes lagunas antes de que puedan ser aplicados de forma operacional y confiable. No obstante, es cierto que todas las relaciones apuntadas como relevantes tienen un soporte objetivo en las evidencias hasta ahora estudiadas, y que la funcionalidad de la evaluación como un instrumento efectivo de reorientación de las políticas y programas públicos depende en gran parte del cumplimiento de los requisitos aquí sistematizados. Estos criterios podrán ser mejorados a partir del debate con técnicos de los sistemas de evaluación estudiados, en particular en las instituciones chilenas, argentinas y brasileñas consultadas previamente a la elaboración de esta propuesta.

Conforme lo explicado y justificado al final de esta sección, los criterios aquí propuestos son el inicio de un proceso y no se prestan a la aplicación experimental sobre los casos que le sirvieron de base, ni siquiera a título de ejemplo. Es imprescindible que las respuestas objetivas a los requisitos propuestos resulten de múltiples lecturas e interpretaciones sobre cada uno de los criterios presentados y esto implica necesariamente que la respuesta venga a ser el resultado de un consenso entre analistas externos y equipos internos, liada en el día a día de la función evaluación en cada caso.

<sup>3</sup> Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica, EUA y Brasil, conforme otras secciones de este documento. En los casos de Chile, Argentina y Brasil, los estudios involucraron un contacto directo con instituciones gubernamentales responsables por funciones de evaluación, lo que incrementa el peso específico de las cuestiones observadas en estos contextos para la construcción de los criterios preliminares ahora propuestos.

#### 1.4.1 Relaciones básicas entre sistemas y subsistemas de evaluación

Inicialmente, se definen las grandes áreas de evaluación económico-financiera y de desempeño como posibles generadoras de los dos principales sistemas que – articulados o integrados – forman el conjunto de la función evaluación en la estructura gubernamental.

El concepto de sistema de evaluación de desempeño en el contexto de esta sección se refiere al conjunto de instrumentos que, aislada o articuladamente, se aplican a políticas y programas gubernamentales en el contexto (nacional), considerando el cumplimiento o no de los objetivos y metas del programa. De acuerdo con los propósitos considerados se pueden configurar subsistemas de evaluación de desempeño específicos para áreas como:

- programas de las políticas sociales universales (educación, salud, previdencia social);
- programas sociales focalizados (vários);
- inversiones en la infraestructura física (inclusive instalaciones físicas relacionadas con las políticas sociales);
- desarrollo científico y tecnológico; y
- medio ambiente.

Es posible que se definan otros subsistemas que pueden ser los ya registrados y que ni todos sean pertinentes a la estructura considerada. Lo que es importante considerar, en cualquier caso, es que la acción gubernamental sectorial tiende a generar subsistemas separados de evaluación de desempeño y que una metaevaluación de la situación en un dado contexto debe tomar en cuenta la articulación entre el(s) subsistema(s) considerado(s) y los demás.

No se debe confundir los subsistemas de evaluación de desempeño – definidos a partir de la identidad sectorial de los objetivos evaluados – con los sistemas de evaluación económico-financiera normalmente asociados a las competencias de las áreas gubernamentales de presupuesto y control interno. En cuanto la lógica de la evaluación de desempeño está centrada en resultados, la de la evaluación económico-financiera – cuando considerada en sentido estricto – se atiene a criterios de eficiencia y de conformidad con el gasto frente a las normas establecidas. Existe, sin embargo, una fuerte tendencia a que los sistemas de evaluación de las áreas financieras (control interno) y presupuestarias incorporen elementos de desempeño en sus evaluaciones. Esto puede ser constatado con claridad en los estudios de caso sobre Estados Unidos, Chile y Brasil, y denota un proceso deseable de articulación o inclusive de integración entre estas vertientes. Pero, inclusive dentro de esta perspectiva, es importante mantener clara la distinción conceptual entre los procesos implicados.

#### 1.4.2 Criterios generales (preliminares) de puntuación

Es muy difícil establecer un gradiente objetivo de puntuación para variables que no corresponden estrictamente a productos cuantificables. Esta es una dificultad conocida de los procesos de evaluación y se rebate con mucha fuerza en el caso de la metaevaluación. Sería ingenuo construir una estructura de metaevaluación basada en cuantitativos formales, como por ejemplo los números de planillas llenas, de *surveys* realizados o de programas evaluados según diferentes técnicas. Estas son informaciones necesarias para la gestión interna de los órganos y entidades responsables por la evaluación, pero dicen poco sobre la eficacia de la función evaluación en el conjunto de la acción gubernamental. Por otro lado, el análisis basado apenas en referenciales teóricos abiertos – aunque adecuados a la detección de los principales problemas de cada caso analizado – torna difícil la identificación de puntos comunes y particulares entre diferentes contextos considerados. Y esta identificación es particularmente importante en la perspectiva de intercambio de experiencias y colaboración entre diferentes países, que es una de las formas más importantes de fortalecimiento y mejoramiento de la gestión pública en general.

El montaje de un gradiente objetivo para la metaevaluación debe tener como finalidad básica homogenizar conceptos originados de realidades específicas y lenguajes distintos, de manera que permita tanto la traducción de la realidad local en una plataforma lógica común, como retornar los *desdoblamientos* específicos que cada proceso adquiere en aquel contexto en particular. Un concepto, por ejemplo, como la formalización legal de la evaluación adquiere connotaciones muy distintas en un país unitario (como Chile) y en un país federativo (como Brasil). Mientras en el primero la existencia de un decreto ejecutivo del gobierno central sobre determinada materia tiene eficacia sobre la máquina administrativa regional, en el segundo un *status* legal equivalente apenas existe cuando la misma materia fuese regulada en una ley pasada por el Poder Legislativo federal. El gradiente de metaevaluación debe, entonces, considerar esta diferencia mediante atribución de un nivel de formalización que haga relativa la importancia de cada instrumento considerado, para evitar comparaciones indebidas entre objetos con denotación semejante y connotación divergente.

Los criterios generales de puntuación preliminarmente propuestos en esta sección son organizados en una escala discreta de cinco niveles, como sigue:

0. situación de cumplimiento nulo, sea por la no aplicabilidad, sea por degradación/pérdida de la capacidad acentuada con relación al requisito considerado;

1. situación de cumplimiento básico del requisito considerado, en general correspondiente a los preceptos usuales de rutina burocrática, sin mayores innovaciones con respecto a la eficacia de la acción gubernamental;
2. situación de cumplimiento potencialmente innovador, con la existencia de planes estructurados de mejoramiento institucional y/o experimentos pilotos relevantes con relación al requisito considerado;
3. proceso de innovación/reestructuración en curso, con un número significativo de programas evaluados/encuadrados de acuerdo con la sistemática innovadora relativa al requisito considerado; y
4. requisito plenamente cumplido en un ambiente de madurez institucional que propicia su máxima absorción en favor del aumento de la eficacia de la acción pública como un todo.

La escala de la forma como está propuesta permite objetivar la situación en aspectos específicos de los subsistemas de evaluación, sin embargo no fue prevista como un instrumento para el procesamiento automatizado de resultados con vistas a la consolidación. No es posible afirmar, de antemano, que la obtención de un alto nivel de desempeño relacionado a un requisito determinado puede compensar el bajo cumplimiento de algún otro. Al contrario, hay requisitos interdependientes entre sí, para los cuales se espera un modelo de respuesta relativamente uniforme. Por ejemplo, entre los requisitos de las cuestiones 1 y 2, no sería plausible que un mismo sistema presente una respuesta altamente innovadora a favor de uno de ellos y radicalmente conservadora cuanto al otro. Pero para el conjunto de los requisitos considerados, sería temerario aplicar procedimientos de adición o intermedios con vistas a la obtención de un posible índice único de desempeño.

No obstante esta limitación, el escalonamiento de los conceptos en los cinco niveles propuestos parece reflejar con la objetividad posible el avance respectivo a cada uno de los requisitos considerados a seguir, tomando en cuenta el nivel de información disponible en todos los casos observados. La mejor descripción de la escala, mediante interpolación de niveles intermedios a los propuestos no parece ser compatible, hoy en día, con el conocimiento objetivo de cada uno de los requisitos de desempeño en metaevaluación. Son particularizados – en la subsección siguiente – los rebatimientos específicos de los criterios generales de puntuación antes citados, a partir de la experiencia adquirida en el estudio de los casos trabajados en este subproyecto.

### 1.4.3 Criterios específicos (preliminares) – requisitos de desempeño de la función evaluación

Estos criterios son aplicables a subsistemas de evaluación de desempeño aislados o integrados, cuando sea el caso. Si una misma entidad es responsable por más de un subsistema (por ejemplo, políticas sociales enfocadas e inversiones), entonces los criterios se aplican en conjunto. Si los subsistemas son objeto de competencias diferenciadas en la estructura administrativa, es preferible considerar uno a la vez.

Para fines de la metaevaluación de los sistemas y subsistemas de evaluación, no es conveniente separar el análisis de los segmentos de evaluación *ex-ante*, de proceso y *ex-post*. La propia existencia de cada uno de estos segmentos y la articulación entre ellos en el ámbito del sistema o subsistema considerado, son parámetros importantes para definir la madurez del conjunto. Pero, si hubiera discrepancia de respuesta concerniente a un mismo criterio – por ejemplo, la evaluación *ex-ante* burocrática y poco innovadora contrapuesta a un monitoreo innovador en un mismo subsistema –, podrán ser atribuidos conceptos distintos para cada uno de estos segmentos:

1) Paradigmas de productividad de la acción pública (qué conceptos de productividad son aplicados en el subsistema considerado, entendiendo como innovadoras las prácticas evaluadoras que consideran resultados, más que procedimientos).

0. Productividad no considerada o no evaluada bajo la forma del indicador específico. Dice al respecto también de la degradación de la capacidad de evaluación por fuerza de crisis de los paradigmas tradicionales mientras aun no se han establecido nuevos que los substituyan.<sup>4</sup>

1. La productividad es considerada apenas desde el punto de vista de la eficiencia, mediante la aplicación de una rutina burocrática en la medida de recursos presupuestarios asignados o insumos destinados, sin mayor consideración acerca de los resultados de la acción.

2. La productividad continúa a ser considerada mayoritariamente bajo el punto de vista de la destinación de recursos presupuestarios o insumos (complementada por un seguimiento indirecto de eficacia mediante indicadores de condiciones de vida de grupos sociales definidos) y eventuales estudios-piloto de eficacia social directa,

4 Esta crisis puede ser el resultado tanto de un proceso de degradación lenta en el contexto de prolongadas destituciones institucionales y políticas de sectores enteros de la Administración Pública inducida por reformas mal concebidas en las cuales se derriba el existente sin proponer nada de mínimamente estructurado en substitución. Un ejemplo fue la desastrosa "reforma administrativa" del Gobierno Collor, en Brasil, bien relatada y contextualizada por García (2000).

levantada sobre muestras significativas de las poblaciones-albo de los programas.

3. indicadores de eficacia social medida y son también considerados (y cuando necesario criticados) los criterios de asignación política de cada programa, en razón de los resultados obtenidos.
4. La productividad es evaluada predominantemente con respecto a los indicadores de eficacia social medida y son determinados criterios comparativos estables entre programas, lo que permite la discusión de la asignación política entre programas, a partir de un seguimiento de medio y largo plazo de sus resultados.

2) Parámetros de equidad social (de qué manera la equidad social es considerada en el proceso de evaluación en análisis – considerados más innovadores y consistentes los que ponderan la equidad como variable específica y no como efecto de segundo orden de otros resultados).

0. No considerada/no evaluada ni como indicador específico ni como efecto de segundo orden de otro indicador.
1. Equidad considerada de forma tradicional, como efecto asociado al correcto enfoque de políticas compensatorias o a la asignación social de inversiones públicas, sin entrar en el mérito de los reales impactos distributivos alcanzados.
2. La equidad es conceptualmente reconocida como variable específica y son definidos criterios generales para su incorporación futura en el proceso de evaluación, pero todavía son indisponibles informaciones suficientes para considerarla de inmediato.
3. En algunos programas la equidad es ponderada como una variable específica, con peso suficiente para justificar objetivamente la pérdida de desempeño en otros resultados, en razón de la mayor dificultad relativa en ejecutar las acciones finalísticas en contextos de acentuada precariedad.<sup>5</sup>
4. La equidad es ponderada como variable específica en la mayoría de los programas evaluados y son establecidos criterios estables y armónicos de ponderación de dificultad relativa para el conjunto de los programas evaluados.

3) Articulación entre procedimientos y parámetros de evaluación *ex-ante*, de proceso y *ex-post*.

5. Este concepto es basado en el análisis de Brudney y Morgan (1988) sobre la valorización de resultados obtenidos en contexto de mayor dificultad operacional por causa de las precarias condiciones sociales, discutido en la sección 1.2.2. Se aplica tanto a políticas sociales directas como a inversiones en infraestructura, en los cuales son notorias las dificultades técnicas de expansión de cobertura en áreas precarias.

0. No existe más de un segmento de evaluación en la estructura del(s) sistema(s) o subsistema(s) analizado(s).
  1. Existen dos o más líneas de evaluación que abarcan los segmentos *ex-ante*, de proceso y *ex-post*, pero no son articuladas entre sí.
  2. Existe una armonización incipiente entre por lo menos dos de los tres segmentos considerados, en el plan de los conceptos y objetivos generales, pero sin una correspondencia clara de indicadores.
  3. Existe una armonización estructurada en indicadores comunes entre por lo menos dos de los segmentos considerados, con nítida caracterización de indicadores de base en la fase de diagnóstico.
  4. Existe armonización estructurada entre los tres segmentos y un proceso estable de gerenciamiento de informaciones, que alimenta nuevos componentes de evaluación *ex-ante* con los resultados de evaluaciones *ex-post* de políticas o programas afines.
- 4) Articulación entre diferentes subsistemas de evaluación (inserción intragubernamental del sistema/subsistema).
0. Inexistente/no hay otros subsistemas de evaluación de desempeño con que articular.
  1. Articulación incipiente entre subsistemas de evaluación de políticas sociales focalizadas y universales.
  2. Articulación incipiente entre subsistemas de evaluación de políticas sociales (focalizadas y/o universales) y de evaluación de inversiones u otros subsistemas específicos – Ciencia y Tecnología (C&T), medio ambiente.
  3. Articulación regularizada e institucionalmente estable entre subsistemas de evaluación de políticas sociales e informal con respecto a otros segmentos.
  4. Articulación regularizada e institucionalmente estable entre subsistemas de evaluación de políticas sociales y demás subsistemas de evaluación actuantes.
- 5) Articulación con el sistema de evaluación de las áreas presupuestaria y de control interno (inserción intragubernamental específica).
0. Inexistente.
  1. Concepto de desempeño genéricamente asumido por las áreas de presupuesto y control interno, sin articulación específica con criterios

y prácticas vigentes en los subsistemas específicos de evaluación de desempeño cuanto a los objetivos finales de políticas y programas.

2. Articulación prevista por ambos sistemas, procedimientos todavía no reglamentados/implantados.
3. Articulación prevista por ambos sistemas, procedimientos en fase de implantación.
4. Articulación operante, siendo las leyes presupuestarias o piezas equivalentes definidas a partir de los resultados de evaluación de desempeño para la mayoría de las políticas y programas gubernamentales.

6) Articulación con sistemas de evaluación subnacionales (regionales, estatales, provinciales o municipales).

0. Inexistente.

1. Prevista, pero aun no aplicada en los programas en que haya acción compartida entre gobierno central y gobiernos subnacionales.
2. Aplicada en los programas en que haya acción compartida entre gobierno central y gobiernos subnacionales. Cooperación intensa en entrenamiento y diseminación de prácticas evaluadoras.
3. El anterior aumento de la creación de una cultura de evaluación de programas subnacionales según procedimientos análogos a los de los programas nacionales, inclusive compatibilización de indicadores.
4. Los dos anteriores acrecidos de sistemas de evaluación de políticas y programas gubernamentales unificados cuanto a criterios y bases de datos, lo que permite un amplio intercambio de informaciones y comparación de resultados.

7) Capilaridad y apertura del modelo decisorio de las organizaciones responsables por el sistema de evaluación (considerados mejores los sistemas de decisión colegiada, seguidos por los de competencia profesional y por último los de rutina burocrática).

0. Rutina burocrática simple, inclusive en el caso de degradación de etapas más avanzadas de competencia profesional o participación.<sup>6</sup>
1. Rutina burocrática con apoyo técnico de centros/profesionales especializados.

---

6. Es el caso, por ejemplo, de programas de saneamiento básico en Brasil, que de una estructura decisoria marcada por la competencia técnica (aunque ni de lejos por la apertura democrática en decisiones colegiadas) pasaron a ser objeto de rutina burocrática simple, luego el cierre del Banco Nacional de la Habitación – BNH.

2. Perspectivas de democratización del proceso decisorio a partir de la previsión de controles sociales y de la formación de estructuras colegiadas en planes institucionales de avance de la función evaluación.
  3. Proceso decisorio colegiado parcialmente implantado en el ámbito del subsistema.
  4. Proceso colegiado predominante en todas las decisiones para las cuales este tipo de abertura sea aplicable.
- 8) Calidad de las informaciones trabajadas.
0. Nula/no hay informaciones primarias producidas en el sistema y ni procesamiento específico de informaciones secundarias.
  1. Informaciones gerenciales de los programas, sin articulación temporal o espacial con investigaciones socioeconómicas u otras fuentes estables de datos secundarios sobre la realidad del país.
  2. Informaciones gerenciales de los programas compatibles con investigaciones de desarrollo social e informaciones censales en grandes agregaciones territoriales. Las informaciones específicas sobre programas y sectores continúan a ser mayoritariamente fornecidas por sus propias estructuras administrativas.
  3. Informaciones de los programas organizadas por resultados e informaciones socioeconómicas desagregadas y compatibles con distritos censales. El sistema (de evaluación) produce informaciones primarias relevantes y generalisables, con condiciones de cuestionar y conferir la calidad de las informaciones generadas en el ámbito de los programas y sectores de la acción pública.
  4. Lo anterior acrecido de plena compatibilidad temporal y espacial entre informaciones primarias y secundarias.
- 9) Vectores de la acción pública sobre los cuales los resultados de evaluación pueden tener impacto.
0. No retorna/no tiene impacto sobre el agente de la acción evaluada y tampoco sobre otros actores de la máquina gubernamental. Resultados utilizados con finalidad meramente informativa.
  1. Evaluación centrada en las asignaciones de recursos presupuestarios y/o insumos. Sus resultados pueden influenciar en la previsión de próximas asignaciones, con base en el uso histórico.
  2. Evaluación se concentra en las actividades, de acuerdo con modelos específicos de destinación del gasto público (prioridades regionales,

sectoriales, etc.) o en sus productos, medidos por cuantitativos (número de unidades, número de atendimientos) establecidos a partir de decisiones iniciales sobre la destinación de recursos.

3. El anterior acrecido de producción y organización de informaciones de resultados de programas, con efecto sobre la revisión de rumbos y estrategias gerenciales en el ámbito de cada programa/proyecto.
4. Los dos anteriores acrecidos de efecto sobre la revisión de rumbos y estrategias en el ámbito de las políticas, como base para la decisión sobre la cancelación y la creación de programas y proyectos.

10) Uso de rutinas de evaluación transferidas de otros países o de agencias internacionales.

0. Copia pura y simple, sin adaptación relevante, envolviendo posibles conflictos con la estructura institucional/legal del país receptor.
1. Adaptación formal (al sistema institucional/legal) e información burocrática (órdenes ejecutivas) a los técnicos encargados de aplicar el sistema.
2. Adaptación formal y entrenamiento de algunos técnicos que serán encargados de difundir el sistema entre los demás.
3. Creación de un modelo híbrido y difusión generalizada de procedimientos entre los técnicos encargados de aplicar el modelo, apoyada en programas de capacitación.
4. Lo anterior acrecido de posibilidad de interacción activa y sistemática entre los técnicos encargados de aplicar el sistema, modificándolo siempre que sea necesario, lo que resulta en un modelo apenas inspirado en el original, pero desarrollado en su mayoría internamente.

11) Formalización de la función evaluación en la estructura de gobierno.

0. Sin reconocimiento formal de la función evaluación. Esta puede ser subproducto de otras actividades (investigaciones de desarrollo social, sistemas de información sectorial y otros), sin reglamentación del proceso de evaluación como tal.
1. Reconocimiento formal de competencia evaluadora mediante instrumento del ejecutivo por y con eficacia restringida sobre actividades del órgano o entidad que abriga el subsistema considerado.
2. Competencia evaluadora reglamentada por instrumento legal con eficacia sobre toda la estructura administrativa del gobierno central,

con posibilidad de transferencia a gobiernos subnacionales en el ámbito de programas/proyectos objeto de cooperación intergubernamental.

3. Lo anterior acrecido de imposición de la evaluación como condición al encuadramiento presupuestario de los programas financiados con recursos del gobierno central. La función evaluación es organizada a partir de una estructura institucional sistémica y centralmente coordinada por otros agentes que no sean los responsables por las acciones evaluadas.
4. Los dos anteriores acrecidos de función evaluación reglamentada por instrumentos legales de eficacia nacional, alcanzando las esferas subnacionales de gobierno. Obligatoriedad de evaluación para todos los programas gubernamentales y en todos los niveles de gobierno, como condición básica de acceso (o continuidad de acceso) a recursos públicos de cualquier esfera.

#### 1.4.4 Recomendaciones cuanto al proceso de metaevaluación

Los requisitos de desempeño aquí propuestos como elementos para metaevaluación tienen por objetivo orientar y apoyar el proceso de análisis de los sistemas y subsistemas de evaluación de desempeño implantados o en proceso de implantación. Sin embargo, no fueron concebidos con la intención de substituir el análisis directo y la necesaria ampliación sobre múltiples aspectos envueltos en los procesos de evaluación que condicionan el desempeño final de los sistemas. De la experiencia con los casos que sirvieron de base para la elaboración de estos requisitos, es posible afirmar que nada substituye la interacción directa con los agentes de los sistemas de evaluación considerados y que un proceso de metaevaluación difícilmente podrá ser llevado a efecto exclusivamente por agentes externos.

Diferentemente de la función evaluación propiamente dicha (de políticas y programas), en la cual hay modalidades de análisis en que es imperativo el carácter externo del agente evaluador, en el caso de la metaevaluación es casi imposible que el evaluador externo emita un juicio de valor apenas con base en informaciones objetivas sobre el proceso. La interacción con las entidades responsables es imprescindible y los juicios de valor relacionados a los requisitos de la función evaluación deben emerger de forma consensual. La respuesta objetiva y verdadera para la mayoría de los criterios aquí propuestos depende de un profundo estudio sobre su real dimensión, en las cuales se toma en cuenta no apenas el procedimiento formal como previsto en las normas correspondientes, sino también la práctica de cómo la función evaluación realmente se insiere en cada caso.

Por eso, este informe no presenta – ni siquiera a título de mero ejemplo – la aplicación de los criterios citados sobre cualquiera de los casos estudiados. Con la finalidad de experimentar la metodología propuesta, la recomendación es que en una etapa posterior al Proyecto BRA 97/039 vengan a proceder de forma consensual las metaevaluaciones de los sistemas o subsistemas chilenos, argentinos y brasileños citados, a partir de una clara discusión de cada uno de los criterios, envolviendo las entidades responsables por los sistemas/subsistemas de evaluación considerados.

Esperando preparar el camino para este posible desdoblamiento, las consideraciones relacionadas a los puntos comunes y particulares en las subsecciones finales de cada uno de los tres países considerados en la base de estos criterios ya son organizadas en este informe de manera coherente con la estructura aquí propuesta. Sin embargo, no hay un juicio de valor sobre las variables objetivas que eventualmente servirán de base para la metaevaluación.



## ANÁLISIS DE LOS CASOS EXTRANJEROS

### 2.1 Reforma del Estado y evaluación de desempeño en los países capitalistas avanzados: caso de los EUA y de la *National Partnership for Reinventing Government* (NPR)

#### 2.1.1 La gestión como instrumento de reforma del Estado

La reforma del Estado, que ha tenido lugar en la mayoría de los países capitalistas a partir de la década de 1980, tiene en la cultura gerencial uno de los principales instrumentos de transformación. De manera general, los movimientos reformadores recientes procuran establecer nuevos paradigmas de eficiencia y de responsabilización (*accountability*) para la acción pública, en substitución de la rutina burocrática controlada con base predominante en procedimientos. En el caso de Brasil, es oportuno recordar que el espíritu de la reforma administrativa sintetizada en el Decreto Ley nº 200, de 1967 – a partir del cual se desarrollaron las entidades paraestatales de la Administración Indirecta como opción organizacional predominante en la ejecución de la acción pública – también no fue otro que eliminar o simplificar la práctica burocrática, aunque sin estar apoyado en una doctrina tan específica y explícita como la de la reforma del Estado.

La *National Partnership for Reinventing Government* (NPR), nombre por el cual se conoce al proceso de reforma del Estado en los EUA, es una de las experiencias más importantes de reestructuración del servicio público de la actualidad, no tanto por el carácter innovador de cada uno de sus componentes, sino por el alcance político y enorme peso de los EUA en el moldeado institucional de los países latinoamericanos.

En esta sección, la experiencia de la NPR es analizada con base en documentos del propio sistema y además en literatura complementaria, destacándose la búsqueda inicial de fundamentos de los movimientos de reforma del Estado en otros países capitalistas avanzados. Este análisis inicial nos parece indispensable para comprender cuales aspectos de la NPR constituyen puntos comunes de una doctrina predominante de este fin de siglo entre los países capitalistas y que otros aspectos son particulares de la

realidad interna de los EUA. Sin esta reflexión, aunque breve, sería difícil entender cuales son las experiencias que podrían constituir lecciones aprovechables para el proceso de reforma del Estado en Brasil.

2.1.2 Fundamentos de la reforma del Estado en los países capitalistas avanzados  
El proceso de reforma del Estado que se ha dado lugar en la mayoría de los países capitalistas a partir de la década de 1980 se caracteriza, según Kertl (2000: I, adaptación y traducción libre) por seis atributos centrales:

Productividad – Entendida en el sentido estricto de cantidad de servicio ofrecido por recurso (de impuesto) empleado. Desafíos en la oferta de servicios ampliados a partir de presupuestos reducidos.

Orientación al mercado – Asociada a la ruptura de las patologías de ineficiencia de la burocracia gubernamental mediante incentivos de mercado. Esta orientación tanto se traduce en la adopción de extensos programas de privatización, como en la asociación entre Estado y entidades no gubernamentales en la prestación de servicios públicos. La base común de estas medidas es la sustitución de los mecanismos tradicionales de comando y control por estrategias de mercado, lo hace cambiar la mentalidad de los gerentes de programas.

Orientación al servicio – Cambio de orientación en cuanto a la organización del proceso decisorio, alterando el eje del lado de la oferta (asociada a la práctica administrativa pública) para el lado de la demanda (los ciudadanos, vistos como clientes finales del servicio). Las iniciativas en esta línea tanto pueden ser de creación de competencia real en la oferta de los servicios, como en la emulación de condiciones competitivas por parte de la oferta estatal. En ambos casos se refuerza la lógica de valorización de las prioridades definidas por el lado de la demanda.

Descentralización – Entendida, de manera general, como transferencia de responsabilidades de la jurisdicción más amplia (federal, estatal) para la jurisdicción más restricta de gobierno. En Estados federados esta descentralización implica la transferencia del poder político; en Estados unitarios, en la delegación de competencias administrativas. También es incluida en el concepto de descentralización la transferencia de competencias ejecutivas internamente a los órganos y entidades de la Administración Pública,<sup>7</sup> confiriendo mayor autonomía e incentivos a los gerentes directamente responsables por los resultados de los programas, para que respondan a las necesidades de los ciudadanos.

7. En Brasil, esta forma particular de descentralización es designada como "desconcentración".

**Valorización del papel regulador del Estado** – En los textos en lengua inglesa el término que designa esta valorización es la función *policy*, contrapuesta a la de proveedor de servicio. Mediante ejercicio de su papel regulador, el Estado pasa a situarse predominantemente en el papel de comprador de los servicios prestados por terceros y no más de proveedor de esos mismos servicios. Los gobiernos que adoptan esta política se vuelcan al aumento de eficiencia en la entrega de los servicios, a partir de un mejoramiento en su poder de compra.

**Responsabilización sobre los resultados** – Funciona en el sentido de mejorar la capacidad del gobierno en entregar lo que promete. Son promovidas alteraciones substanciales en el concepto de responsabilización (*accountability*), ahora centrado en resultados y consecuencias de la acción, más que en sus procedimientos y estructuras.

Estos atributos traen a las rutinas de la administración estatal más próximas a las de la administración privada, particularmente por la introducción de procesos orientados hacia el mercado y para la competencia, en substitución de las prácticas fuertemente jerarquizadas y de base estricta en procedimientos. La literatura se ha referido a este movimiento de reforma, predominantemente apoyado en la valorización de la gestión, como *managerialism* (gerencialismo).

En la tabla que sigue, son resumidos los principales instrumentos aplicados en los procesos de reforma de países seleccionados.

TABLA 1  
Dimensiones de las Reformas de la Administración Pública, por tipo, 1980/1996<sup>1</sup>

Instrumentos estratégicos de reforma	Westminster		Nórdicos			América
	Reino Unido	Nueva Zelanda	Dinamarca	Suecia	Finlandia	Estados Unidos
Privatización	Alto	Alto	Bajo	Bajo	Bajo	Bajo <sup>2</sup>
Uso de mecanismos de mercado	Alto	Alto	Bajo	Medio	Medio	Bajo
Descentralización	Medio	Medio	Medio	Medio-alto	Medio	Alto
Orientación a resultados	Alto	Alto	Medio	Medio	Alto	Bajo
Reestructuración tradicional	Bajo	Bajo	Medio	Medio	Alto	Bajo
Intensidad del proceso de implementación	Medio-alto	Alto	Bajo	Medio-bajo	Medio-bajo	Medio

Fuentes (originales): Christopher Pollitt y otros – *Trajectories and Options: an international perspective on the implementation of Finnish Public Management Reform* (Helsinki: Ministry of Finance, 1997); Swedish Agency for Administrative Development, in *Statskontoret – The Swedish Central Government in Transition* (Stokholm, 1998), p. 80; análisis del autor (Kettl, 2000) sobre el gobierno federal de los EUA.

Notas: 1. Kettl, 2000, p. 34, traducción libre.  
2. Altos niveles de contratación de servicios de terceros.

Kettl (1999, 2000) muestra que a partir de los principios generales del *managerialism* y de los instrumentos estratégicos de reforma aplicados se montaron

básicamente tres líneas estratégicas de reforma, aunque contribuyan para objetivos convergentes, tienen conflictos entre sí. Estas líneas son resumidas como:

- i) "dejar al administrador administrar";
- ii) "hacer al administrador administrar"; y
- iii) reinención de los negocios.

En la primera línea, "dejar al administrador administrar" significa transferir el poder de la administración pública tradicional para el gerente, para "neutralizar cualquier restricción que pueda ser hecha a la flexibilidad del administrador" (Kettl, 1999, p. 84). La segunda línea, de "hacer al administrador administrar", aunque envuelva la retirada de entrabes que puedan estar perjudicando su eficiencia, consiste básicamente en un cambio – y no en una retirada – de las restricciones que pesan sobre el administrador y supone el cumplimiento estricto de objetivos impuestos de fuera, con enfrentamiento a una dura competencia de mercado (idem: 85). La tercera línea, de "reinención de los negocios", envuelve cambios más drásticos, en una línea semejante a la segunda, acrecida aun de "(...) un supernivel de control, orientado por el mercado, a los órganos de la administración pública" (Kettl, 1999, p. 85).

En la evaluación de desempeño de políticas y programas, es importante tener presente qué línea(s) de administración se aplica(n) al caso considerado, no tanto para diferenciar los valores relativos de resultados, que deben ser en cualquier caso consistentes con los objetivos de gobierno, sino por el que se puede atribuir como responsabilidad al nivel de gerencia del programa.

La implantación de las reformas basadas en el *managerialism*, en diferentes países, ha sido reconocida como un factor de aumento de eficiencia y de mayor responsabilización (*accountability*) de los administradores públicos. Sin embargo, algunos problemas importantes han emergido en la relación entre este foco gerencial y la capacidad del Estado de formular y redireccionar políticas públicas. La cobranza de resultados de los gestores de programas no justifica, como regla, las consecuencias finales de la acción en el ámbito de las políticas públicas. Estudio de la OCDE sobre el impacto de las reformas en la percepción de altos funcionarios de los gobiernos británico, canadiense y norteamericano (Ingraham, Murlis y Peters, 1999) muestra que en los dos primeros – integrantes por excelencia de la tradición Westminster de administración pública – existe un temor objetivo de que los aumentos en la cultura gerencial se estén realizando a expensas de una pérdida de capacidad de formulación de políticas. En particular en el caso del Canadá, los altos funcionarios entrevistados apuntan para los peligros de largo plazo, cuando las nuevas generaciones que están siendo formadas con énfasis en la cultura gerencial

asuman los puestos más altos de la Administración Pública y que en esta posición vengan a someter – de forma indebida – la planificación estatal a la lógica de mercado. En el caso de los EUA, donde las reformas de la NPR enfatizaron la administración por resultados en todos los niveles de gobierno, el estudio indica que la receptividad a la cultura gerencial se mostró elevada y, lo que es más importante, percibida como un refuerzo – y no como una amenaza – a la función pública del servidor.

Aparte de las diferencias culturales de fondo entre la tradición Westminster de profesionalismo del sector público y el pragmatismo americano, es probable que las diferentes percepciones detectadas en el estudio de la OCDE tengan que ver también con el nivel de inserción efectiva del mercado en el proceso político. En los casos del Reino Unido y de Canadá, las reformas que se dieron curso a lo largo de los años 1980 y gran parte de los 1990 fueron determinadas por gobiernos conservadores que promovieron macizos programas de privatización y efectiva aproximación del mercado a la estructura decisoria de gobierno. En el caso de los EUA, las reformas del gobierno conservador de la década de 1980 involucraron relativamente mucho menos privatizaciones – fueron más centradas en el proceso de desregulación – y a seguir la acción de la NPR, emprendida por el Gobierno Demócrata, se ha caracterizado más por la emulación de una lógica de mercado en la acción gubernamental de lo que en una ampliación de su interferencia directa. En las palabras de Kettl (2000, p. 15, traducción libre), las reformas en los EUA “(...) fueron focalizadas más en el cambio de comportamiento de los burócratas de lo que en la transformación de las bases de la estructura y de los procesos gubernamentales”. Esta es una diferencia importante, que nos remite a la definición ya citada del mismo autor acerca de las líneas reformadoras de “hacer al administrador administrar” (casos de Canadá e del Reino Unido) y de “dejar al administrador administrar” (caso de los EUA).

Otro atributo importante de la reforma en los EUA es el hecho de que el proceso prácticamente no envuelve importación de modelos y prácticas de otros países. La cultura gerencial no es, en lo absoluto, una novedad en la Administración Pública americana, y las agencias ejecutivas autónomas, responsables por una parte significativa de las atribuciones de gobierno, ya estaban consolidadas en la estructura de Estado mucho antes de que las reformas actuales fuesen implantadas. No existe, en el caso de los EUA, el experimento simultáneo de nuevos procedimientos y de nueva estructura. Para todos los demás países, la absorción de prácticas gerenciales en la administración pública tiende a envolver transferencias externas, en los modelos discutidos en 1.3.

Esta transferencia hace que, a partir de un mismo substrato común de valorización de la gestión, que ha caracterizado la reforma del Estado en las

últimas dos décadas, tenga origen una gran variedad de prácticas que implican diferentes escalas de valores y parámetros de medidas relativas a su suceso. La manera como los mismos principios de reforma gerencial son absorbidos – por ejemplo – en Francia, que tiene una larga experiencia de desarrollo profesional de la burocracia estatal con un grado de autonomía aun mayor que la de los países de la tradición Westminster, muestra una tentativa de conciliación entre lo existente y lo innovador que ciertamente inspira lecciones importantes para la reforma en los países latinoamericanos. El *Conseil d'État* creó un Consejo Nacional de Evaluación encargado de, juntamente con el área de planificación (el *Commissariat Général du Plan*), aplicar lo dispuesto en el Decreto nº 98-1048, de 18 de noviembre de 1998, que instituyó el sistema de evaluación de políticas públicas. Es importante observar que el eje del sistema de evaluación de Francia está en las políticas públicas – y no sobre programas –, pese a la adopción de principios de reforma gerencial semejantes a los casos de los países anglosajones y escandinavos.

Desde la institución del *Programmes Pluriannuels de Modernisation* (Francia, Dire, 1999), en 1997, la reforma del Estado francés se ha concentrado en la modernización de la estructura existente, mediante la introducción de prácticas gerenciales y de responsabilización en los diversos órganos de la Administración, más que en la creación de nuevas estructuras administrativas. Llama la atención el hecho de que el proceso de reforma ha sido cuidadosamente autoevaluado, con un claro reconocimiento de las dificultades en el cambio de la cultura. A diferencia de los casos de países anglosajones, en que las reformas tienen una fuerte identidad política con figuras de proa del gobierno y son en general poco criticadas dentro de las respectivas estructuras gubernamentales – la crítica queda por cuenta de opositores, no siendo bien aceptada intramuros –, en Francia el proceso de reforma es esencialmente profesional, impersonal y sometido a un riguroso seguimiento crítico dentro del propio Estado. Si es analizado desde el punto de vista de la transferencia de políticas conforme lo discutido en 1.3, el proceso de reforma del Estado en Francia se caracteriza por ser fundamentalmente colectivo, con un alto grado de adaptación de los procedimientos importados a la estructura institucional interna, de madurez lenta y de absorción totalmente voluntaria, en el sentido de que no fue ejercida una coerción externa de ninguna naturaleza para que adoptase los principios de reforma gerencial en curso. En etapas posteriores del Proyecto BRA 97/039 es aconsejable que sea contemplado un estudio más profundo sobre el proceso de reforma en Francia.

La función evaluación, en diferentes contextos nacionales, asume también diferentes pesos relativos y finalidades. Para verificar su papel y su importancia real dentro de los procesos de reforma, es necesario entender en qué medida la

evaluación es incorporada como elemento de efectivo apoyo a la toma de decisión y a la corrección de rumbos, en contraposición a una aplicación episódica o a un papel de mero control que no agrega valor. Del estudio de la OCDE sobre evaluación de programas (Ala-Harja y Helgason, 1999), sus principales objetivos – cuando incorporada a la gestión de los programas – son los de mejorar el proceso decisorio, la asignación de recursos y la responsabilización (*accountability*). De entre las finalidades de la evaluación, en el ámbito de los procesos de reforma del Estado, se destacan el apoyo a alteraciones profundas en las políticas públicas, el mejoramiento de programas como parte de procesos de aprendizaje de la organización, el mejoramiento de la distribución del presupuesto y el apoyo a la mejor responsabilización. El estudio relaciona dieciséis atributos de mejoramiento de las prácticas de evaluación en el ámbito de las reformas gerenciales de Estado, para que cumplan los objetivos y finalidades apuntadas. Estos son:

1. apoyo de los escalones superiores;
2. creación de una demanda efectiva (por la evaluación);
3. consideración de expectativas realistas;
4. sistematización de las actividades de evaluación (en el conjunto de actividades de gobierno);
5. ligación con el proceso de presupuesto;
6. escogimiento del evaluador adecuado;
7. planificación de las evaluaciones (considerando las particularidades del programa evaluado);
8. adecuada sincronía (*timing*) de la evaluación;
9. consideración de las necesidades de los usuarios;
10. seguridad de relevancia (uso efectivo de los resultados de la evaluación);
11. involucramiento de los varios agentes interesados;<sup>8</sup>
12. seguridad de la calidad metodológica (especialmente información y su interpretación);
13. elaboración de juicios y recomendaciones;

8. El término original en inglés *stakeholders* no tiene traducción literal. En el sentido en que fue empleado en este caso – de evaluación aplicada a programas gubernamentales – los agentes interesados / envueltos en el programa son básicamente los órganos de la Administración Directa, entidades responsables por otros programas, políticos, usuarios de los servicios y la ciudadanía en general (inclusive los no usuarios).

14. divulgación de descubrimientos;

15. monitoreo; y

16. reconocimiento de las necesidades de entrenamiento y apoyo del personal. (Ala-Harja y Helgason, 1999, p. 24, traducción libre).

TABLA 2  
Sistematización de las Estructuras de Evaluación

	Grado de Sistematización	
	Informal	Sistemática
Requisitos para la dirección de evaluaciones	Voluntarios y flexibles	Compulsorios y regulares
Responsabilidad por dirigir las evaluaciones	Descentralizada	Centralizada
Posición del evaluador	Interna	Externa
A quién se reporta	Al poder ejecutivo	Al poder legislativo
Foco de la evaluación	Mejoramiento del proceso decisorio y de la ejecución	Responsabilización (accountability)
Iniciación	Iniciada y desarrollada localmente	Iniciada y desarrollada localmente
Apertura	Baja	Alta

Fuente: Ala-Harja y Helgason, 1999, p. 27, traducción libre.

Entre estos atributos, se destaca, como de particular importancia en el reconocimiento de la evaluación como parte efectiva del proceso decisorio de gobierno, el de la sistematización de las actividades de evaluación en la estructura decisoria. De las características asociadas a los procesos de evaluación informal y sistemática, se observa que la atención al objetivo de mayor responsabilización, en la base de todos los procesos de reforma gerencial del Estado, apenas se concretiza cuando es establecida una estructura sistemática de evaluación. Si por un lado son criticables los sistemas de evaluación burocrática centrados en procedimientos y, valorizados los de evaluación formativa con condiciones de responder prontamente a las necesidades de gerenciamiento del programa, por otro lado la acción del Estado en su todo es compleja y su escrutinio público depende de una evaluación sistemática. A esta se asocian, como muestra la tabla 2, los atributos de ser externa, centralizada, compulsoria, regular y abierta, aparte el hecho de reportarse al Poder Legislativo.

En el sistema de reforma administrativa de los EUA, descrito en las subsecciones que siguen, se observa la definición nítida de las dos vertientes de evaluación en la estructura gobierno como un todo, no obstante los procesos de evaluación directamente vinculados a la NPR se caracterizaron — de acuerdo con los criterios anteriores — como predominantemente informales.

### 2.1.3 La estrategia de la reinención del Estado en los EUA

El proceso de reinención del Estado en los EUA, según Kettl (2000) envolvió tres grandes fases de reforma desde su implantación en 1993, que son: *i*) trabajar más a menor costo, de 1993 a 1994; *ii*) rever las tareas del gobierno, de 1994 a 1998; y *iii*) buscar afirmación política, a partir de 1998. A continuación son resumidos los principales contenidos de las fases, extraídos de Kettl (2000, p. 16 y siguientes, traducción libre), excluidas las inserciones declaradas de otras fuentes.

#### Fase I: Trabajar mejor a menor costo

Anunciado el Plan de Reinención del Gobierno en marzo de 1993, tuvo inicio la primera fase, centrada en el recorte de costos. Las metas iniciales fijaban los recortes en US\$ 108 billones y la reducción del número de empleados gubernamentales en 12%, en el plazo de cinco años. El lema “trabajar mejor a menor costo” envolvía un dilema, en la medida en que el “trabajar mejor” implicaba mayor motivación y autonomía para los funcionarios y el “menor costo”, la perspectiva de eliminación de programas y pérdida de posiciones. La credibilidad externa a la reforma de la NPR dependía de recortes substanciales, que se traducían en la eliminación de 252 mil funcionarios públicos, meta posteriormente elevada a 272.900 por el Congreso.

Aparte de los recortes de personal, otras dos medidas de la NPR, en esta fase inicial, contribuirían para el recorte de gastos: la reforma de los procesos de compra y contratación (*procurement*) y la implantación de los servicios de atención al cliente. La reforma de los procesos de compra y contratación fue establecida en los términos del *Federal Acquisition Streamlining Act*, pasado por el Congreso en 1994 (ver cuadro).

#### CUADRO 1

##### Federal Acquisition Streamlining Act of 1994

El *Federal Acquisition Streamlining Act of 1994* (*Public Law, 103-355*) tiene por objetivo simplificar e integrar los procedimientos federales de compras y contrataciones. La ley anula o modifica substancialmente 225 normas legales, considerando la reducción de la burocracia, facilitar la adquisición de productos comerciales, elevar el techo relacionado a pequeñas compras, transformar el proceso de adquisición en favor del uso intensivo del comercio electrónico y mejorar la eficiencia de las leyes que rigen la contratación o adquisición de bienes y servicios. Entre los procedimientos más significativos se destacan los siguientes:

- énfasis en la adquisición de productos comerciales (ampliamente ofertados en el mercado);
- simplificación de los procedimientos de adquisición mediante la elevación del techo para “pequeñas compras”;

(sigue)

(continuación)

- establecimiento de una red gubernamental de compras por computadora;
- uniformización del sistema de búsqueda y adquisición; y
- mejoramiento de los procesos de ejecución de deudas y supervisión.

El *Federal Acquisition Streamlining Act* también implanta el *Federal Acquisition Computer Network – FACNET* –, determinando al gobierno a evolucionar en su proceso de adquisición, entonces basado en una intensa emisión de papeles, para un proceso expedito basado en el intercambio electrónico de informaciones. La ley establece los parámetros para el *Facnet*, dirigidos a:

- informar al público sobre las oportunidades de contratación federal;
- definir los detalles de las demandas gubernamentales;
- permitir la presentación electrónica de propuestas y licitaciones;
- facilitar la respuesta a cuestiones sobre demandas del gobierno;
- ampliar la calidad de los datos disponibles sobre el proceso de adquisiciones públicas; y
- ser accesible a cualquiera que tenga una computadora personal conectada a la Internet.

Nota: Traducido de *US Small Business Administration*. Disponible en: <<http://www.onlinewbc.org/Docs/procure/stream.html>>.

La implantación de los servicios de atención al cliente – aunque largamente criticada con base en el argumento de que el público de hecho constituye un conjunto de ciudadanos y propietarios de los servicios de gobierno y no clientes – trajo a la mayoría de los servidores preocupaciones objetivas e inéditas sobre las necesidades de los ciudadanos para quien los programas en que trabajaban habían sido creados. Para las centenas de millares de servidores habituados a responder apenas por un conjunto limitado de tareas inclinado primordialmente a apoyar a otros servidores para cumplir sus labores, la implantación de los servicios de atención al cliente permitió una visualización de los resultados finales de sus acciones en el contexto de objetivos y metas más amplios que los estrictos procedimientos reglamentados de sus entidades.

Aunque la reforma del sistema de compras y adquisiciones y la implantación de los servicios de atención al cliente hayan sido subtítulos importantes de la Fase I, su característica central fue el recorte de personal.

Fase II: ¿Qué debe hacer el gobierno?

A finales de 1994, el gobierno demócrata de los EUA, que había implantado las reformas de la NPR desde el año anterior, enfrenta una situación políticamente adversa de un Congreso mayoritariamente de oposición conservadora. Cuestionando el peso del Estado y la validez de las agencias y de los programas existentes, esta oposición forzó al gobierno a cambiar el propósito

de la reforma, pasando a rever las competencias hasta entonces establecidas. En el embate entre el Legislativo y el Ejecutivo, la defensa de su reforma – y las necesarias concesiones asociadas – hizo que, la drástica reducción en el número de agencias y programas pretendida por la mayoría conservadora, no se realizase. Por otro lado, el recorte presupuestario de hecho impuesto por el Congreso y el desgaste resultante del propio embate político acabó por consolidar las reducciones de personal y de costos como las piedras angulares de la NPR, en detrimento del entusiasmo entorno de los objetivos originales de saltos de calidad, subyacentes al lema “trabajar mejor”.

En esta fase, los resultados de la reforma del sistema de compras y contratos, emprendida en la fase precedente se mostraron significativos: el contingente de personal en los órganos de compras fue reducido en un tercio; las economías asociadas a esta reducción y a la simplificación de los procedimientos burocráticos fueron estimadas en US\$ 12,3 billones en cuatro años por la NPR.

#### Fase III: Búsqueda de afirmación política

En esta fase, a partir del inicio de 1998, la NPR asume su denominación actual, agregando una “G” que no fue incorporada a las siglas que se mantuvieron iguales. La NPR original era la sigla de *National Performance Review* (revisión de rendimiento laboral nacional) y la actual designa la nueva denominación del movimiento *National Partnership for Reinventing Government* (asociación nacional para reinventar el gobierno). Un nuevo lema fue asociado al proceso – *America @ its best* – con uso intencional del signo con una fuerte propuesta a la informática. La idea es enfatizar el nuevo compromiso del gobierno con la era de la informática, resaltando el uso de la tecnología como medio para ganar eficiencia. El énfasis fue concentrado en 38 órganos y entidades consideradas de “alto impacto”, que trabajan más directamente con ciudadanos, en las cuales cualquier falla eventual puede minar el esfuerzo de afirmación política de la reforma.

Son ejemplos de este trabajo, concentrado en agencias de alto impacto, las metas gerenciales establecidas para la OSHA – *Occupational Safety and Health Administration* (administración de seguridad y salud ocupacionales) – reducir los accidentes de trabajo en 25% en los 50 mil locales más peligrosos hasta el año 2000; para la FDA – *Food and Drug Administration* (administración de alimentos y medicinas) –, reducir los procesos de aprobación de nuevas fórmulas para un año; y para el Servicio Postal, garantizar la entrega de 92% de la correspondencia nacional ordinaria en el día siguiente al franqueo.

El objetivo subyacente de la fase III es construir un gobierno sintonizado con la era de la información, tan eficiente cuanto las mejores organizaciones

privadas. La táctica ha sido la utilización de reformas de proceso, para motivar al personal interno, y metas ambiciosas de política pública para movilizar al público externo hacia la máquina gubernamental. El dilema central de la fase III puede ser resumido al hecho de que la producción de los resultados prometidos al público externo depende relativamente poco de acciones directas del gobierno federal. Los impactos de la acción federal sobre la economía son indirectos y difícilmente mensurables; los resultados de las políticas de salud y educación, si bien interesan a todos (y de hecho encierran una parcela de responsabilidad federal), tienen su forma final definida por un conjunto de fuerzas de tal complejidad que torna muy difícil la identificación de responsabilidades. Buscando la afirmación política, los reinventores distanciaron la fase III de la NPR de su capacidad de alcanzar y contabilizar resultados mensurables.

Por el lado de los servidores, la movilización entorno de las metas políticamente amplias implica desafíos para la solución de problemas que no están en su esfera de decisión. La diferencia de fase entre la mega política (especialmente las amplias batallas políticas entre gobierno y Congreso) y el gerenciamiento de línea de frente (especialmente las tentativas que los gerentes emprenden con la expectativa de un mejoramiento de los resultados) siempre fue problemática a lo largo de las fases I y II; en la fase III, con promesas más extensas en disputas políticas más duras, tiende a ampliarse.

Este análisis resumido, basado en la observación de un autor, ciertamente está sujeto a fuertes contra-argumentaciones, inclusive considerando que el autor está entre los más expertos y respetados estudiosos del proceso de reforma del Estado en los EUA. Bajo estos términos, no interesa para el propósito del presente estudio, sobre la función evaluación, dar mérito o tomar partido de las críticas formuladas. No obstante, queda clara la reconstitución lógica elaborada por el autor acerca de los hechos más importantes que marcaron la trayectoria de la NPR, la vulnerabilidad del proceso de reforma a los cambios en la arena política más amplia, implicando una inconstancia de objetivos de fondo y una tendencia a la asimetría entre metas gerenciales y resultados necesarios para la legitimación política del proceso. Los componentes que constan en las tres fases son el recorte de personal, la simplificación – con informatización – de los procedimientos de compra y el mejoramiento de los estándares de atención al público.

En lo referente al desempeño y su evaluación, los principales desdoblamientos de los principios gerenciales de la NPR son formalmente rebaridos en el *Government Performance and Results Act*, de 1993, cuya aplicación viene siendo hecha por las áreas de presupuesto y control financiero del gobierno (US, GAO, 1998). El análisis de las prácticas de evaluación de

desempeño en uso por el gobierno federal de los EUA muestra que la estructura propia de la NPR se caracteriza por ser esencialmente informal, concentrando el mayor peso de formalización y sistematización del desempeño en los sistemas de presupuesto, finanzas públicas y control.

#### 2.1.4 El proceso de evaluación en la NPR: lo que cambia y lo que preserva

Las principales realizaciones de la NPR están en el recorte de gastos asociado a la reducción de personal y en el mejoramiento de la atención al público en las acciones en que exista un efectivo conato entre Estado y ciudadanos. Estas características remiten a la mayoría de los procesos de evaluación a la esfera de las cuentas públicas y presupuesto (siempre que la expectativa de resultados fuera predominantemente centrada en el recorte de gastos) y a los sistemas de satisfacción de los usuarios (cuando haya usuarios directos del servicio). Como la mayoría de las acciones públicas en la esfera federal no envuelve contacto directo con el público, la evaluación objetiva de resultados de programas de la NPR es básicamente constituida por los sistemas de presupuesto, finanzas públicas y control, que pasan por un proceso de profundas transformaciones desde 1990.

La sistemática de evaluación aplicada a los programas integrantes de la NPR está reglamentada esencialmente en el *Government Performance and Results Act*, de 1993. A partir del cual, a las entidades federales les fue solicitado elaborar planes estratégicos en los que constarían los indicadores de desempeño a ser utilizados en la evaluación. Juntamente con la ya citada ley de simplificación de los procesos de adquisición y contratación, las siguientes leyes reglamentan la aplicación de la nueva cultura gerencial en la administración pública norteamericana:

- *Chief Financial Officers Act* (1990);
- *Government Management Reform Act – GMRA* (1994);
- *Federal Financial Management Improvement Act – FFMIA* (1996); y
- *Information Technology Management Reform Act* (1996).

Se observa que el proceso de reforma de las áreas de presupuesto, finanzas y control venía desarrollándose antes de la creación de la NPR y que sus fundamentos se remontan a la década de 1950. Sin embargo, la NPR como proceso catalizador de objetivos de racionalización y responsabilización de las políticas públicas tiene un papel importante en la organización de sistemas de desempeño basados en resultados, que si bien se constituyen como una meta deseable en el proceso de reforma financiera, nunca llegaron a ser adecuadamente tratados en sus instrumentos específicos.

Con relación a los objetivos de mejor atención al público, la NPR desarrolló un conjunto de buenas prácticas consolidadas en el documento *Best Practices in Performance Measurement* (US, NPR, 1997a), que son dirigidas esencialmente para el mejoramiento de la comunicación interna y externa entre programas y público. Estas prácticas fueron fijadas a partir de un estudio intitulado *Customer-driven strategic planning* (planificación estratégica dirigida al cliente) que envolvió una investigación sobre organizaciones públicas y privadas consideradas de excelencia en los Estados Unidos y en Canadá. Entre las organizaciones gubernamentales fueron incluidas también las de gobiernos locales. Los principales destaques del estudio fueron los siguientes (US, NPR, 1997a, p. 2-3, adaptación libre):

**Dirección** – El estudio reconoce la necesidad de un involucramiento “claro, consistente y visible” de los principales ejecutivos de la organización en la creación y aplicación del sistema de evaluación de desempeño. Reconoce la necesidad de un involucramiento de la dirección superior para establecer la misión, visión y metas para los varios niveles subordinados de la organización, así como en la diseminación de las expectativas y de los resultados de la propia organización.

**Estructura conceptual** – Resalta la necesidad de que la estructura conceptual de desempeño sea comprensible para todos los niveles de la organización, alineando indicadores específicos con los objetivos principales de la institución. La mayoría de las organizaciones estudiadas presentaban estructuras conceptuales “bien comprendidas, dejando claro cómo el proceso trabajó y presentando un claro calendario de eventos relacionados a lo que era esperado de cada nivel de la organización y cuando”.

**Comunicación externa e interna** – Envuelve empleados, proveedores externos, usuarios y accionistas, definiendo claramente como es entendido el suceso de la organización y cual es el papel que cada uno ejerce para alcanzarlo.

**Responsabilización (*accountability*)** – Organizaciones de alto desempeño identifican claramente lo que es necesario que cada una haga para que los objetivos sean alcanzados. La responsabilización (*accountability*) es vista como un atributo de múltiples dimensiones y aplicaciones.

**Utilidad de la evaluación en el proceso decisorio** – Las informaciones trabajadas deben ser efectivamente útiles para la toma de decisiones y corrección de rumbos. Deben ser adecuadas en términos de tiempo, relevancia y concisión para la toma de decisiones y control del proceso, considerando el cumplimiento de las metas y objetivos de cada nivel de la organización. Son dispensables las extensas recolecciones de datos para fines exclusivos de información.

**Premios y compensaciones** – Todos los incentivos financieros y no financieros ofrecidos a los empleados de la organización deben ser claramente vinculados a estándares de desempeño.

**Sistemas positivos y no punitivos** – Los sistemas de desempeño de mayor suceso son básicamente de aprendizaje y no de imposición de reglas. La organización debe tener en el sistema de desempeño un instrumento para identificar lo que contribuye y lo que no contribuye para su suceso, estimulando los primeros y corrigiendo o substituyendo los segundos.

**Resultados y compromisos abiertamente divididos** – Al contrario de las informaciones estratégicas de disputa competitiva por el mercado, las informaciones de desempeño y progreso de la organización, referentes a compromisos del programa deben ser abiertas, transparentes y compartidas entre todos los empleados, proveedores, usuarios y accionistas. Muchas de las organizaciones de mayor suceso mantienen sistemas de información *on-line* y emiten informes periódicos de sus resultados.

El entendimiento de estos principios quedaría incompleto si es disociado de como se articula la función evaluación y la cultura gerencial en el proceso más amplio de reforma del Estado de los EUA. La NPR en sí misma, es una estructura esencialmente movilizadota y el grueso de la acción, que sus principios pueden deparar, corresponderá a los sistemas de seguimiento y evaluación en las áreas de presupuesto, finanzas y control – que son las únicas que cuentan con instrumentos formales de acción sistémica en los diferentes sectores de gobierno – y a los propios órganos y entidades sectoriales. En las subsecciones que siguen los trabajos de análisis son divididos en dos vertientes: una sobre la estructura formal de los sistemas de presupuesto, finanzas y control; y la segunda, sobre los instrumentos mobilizadores de la NPR. Son indirectamente abordados – sin ser analizados en particular – casos de órganos y entidades sectoriales en su relación con los sistemas gerenciales y de evaluación, objetivo de la movilización de la NPR.

2.1.4.1 Desempeño y evaluación en los sistemas de presupuesto, finanzas públicas y control  
El *Chief Financial Officers Act* (1990) fue la ley federal que estableció los fundamentos institucionales de responsabilización objetiva de las entidades gubernamentales de una forma más amplia que estrictamente financiera, como fue después ampliado por la reforma gerencial promovida por la NPR y reglamentación posterior. Esta ley introdujo el concepto de resultados en la apreciación de las actividades del Ejecutivo por el Congreso, innovando los procedimientos del *Budget and Accounting Producers Act* (1950), hasta entonces vigente. El concepto de desempeño ya se encontraba presente en la ley de 1950, en la figura de los *performance budgets*, que tenían por objetivo contemplar

la mayor complejidad de las cuentas públicas, anteriormente regidas en términos estrictamente formales por el *Budget and Accounting Act* (1921). El gran salto cualitativo ocurrido en 1950 fue el traspaso de procedimientos restrictos al seguimiento cotidiano de las cuentas para una visión más amplia de estudio y análisis de cada presupuesto en su todo, buscando entender la lógica de los presupuestos sectoriales a partir de las funciones específicas de las respectivas entidades. Pero no había, en los procedimientos definidos por la ley de 1950, la preocupación de entender el desempeño del gobierno como un todo y tampoco de racionalizar la duplicación de esfuerzos entre entidades que eventualmente ejerciesen funciones superpuestas. El gran avance de entonces era el paso de una visión absolutamente fragmentada de procedimientos contables para una consideración más amplia de cada presupuesto sectorial. Fue solamente a partir del *CFO Act* de 1990 que se determinó el inicio de un proceso de armonización entre los planes y evaluaciones de los diferentes sectores, buscando una racionalización para la gestión de las políticas públicas en todo su conjunto (ver US, CFO, C 1998a; US Senate Rep. 104-339, 1996).

El *Chief Financial Officers Act of 1990* fue estructurado sobre tres grandes objetivos (US, CFO, 1990, traducción libre):

1. Traer prácticas de gerenciamiento general y financiero más eficaces para el gobierno federal mediante preceptos legales que establezcan la creación del cargo de Vicedirector de Planificación y en el *Office of Management and Budget* (OMB), una Oficina (central) de Gestión Financiera Federal – *Office of Federal Financial Management* – dirigido por un controlador, y la designación de un secretario de finanzas – *chief financial officer* – en cada ministerio y en cada una de las principales entidades<sup>9</sup> ejecutivas del gobierno federal.
2. Promover, en cada entidad del gobierno federal, el mejoramiento de los sistemas para prestar cuentas de la gestión financiera y de control interno de manera que se asegure la emisión de informaciones financieras confiables y evite el uso fraudulento, o desperdicio y el abuso de los recursos públicos.
3. Promover la producción de informaciones financieras completas, confiables, actualizadas y consistentes para uso por parte del Poder Ejecutivo y del Congreso en el financiamiento, gestión y evaluación de los programas federales.

9. El término "entidad" es empleado aquí como designación genérica de *agencias* en inglés. La traducción literal por "agencias" podría conducir a la falsa impresión de que los dispositivos en cuestión fuesen aplicables apenas a las entidades específicamente designadas como tal, lo que no es el caso. De hecho, las posturas relativas al desempeño y evaluación de la administración pública tratadas en esta sección abarcan diferentes órganos y entidades de la Administración encargados de planificar y ejecutar los programas gubernamentales, inclusive ministerios y sus estructuras organizacionales internas.

Los preceptos del *CFO Act* (1990) son importantes no sólo por el contenido de los arreglos administrativos que determina, sino por la incorporación de conceptos de desempeño relacionados a la eficiencia y eficacia del gasto público en las acciones de control presupuestario y financiero, y por el énfasis en la necesaria uniformización de criterios de evaluación referentes a programas de diferentes áreas de acción gubernamental. En lo referente a los contenidos administrativos en sí, es interesante observar la estructuración integral de las áreas de presupuesto y finanzas en cada ministerio o entidad ejecutiva y su fuerte articulación con el sistema de control interno.

En el plan conceptual, la incorporación de elementos que no son estrictamente financieros en la evaluación de los programas federales es contemplada en el Título III de la ley citada, que trata de la “ampliación de las actividades de gerenciamiento financiero (en la esfera) federal”. En la sección 301, se establece los contenidos básicos de los informes de administración financiera y de los planes directores quinquenales de responsabilidad del OMB. Cada plan, debe considerar el conjunto de las acciones gubernamentales, abarcando las diferentes áreas sectoriales de competencia en los siguientes términos:

- i) describir la estructura de gestión financiera existente y las alteraciones necesarias para establecer un sistema integrado de gestión financiera;
- ii) ser compatible con los principios, estándares y requisitos contables aplicables;
- iii) promover una estrategia de desarrollo e integración de las informaciones contables de cada entidad con otros sistemas de administración financiera, para asegurar adecuación, consistencia y actualidad de la información financiera;
- iv) identificar y proponer maneras de eliminar sistemas (de información financiera) duplicados o desnecesarios, incluyendo incentivos a las entidades para que compartan el uso de sistemas considerados suficientes para responder por las necesidades comunes;
- v) identificar proyectos que coloquen a los sistemas existentes en conformidad con los estándares y requisitos aplicables;
- vi) contener informaciones sobre las necesidades-clave de adquisición de equipos y otras, necesarias para ejecutar los planes quinquenales de acuerdo con lo dispuesto en esta sección;
- vii) identificar las necesidades de personal en gerenciamiento financiero y las acciones dirigidas para asegurar su cumplimiento;

- viii) incluir planes para asegurar la auditoría anual de los balances financieros de las entidades ejecutivas que se encuadran en los términos de la sección 3.521 (h) de este título; y
- ix) estimar los costos de ejecución del plan quinquenal de gobierno. (US, CFO, 1990 sec. 321-2(7), traducción libre).

Pese al objetivo de incorporar elementos más amplios de desempeño de los programas en la sistemática de evaluación y control, indirectamente reflejado en los contenidos previstos para los planes presupuestarios de gobierno de responsabilidad del OMB, el *CFO Act* no llegó a contemplar los instrumentos operativos necesarios para que este objetivo fuese cumplido. Las disposiciones relativas a los informes sectoriales, de responsabilidad de los secretarios de finanzas – *chief finance officers* – de las entidades ejecutivas, tratados en la sección 303 de la misma ley, son bastante estrictas cuanto al carácter contable de los mismos, contrastando con el espíritu general de la ley y con las aperturas relativas a los planes e informes consolidados.

El *Government Performance and Results Act*, de 1993, es el instituto legal más importante en la línea de cimentación operativa para un proceso de planificación y evaluación más extensa, fundamentado en los principios de eficiencia y eficacia de la reforma gerencial. La importancia central de esta ley, en la articulación de los instrumentos de las áreas de presupuesto y control con la planificación de las acciones de gobierno, es reconocida tanto por los agentes de las varias áreas de gobierno involucradas como por los analistas que estudian el proceso de reforma en los EUA (US, CFO, 1998a; US, CFO, 1998b; US, GAO, 1998a; US, *Senate Report*, 1996, p. 104-339; US, NPR, 1996; Kettl, 1999; Kettl, 2000). Esta ley determina que las entidades ejecutivas del gobierno preparen planes de desempeño anuales que:

- i) establezcan las metas que definan el nivel de desempeño a ser alcanzado por cada actividad del programa;
- ii) expresen estas metas de forma objetiva, cuantificable y mensurable (...);
- iii) describan sucintamente los procesos operacionales, habilidades y tecnología implicadas, así como los recursos humanos, de capital, de información y otros exigidos para poder cumplir con las metas de desempeño fijadas;
- iv) establezcan indicadores de desempeño a ser utilizados para medir o evaluar los resultados, niveles de servicio y consecuencias correspondientes a cada actividad del programa;
- v) provean una base para comparar los resultados reales del programa con las metas de desempeño establecidas; y

- vi) describan los medios a ser utilizados para verificar e validar los valores medidos (P. L. 103 62, sec. 1(b), en US, GAO, 1998b, p. 6, traducción libre).

Los planes de desempeño anual elaborados de acuerdo con lo dispuesto en el *Results Act* establecen una conexión formal entre las solicitudes presupuestarias de cada entidad / área de gobierno y sus resultados. Son una forma de alimentar al Congreso con informaciones objetivas sobre el presupuesto y sobre la importancia relacionada a las metas de cada programa en el conjunto de los objetivos de gobierno. Las actividades designadas en cada plan corresponden a los proyectos y a las acciones registrados en el presupuesto federal y los planes elaborados por cada entidad / área componen la base para el plan consolidado de presupuesto a ser presentado anualmente por el área presupuestaria del Ejecutivo – *Office of Management and Budget* – al Congreso. El plan consolidado de presupuesto, además de reflejar con fidelidad las metas específicas de cada área, debe presentar al Congreso una visión simple y armónica de los objetivos gubernamentales para el año fiscal (*Senate Report 58, 103d Congress, 1st section*, en US, GAO, 1998b, p. 7, traducción libre), siendo los planes específicos divulgados para el público inmediatamente después de transmitido el mensaje presidencial sobre el presupuesto.

Luego de cinco años de vigencia del *Results Act*, el *General Accounting Office* todavía apuntaba para grandes desafíos a ser superados por las entidades en la elaboración de los planes de desempeño, entre los cuales se destacan dificultades metodológicas para identificar indicadores adecuados de desempeño y falta de datos fundamentales para la fijación de metas cuantitativas y evaluación de su cumplimiento. El GAO recomienda, en el sentido de sanar estas fallas, que las entidades busquen perfeccionar sus capacidades para especificar un direccionamiento estratégico para sus actividades, en coordinar programas comunes y en recopilar y utilizar informaciones confiables de desempeño y costos (US, GAO, 1998b, p. 8, traducción libre).

Esperando auxiliar al Congreso en los trabajos de análisis de los planes estratégicos, por solicitud de las comisiones de Reforma Gubernamental, de Presupuesto y de Seguimiento, el GAO emitió, en mayo de 1997, una guía para la sistematización de cuestiones-clave relativas a los planes (ver US, GAO, 1998a). En abril de 1998 el GAO publicó el manual que constituye una referencia básica de esta sección (US, GAO, 1998b), que incorpora los trabajos anteriores y es dirigido tanto para apoyar los trabajos del Congreso cuanto a los propios planificadores y evaluadores de programas del Poder Ejecutivo. Las directrices elaboradas en el manual orientan el proceso de evaluación general de consistencia de los planes de desempeño, a partir de tres cuestiones-clave

derivadas de los seis requisitos básicos establecidos por el *Results Act* para la elaboración de planes (citados anteriormente). No es considerado suficiente para realizar una revisión profunda de los sistemas de desempeño propuestos por las entidades, aunque pueda servir como una orientación general para esta finalidad. Las cuestiones-clave son subdivididas en temas, que a su vez originan cuestionamientos y criterios específicos relacionados a posturas reglamentares en vigor (GAO, 1998b, p. 14, 32, 39, traducción libre).

### **Cuestionamiento 1: ¿En qué medida el plan de desempeño de la entidad refleja claramente el (nivel de) desempeño pretendido, en su estructura interna?**

#### Tema 1: Definiendo el desempeño pretendido

- ¿Hasta que punto las metas de desempeño anuales y los parámetros propuestos para su seguimiento corresponden a un compromiso conciso y concreto, válido para la comparación futura entre metas propuestas y realizadas?
- **Criterio 1.1:** Los parámetros de desempeño que constan en el plan anual de desempeño deben indicar adecuadamente el progreso en dirección a las metas (*Senate Report*, 103-58:20).
- **Criterio 1.2:** Las metas anuales de desempeño y sus parámetros deben ser objetivos, mensurables y cuantificables (*Results Act*, sec. 4 (b)).
- **Criterio 1.3:** Metas relacionadas a consecuencias de las acciones deben ser incluidas en el plan de desempeño anual siempre que sea posible (*Senate Report*, 103-58:15).

#### Tema 2: La articulación entre misión, metas y actividades

- ¿Cómo se articulan las metas anuales de desempeño de la entidad con su misión, objetivos estratégicos y actividades programáticas en la solicitud presupuestaria?
- **Criterio 2.1:** Las metas anuales de desempeño deben reflejar los objetivos estratégicos y la misión (OMB, *Circular A-11*, sec. 220.5).
- **Criterio 2.2:** El plan de desempeño anual debe identificar metas de desempeño que cubran todas las actividades del programa en el presupuesto de la entidad (*Results Act*, sec. 4(b)).

#### Tema 3: Reconociendo esfuerzos coordinados

- ¿Cómo las entidades están coordinando los esfuerzos con objetivos estratégicos o de desempeño relacionados (a su propósito)?

- **Criterio 3.1:** Cuando aplicable, el plan anual de desempeño debe identificar metas de desempeño que reflejen la ejecución de actividades de soporte a programas relacionados (de otras entidades) (OMB, *Circular A-11*, sec. 220.8).
- **Criterio 3.2:** Cuando aplicable, el plan anual de desempeño debe dejar claro la coordinación entre los programas relacionados (carta de dirección del Congreso al Director de la OMB, con fecha de 17/12/1997).

**Cuestionamiento 2:** ¿En qué medida el plan de desempeño discute adecuadamente las estrategias y los recursos que la entidad utilizará para el cumplimiento de sus metas de desempeño?

Tema 4: Conectando estrategias a resultados

- ¿En qué medida las estrategias de la entidad son claras y compatibles con respecto a las metas de desempeño pretendidas?
- **Criterio 4.1:** El plan debe describir de forma concisa las estrategias de la entidad para cumplir sus metas de desempeño (*Results Act*, sec. 4(b); OMB, *Circular A-11*, sec. 220.12; OMB, *Checklist*, p. 6-8).
- **Criterio 4.2:** Cuando aplicable, la entidad debe describir las exenciones relacionadas a procedimientos y controles administrativos formales que haya programado, cuantificando los aumentos de desempeño esperados por la medida (*Results Act*, sec. 5(a)).
- **Criterio 4.3:** El plan debe contemplar las acciones de la entidad dirigidas a controlar factores externos que puedan afectar su desempeño.

Tema 5: Articulando recursos a estrategias

- ¿Qué recursos humanos, financieros y otros están siendo aplicados para alcanzar las metas de desempeño de la entidad?
- **Criterio 5.1:** El plan de desempeño debe describir de forma concisa los recursos de capital, humanos, financieros y otros aplicados para alcanzar las metas de desempeño de la entidad (*Results Act*, sec. 4(b); OMB, *Circular A-11*, sec. 220.12; OMB, *Checklist*, p. 8).

**Cuestionamiento 3:** ¿En qué medida el plan de desempeño de la agencia inspira confianza en el sentido de que su información de desempeño será confiable?

Tema 6: Verificando y validando el desempeño

- ¿Cómo la entidad asegurará que su información de desempeño es suficientemente completa, precisa y consistente?

- *Criterio 6.1:* El plan debe contener procedimientos confiables para verificar y validar las informaciones de desempeño (*Results Act*, sec. 4(b); OMB, *Circular A-11*, sec. 220.13).

Tema 7: Reconociendo límites en el sistema de informaciones

- ¿En qué medida el plan de desempeño identifica limitaciones significativas de datos y sus implicaciones para la evaluación objetiva de la atención a metas?
- *Criterio 7.1:* Las limitaciones significativas y conocidas de datos e informaciones en las fuentes propias de la entidad deberán ser declaradas en el plan de desempeño.
- *Criterio 7.2:* El plan de desempeño deberá declarar cuando las informaciones correspondientes provengan de fuentes externas (OMB, *Circular A-11*, sec. 220.13) y sus limitaciones conocidas y significativas.
- *Criterio 7.3:* El plan de desempeño debe discutir o (por el menos) hacer referencia a cualquiera de los nuevos sistemas disponibles o a alteraciones significativas que hayan sido hechas para volver más confiables las informaciones utilizadas para medir el desempeño.

Los criterios apuntados en la estructura del método del GAO no reflejan exactamente los parámetros objetivos para la consideración de cada uno de los cuestionamientos temáticos abordados, sin embargo muestran los amarres legales para la exigencia de cada atributo. El sistema de análisis del GAO (US, GAO, 1998b), si bien no constituye un proceso independiente de evaluación externa de desempeño de los programas, establece criterios que permiten al analista externo evaluar el proceso interno de seguimiento y evaluación de las entidades. Es decir, es un elemento de evaluación externa que establece criterios uniformes referentes a los criterios internos de evaluación propuestos por cada entidad. La estructura de cuestiones-clave y temas específicos es lógicamente consistente y abarca un gran espectro de condiciones para la validación de los procesos de evaluación propuestos por cada entidad, de manera que neutraliza parte de los vicios inherentes a evaluaciones hechas por los propios agentes ejecutores de los programas.

Los demás actos legales que reglamentan la evaluación formal de desempeño de la Administración Pública norteamericana tampoco previnieron el escrutinio externo de los planes y metas de desempeño, excepto el control de cuentas. El *Government Management Reform Act* (1994) estableció que los informes financieros de gerencia de los programas serían consolidados y simplificados por el área presupuestaria del gobierno (OMB) a partir del año fiscal de 1995. El GMRA 1994 también determinó que todos los órganos

y entidades del gobierno federal – en número de 24 – pasasen a producir informes de gastos y planes de gastos observando lo dispuesto en el *CFO Act* de 1990, que inicialmente preveía la aplicación piloto de sus procedimientos en apenas diez órganos y entidades.

Delante de estas atribuciones, el OMB creó una comisión, vinculada al consejo de secretarios de finanzas de las entidades gubernamentales *CFOC* – *Chief Financial Officers Council* – encargada de proponer y acompañar la simplificación y armonización de los informes financieros. Esta comisión – llamada *CFOC Streamlining Project Team* – pasó a emitir instrucciones relativas a la simplificación y a la armonización de informaciones financieras con vistas a la conformidad con los términos del *Results Act* expuestos anteriormente. En el año fiscal de 1995 fueron emitidos seis informes experimentales bajo orientación de esta comisión, cuyos contenidos fueron evaluados y considerados positivos, determinando una expansión de alcance del sistema de orientación en 1996 (US, *CFOC*, 1996). Un análisis más reciente del CFO, referente a los puntos de vista de 15 de los 24 administradores-jefe de finanzas del gobierno federal sobre las determinaciones del *Results Act* y medidas tomadas por el *CFOC Streamlining Project Team*, apunta para problemas serios y desafíos abiertos aun no resueltos hasta el fin de 1998, conforme sigue (US, *CFOC*, 1998b, p. 8, traducción libre):

- Los gerentes de programas no utilizan el *Results Act* para gerenciar.
- Los analistas del área presupuestaria del Ejecutivo (OMB) necesitan aumentar su foco en las cuestiones de desempeño.
- Algunos programas no consiguen determinar su suceso apenas con base en indicadores de desempeño, requieren evaluaciones completas de los programas como un todo.
- Se busca obtener informaciones de desempeño a tiempo, siendo difícil inclusive para programas de corta duración.
- Se debe medir el desempeño de resultados con relación a las metas.
- Se busca evitar el énfasis desnecesario en números por números.
- Es necesario implantar, desarrollar y aplicar sistemas de mensuración de desempeño confiables, que provean informaciones válidas, a costos compatibles y de aplicación práctica para el gerenciamiento cotidiano.
- Programas de investigación y desarrollo pueden tomar décadas (para presentar resultados tangibles), haciendo muy difícil la evaluación anual.
- La armonización de metas estratégicas con la contabilidad presupuestaria usando informaciones de costo es (todavía) un desafío abierto.

El *Federal Financial Management Improvement Act* – FFMIA (1996) refuerza los términos de la reforma en los sistemas de presupuesto, finanzas y control determinado a partir del *Chief Financial Officers Act* (1990). Reconoce en su exposición de motivos que los sistemas de estandarización y control hasta entonces aplicados no estaban siendo suficientes para garantizar que los objetivos del *Chief Financial Officers Act* (1990) fuesen cumplidos. Entre los objetivos de la ley se destacan el referente a la transparencia y plena apertura de los informes sectoriales al público, "(...) de manera que los programas y acciones federales puedan ser considerados con base en la plenitud de sus costos y de sus méritos" (US, FFMIA, 1996 sec. 802 (b)2). El FFMIA (1996) incorpora estándares unificados de contabilidad que resultaron de un trabajo conjunto del área presupuestaria y de control del gobierno, a partir de la creación del *Federal Accounting Standards Advisory Board* (FASAB) en 1990, paralelamente al *CFO Act*. Del conjunto de reglamentos vinculados al proceso de reforma del Estado en los EUA (que se abordaron con brevedad) llaman la atención algunos puntos importantes:

- a) El proceso de Reforma del Estado en los términos propugnados por la NPR refleja un trabajo de fondo de racionalización de los sistemas federales de presupuesto y de control que ya venían desarrollándose desde fines de la década de 1980 y que tiene sus fundamentos en los principios de desempeño presupuestario establecidos desde 1950 por el *Budget and Accounting Producers Act*.
- b) El conjunto de leyes que componen la base institucional y jurídica del proceso de reforma ha buscado insistentemente la convergencia de criterios y procedimientos entre las áreas presupuestaria, contable y de control como prerrequisito para la mayor responsabilización (*accountability*) de los programas gubernamentales. Los instrumentos que se van agregando al *CFO Act* de 1990 por los reglamentos subsecuentes son todos dirigidos para una mayor uniformidad de criterios y estándares a ser utilizados en la planificación, seguimiento y control del gasto gubernamental.
- c) A partir del *CFO Act* de 1990 se destaca la importancia de que la racionalidad y la eficiencia del gasto sean atributos asociados no apenas a cada área o programa del gobierno, sino al conjunto de la acción gubernamental. El *Results Act* de 1993 y el GMRA de 1994 son particularmente enfáticos en la necesidad de considerar al conjunto de las acciones de gobierno como objeto de mayor responsabilización, y no apenas una u otra área en particular. La estructura formal de

apoyo a la reforma, en estos términos, no hace ninguna distinción entre políticas de carácter social o económico.<sup>10</sup>

- d) La producción de informaciones de desempeño útiles y utilizables para fines de revisión/corrección de rumbos de los programas gubernamentales continúa siendo un desafío abierto, en que pese a los esfuerzos sucesivos de perfeccionamiento de los sistemas de control privilegiando el uso de datos que puedan ser efectivamente apropiados por la gestión.
- e) A diferencia de lo relatado al respecto de países con mayor tradición en el Estado de Bienestar (básicamente los europeos y Canadá), los debates acerca de la reforma en los EUA no denotan mayores tensiones entre los objetivos de políticas públicas y gestión de programas. A parte de las razones ya comentadas anteriormente sobre el carácter más de emulación de lo que de mayor participación efectiva del sector privado en los asuntos estatales, la presencia tradicional de grandes agencias ejecutivas en la estructura del gobierno federal de los EUA, administradas según una lógica predominantemente gerencial, probablemente contribuyó para esto.
- f) La estructura integral del CFO no es intervencionista con relación a las áreas y a los programas sectoriales que abarca. Los *chief financial officers* que componen el CFOC y constituyen la espina dorsal del sistema de presupuesto y finanzas del OMB, son apuntados por los dirigentes de los órganos y entidades del gobierno y, del conjunto de leyes, reglamentos y órdenes administrativas examinados, no se detectó ninguna ingerencia integral en la acción específica de los gerentes sectoriales. Todo el esfuerzo de coordinación del sistema OMB/CFO/GAO se hace mediante armonización de criterios y atributos establecidos en ley, cada una de ellas es objeto de profundos debates en el Congreso (NPR) y no mediante ingerencia administrativa. Este carácter probablemente contribuye también para el bajo nivel relativo de tensión observado en los EUA entre las vertientes de acción gubernamental en políticas públicas y gestión de programas.

El eje principal de la estructura de evaluación del sistema OMB/CFO/GAO es centrado en la eficiencia – técnica, instrumental, organizacional y asignativa – y en la responsabilización, vista como un prerrequisito, en todas sus formas. Son predominantes, en esta estructura, los componentes de

<sup>10</sup> Esta distinción es bastante acentuada en los casos de los sistemas de gestión y evaluación de Chile y Argentina, analizados en el informe anterior.

evaluación formativa, pero, a mediano plazo, la acumulativa tenderá un peso mayor, tan pronto como los planes quinquenales elaborados a partir del GMRA (1994) vengán a ser objetos de evaluación sistemática. Pese a las raíces más técnicas del proceso particular de reforma en la esfera presupuestaria, financiera y de control del gobierno, su compromiso con un ámbito más amplio de desempeño, lo aproxima a los objetivos políticos de la NPR. Esta aproximación acaba definiendo necesidades comunes con respecto al sistema de evaluación, obteniendo una mejor calidad de comunicación en el sistema político (conforme apuntado por Kertl, 1999, p. 95). El análisis de los componentes incentivados directamente en el ámbito de acción de la NPR muestra que el mayor esfuerzo envuelto en el proceso amplio de reforma del Estado en los EUA, dentro y fuera de su ámbito, es la articulación de procedimientos entre varias áreas de gobierno, sin esta articulación la eficiencia del conjunto – la dimensión *governmentwide* – pretendida desde el *CFO Act* de 1990, queda perjudicada.

#### 2.1.4.2 Desempeño y evaluación en la NPR: las *best practices* incentivadas

Las *best practices*, en la esfera de la NPR, fueron objeto de amplios estudios sobre estándares de servicio y criterios de evaluación de desempeño consolidados en documentos de referencia específicos (US, NPR, 1997a,b,c; 1998).

Son considerados requisitos fundamentales de las buenas prácticas de evaluación, de acuerdo con las organizaciones sistemáticamente estudiadas para fundamentar las directrices de la NPR (US, NPR, 1997a, p. 11 y siguientes, adaptación libre):

**Envolvimiento ejecutivo** – en el sentido de comprometimiento de la dirección de la organización.

**Sentido de urgencia** – relacionado con el carácter de emergencia de las reformas, que tienen lugar normalmente en situaciones de crisis.

**Alineación con la dirección estratégica** – de manera que los objetivos mayores de la organización sean entendidos por cada uno, así como la manera en que su papel específico contribuye para su cumplimiento.

**Estructura conceptual** – definiendo los criterios relacionados con las metas de la organización; en algunos casos la mensuración de desempeño se confunde con el propio proceso de planificación.

**Comunicación** – horizontal y vertical, dentro de la organización y para fuera de ella, empleando los medios adecuados para promover la comunicación interactiva (vía Internet, correo electrónico y otros).

**Envolvimiento de los empleados** – dejando claro a cada uno la manera de cómo contribuir en los varios momentos del proceso de mejoramiento de desempeño de la organización.

## A. La estructura conceptual de las *best practices*

La estructura de organización de las buenas prácticas de evaluación de desempeño, objeto de estudio extensivo de la NPR sobre el asunto (US, NPR, 1997a) es esquematizado en el cuadro siguiente. La opción por presentar un esquema relativamente extenso, que contempla todo el conjunto de las variables relacionadas a la materia estudiada por la NPR, nos parece relevante para el presente análisis, esperando entender la transición entre las intenciones del sistema en absorber las mejores prácticas de desempeño y los límites de su aplicación en el día a día de la gestión pública.

### CUADRO 2

#### 1 Estableciendo y actualizando los indicadores de desempeño

##### - Criterios básicos

- Trabajar con objetivo específico y estratégico
- Medir lo que debe ser medido
  - Analizar cada proceso-clave de la organización
    - \* Trabajar por un entendimiento profundo y bien fundamentado del proceso, no por una preconcepción asumida como premisa
    - \* Identificar un indicador-clave que traduzca el suceso de este proceso
- Ser un medio, no un fin (trabajar por el buen desempeño y no para cumplir con el indicador de desempeño)

##### - ¿Qué medir?

- Consideraciones financieras
  - Lucro en el sector privado
  - En el sector público, énfasis en el uso eficiente de los recursos y responsabilización delante de los agentes
- Satisfacción de los usuarios
- Operaciones internas
- Satisfacción de los varios agentes interesados / involucrados en el propósito de la organización, inclusive la comunidad no usuaria

##### - Determinación de parámetros iniciales y objetivos

- Primera recolección de datos sobre un indicador – definición de los parámetros iniciales
- Fijación de parámetros para metas realistas
  - Evitar la búsqueda de marcas no alcanzables en el sector
  - Evitar la "tolerancia cero" referente a fallas humanas
- Revisión de indicadores
  - Evaluar permanentemente la capacidad de los indicadores para medir realmente el desempeño de la organización
    - \* Verificar si los indicadores están en número adecuado
    - \* Rever prioridades referentes entre indicadores

(sigue)

- Evitar cambios muy frecuentes

## 2 Estableciendo la responsabilización por el desempeño

### - Criterios básicos

- Responsabilidad por el establecimiento de metas e indicadores de desempeño en el nivel más alto de la organización
- Gerencia superior responsable por el desarrollo de planes estratégicos y asignación de recursos
- Gerencias en general y unidades de negocio – coordinación y mantenimiento del sistema de medición de desempeño

### - Delegar autoridad

- Responsabilización como un contrato entre gerente y empleado
- Desafío – identificar responsabilidades individuales de manera que la responsabilidad compartida por todos por el desempeño de la organización no se torne una responsabilidad de nadie

### - Identificación del "dueño" del indicador

- Cada indicador – o grupo de indicadores – de desempeño debe tener un responsable por su seguimiento en la organización

### - Premios e incentivos

- Vinculación de salarios y recompensas al desempeño
- Atribución de participación individual en el cumplimiento de metas de la organización
- Vinculación de los salarios de gerentes al desempeño
- Incentivos no financieros
  - Vales, vouchers para consumo en negocios locales
  - Créditos para cursos de entrenamiento
  - Apoyo en los manifiestos referentes a innovaciones en seguridad del trabajo

### - Cultura (de desempeño) y comunicación

- Reuniones periódicas de seguimiento
- Énfasis en la corrección de problemas y no en la imposición de culpas
- Plan formal de desempeño, por escrito, describiendo cómo alcanzar los indicadores de desempeño
- Relación clara entre indicadores, metas gerenciales, objetivos de la organización

## 3 Colectando y analizando datos sobre desempeño

### - Principios de colecta de datos

- Mantenimiento de la meta
  - Colectar apenas las informaciones correctas (utilizables)
  - Evitar compilaciones tangenciales o repetitivas
- Mantenimiento de la flexibilidad – relativa a fuentes y medios

(continuación)

- Mantenimiento de la relevancia
  - Preferencia a pocos indicadores
  - Énfasis en resultados significativos y no en *check-lists* extensas
  - Estructura de datos definida de acuerdo con las necesidades específicas y no fijada en listas estandarizadas
- Mantenimiento de la consistencia
  - Definiciones claras y unívocas, entendidas por todos
- Responsabilidades referentes a la colecta
  - Supervisores de línea de frente y empleados
    - Datos sobre desempeño operacional
      - \* Operaciones cotidianas
      - \* Servicios al cliente, conforme plan estratégico de la organización
      - \* Uso de TI en la automatización de registros de progreso de los servicios
  - Gerentes de unidades de negocio
    - Indicadores de satisfacción de los usuarios
    - Costos de los servicios (basado en relaciones ingresos/gastos)
    - Seguridad en el trabajo y moral de los empleados
- Transformando datos en informaciones
  - Información x datos: alternativas de encaminamiento
    - Contratación de consultorías especializadas
    - Distribución de datos brutos a las gerencias para ser usados
    - Criterios definidos de forma colaborativa entre unidades de la organización
    - Entrenamiento de empleados en métodos de análisis
    - Empleo de coordinadores de información especializados
    - Grupo central de análisis que prepara informes para toda la organización
  - Diferentes niveles y necesidades de información
    - Información para la decisión: actualizada, relevante y concisa
    - Información para análisis: profundo, objetivo y profesionalmente aceptable
  - Instrumentos de análisis
    - Aplicativos de análisis estadística y bancos de datos
      - \* Agregación/desagregación de datos
      - \* Programación lineal
      - \* Análisis de tendencias
      - \* Control de calidad
      - \* Investigación operacional
      - \* Análisis de costos
      - \* Previsiones
  - Sofisticación progresiva del análisis
    - Técnicas estadísticas avanzadas
    - Indicadores avanzados de eficiencia y eficacia
    - Procesamiento centralizado de informaciones colectadas en red

(sigue)

- Uso de recursos gráficos

#### 4 Exponiendo y utilizando información de desempeño

##### – Objetivos específicos de la información sobre desempeño

- Informar los diferentes niveles de la organización sobre el desempeño
- Determinar cuando hay necesidad de acción correctiva
- Determinar cambios
  - En la estructura de informaciones
  - En los indicadores de desempeño
  - En las metas de la organización

##### – Relatando la información

- Necesidad de circulación rápida y uso de medios electrónicos, *newsletters*, videoconferencias
- Mantener la motivación
  - Conveniencia de información frecuente, a veces repetida
  - Distribución de puntuaciones, dando a conocer las contribuciones de cada uno en el desempeño de la organización
  - Emitir el reconocimiento de la organización a los que se destacan en el aumento de desempeño

##### – Evaluando el desempeño

- Combinación de diferentes ciclos de evaluación para diferentes tipos de resultados como por ejemplo
  - Mensuales para resultados de presupuesto y de actividades-clave
  - Cuatrimestrales, para evaluaciones de satisfacción de los usuarios
  - Semestrales en la atención a estándares normalizados de calidad (como ISO 9000)
  - No sistemáticos para eventos especiales
- Uso de *story boards* (comparación entre metas proyectadas y efectivamente cumplidas hasta la fecha)
  - Análisis de la diferencia de fases
  - Análisis de causas
- Evaluación de resultados de medidas correctivas

##### – Uso de la información de desempeño

- Subsidiar decisiones sobre asignación de recursos
  - Indirectamente, a partir de alteraciones en la planificación estratégica (más común)
  - Directamente, alimentando el proceso de asignación (menos frecuente)
- Subsidiar evaluaciones de personal y gerencia
  - Ligación entre responsabilización y remuneración
    - \* Salarios
    - \* Premios e incentivos
    - \* Participación en resultados

(sigue)

(continuación)

- Combinación con criterios de evaluación personal
- Determinación de desencuentros entre metas y realidad
- Subsidiar procesos de reinención de la organización
- Fijación de nuevos estándares de calidad
- Mejoramiento del proceso organizacional
- Estímulo a las iniciativas descentralizadas de mejoramiento de proceso
- Subsidio al ajuste de metas
- Definición de metas más ambiciosas siempre que las actuales sean alcanzadas con facilidad
- Subsidio a la revisión de los indicadores de desempeño

Fuente: US, NPR, 1997a.

El cuadro 2 presenta el universo de instrumentos considerado por la NPR en la estructuración de su sistema de desempeño. Esta es su base conceptual, donde la estructura formal y bien reglamentada de los sistemas de presupuesto, finanzas y control, sin mayores definiciones se denomina “desempeño”.

## B. De la estructura conceptual a la práctica de gestión y evaluación de desempeño

La transformación de los principios estudiados en procedimientos y la elección de los instrumentos específicos que los hacen operativos y uniformes, para el conjunto de los órganos y entidades federales, aun es una tarea inconclusa, tanto en el ámbito de la NPR como en los sistemas federales de presupuesto, finanzas y control. En el ámbito de algunos sectores específicos y de segmentos horizontales particulares del proceso de desempeño, sin embargo, ya existen definiciones más claras de procedimientos e instrumentos.

En cuanto a los segmentos horizontales de acción gubernamental más maduros en lo referente a la uniformización de procedimientos e instrumentos, se destacan los de la atención al cliente – aplicable obviamente apenas para las funciones que envuelvan contacto directo con el público –, de reestructuración de personal y de desburocratización, esta incluido el uso de tecnología de la información para las actividades de gobierno. Cuanto a los sectores en que se ha buscado aplicar procedimientos e instrumentos estandarizados se destacan los de salud, educación y comercio, los tres objetos de interés del sistema de evaluación y premiación desarrollado por el *National Institute of Standards and Technology* (Nist) en colaboración con la *Baldrige Foundation* (US, Nist, 2000a,b,c), explícitamente referido por la NPR como paradigma de estructura conceptual de desempeño (US, NPR, 1997, p. 12). Es necesario resaltar, sin

embargo, que la aplicación del sistema Nist/Baldrige de evaluación es absolutamente voluntaria y su desarrollo para las áreas de educación y salud no implica que los planes sectoriales de los respectivos ministerios y entidades vinculadas tengan cualquier relación con aquellos criterios.

En el área de atención al cliente, la NPR promovió un estudio de *best practices* específicas, asociadas a la planificación estratégica (US, NPR, 1997e), como en el caso del estudio más general de desempeño (US, NPR, 1997a), a partir del análisis de experiencias de entidades públicas y privadas consideradas excelentes. En el estudio son abordados principios y procedimientos de mejoramiento para la atención al cliente, a partir de un concepto de organización conducente. Como en el caso de las buenas prácticas de desempeño, las de atención al cliente no son abordadas en el estudio de forma directamente operativa o directiva. Pero el análisis sistemático de requisitos de interacción con el público y la intensa comunicación de propósitos referentes a la mejor atención a clientes muestra resultados positivos en la mayoría de los órganos y entidades vinculados a la Administración Federal que prestan servicio directo al público, conforme relatado en el documento *Putting Customers first' 97. Standards for Serving the American People* (US, NPR, 1997c). Los estándares descritos, diferente a lo que podría sugerir el título del informe, no provienen de una aplicación sistemática de procedimientos comunes. Al contrario, contemplan toda y cualquier iniciativa de las agencias de gobierno que hayan tenido una buena receptividad, tales como programas específicos de habitación para poblaciones indígenas, designación más simplificada de servicios públicos en las listas telefónicas o atención hospitalaria a veteranos de guerra. Esta diversidad llevó al hecho de que hayan sido considerados cerca de 4 mil estándares aplicados por 570 agencias, organizaciones y programas (US, NPR, 1997c, p. 2), lo que ciertamente está muy lejos de constituir un universo controlado de indicadores con vistas a una evaluación de desempeño del gobierno como un todo.

Gran parte de la documentación producida por la NPR concerniente al mejoramiento de la atención al cliente es constituida por argumentos de iniciativas de suceso acompañados por una gran cantidad de apelos, recomendaciones e incentivos dirigidos a las entidades gubernamentales para que se empeñen en el objetivo común por tal mejoramiento. En la misma línea de argumentos y convencimiento, la NPR emitió el documento *Businesslike government. Lessons learned from America's best companies* (US, NPR, 1997d) y en un estudio posterior, también basado en experiencia de organizaciones públicas y privadas (la mayoría), son concentrados esfuerzos sobre el requisito específico cortesía, en el contexto de una atención de excelencia (US, NPR, 1998).

En cuanto al control de personal, las principales referencias a estrategias específicas están en el estudio sobre *best practices* en *downsizing* (US, NPR, 1997b) y en el Anexo F del balance general de la primera fase de implantación del sistema (US, NPR, 1996). Donde, los cortes de personal en el período son estimados en cerca de 210 mil funcionarios federales – de un total de 2,25 millones – y atribuidos a la racionalización promovida por la NPR en el sentido de ganar eficiencia mediante una mayor calidad de los trabajos y eliminación de tareas que no agregan valor. Los resultados destacados por la NPR referentes a la reducción de personal, a los cuales se atribuye los declarados aumentos de calidad en la prestación de los servicios, (US, NPR, 1996:F-209, traducción libre) son los siguientes:

- hubo una reducción del número de supervisores (niveles intermedios de la jerarquía) en cerca de 54 mil, correspondiente al 20% del total de recortes, en el conjunto de los órganos y entidades federales;
- el Ministerio de Agricultura eliminó 14.954 puestos mediante la reducción del número de agencias de 43 para 30 y mediante la consolidación o eliminación de 1.200 oficinas locales;
- el Ministerio del Interior disminuyó su personal en 9.400 posiciones, mediante una reducción de su personal de apoyo y eliminando organismos enteros como el Departamento de Asuntos Territoriales e Internacionales y la Sección de Minas;
- el Ministerio de Salud y Servicios Humanos, incluyendo la Administración de Seguridad Social, redujo su personal en 7.259 posiciones, mediante eliminación de toda una faja de gerencia, consolidación de personal y funciones de apoyo y otras medidas de simplificación;
- la Administración General de Servicios eliminó 4.839 posiciones mediante la simplificación de sus funciones en compras y contrataciones en general y en negocios inmobiliarios;
- la Administración de Aeronáutica y Espacio redujo su personal en 3.795 posiciones; y
- el Departamento de Administración de Personal redujo su recurso humano en cerca de 45% – correspondientes a 2.616 posiciones – en parte mediante la privatización de sus funciones de entrenamiento e investigación.

Las buenas prácticas de reducción de personal, estudiadas y conceptuadas en el documento de referencia del mismo nombre (US, NPR, 1997b) recomiendan que la práctica de *downsizing* sea vista como un componente de un sistema mayor de reforma y dan especial atención al hecho de que el suceso

de la contratada depende de la moral que se consiga mantener / ampliar en los empleados que permanecen. En este sentido, recomiendan que los criterios sean transparentes y que los cortes sean hechos preferiblemente de una vez, evitando crear un clima de inseguridad y expectativas de nuevos cortes entre los que deberán responder por las tareas que quedan. Las iniciativas de reducción de personal han sido coordinadas por el *Office of Personnel Management (OPM)* – Departamento de Administración de Personal –, que provee de apoyo técnico a los órganos y entidades del gobierno en la elaboración de los respectivos planes de *downsizing*. A ejemplo de lo recomendado en el ámbito de las *best practices* de evaluación, también para los cortes de personal se aplican planes específicos, moldeados de acuerdo con las características y funciones de cada organización. El apoyo del OPM, en este sentido, incluyó la elaboración del plan específico de *downsizing*, la elaboración de un plan de carrera también específico y otros componentes de apoyo técnico y administrativo para la reestructuración.

El moldeado del *downsizing* incluye la previsión de impactos financieros de los recortes sobre los gastos de la entidad, y estos impactos constituyen, como regla, el principal indicador de desempeño de la operación de recorte. En las recomendaciones sobre buena práctica, otros indicadores de desempeño son relacionados para la evaluación de los procesos de *downsizing* (US, NPR, 1997b, p. 39, traducción libre):

- reducción en el número de empleados;
- reducción en el número de posiciones de más alto nivel;
- aumento en la relación del número de supervisores por el número de empleados;
- disminución de personal en las sedes administrativas;
- pérdida de personal atribuida al desgaste x pérdida motivada por programas de incentivo;
- características demográficas de los dispensados;
- demisiones en la línea de frente x personal superior;
- reducciones en las áreas de personal, presupuesto, compras y auditoría;
- impactos sobre las metas de diversidad;
- capacidad de alcanzar los límites presupuestarios;
- capacidad de continuar a cumplir obligaciones determinadas por ley o regulación;
- porcentual de empleados que encuentran nuevas posiciones;

- indicadores financieros, como el período de respuesta de programas de demisión incentivada;
- reducción en los costos totales de salarios;
- conformidad al presupuesto autorizado;
- número de recursos encaminados;
- número de participantes voluntarios en programas de demisión incentivada y transición de carrera; y
- estándares de atención al cliente.

Pese a la recomendación referente al uso de criterios tan diversificados, la mayoría de los informes de la NPR pertinentes al suceso de la política de *downsizing* usan como indicador principal de desempeño la reducción de gastos. Los estándares de atención al cliente, también caros a los principios de buena práctica de la NPR, han sido objeto de seguimiento y evaluación intensos. Sin embargo, la multiplicidad de estándares y la diversidad de situaciones a que se refieren, conforme visto anteriormente, hacen temerosa cualquier relación causal que se pueda establecer con la política de personal.

Uno de los principales sistemas de evaluación de calidad de servicios citado entre las buenas prácticas de la NPR es el Nist/Baldrige, basado en la aplicación de técnicas de gestión de la calidad en servicios. Se trata de un premio de calidad otorgado por la *Malcolm Baldrige Foundation* en colaboración con el *National Institute of Standards and Technology*, vinculado al Ministerio de comercio. Las normas referentes al premio son bastante estrictas y dirigidas a la eficiencia de la organización, con gran importancia atribuida a resultados. De acuerdo con las normas divulgadas para otorgar premios de calidad en las áreas de comercio, educación y salud, la estructura de evaluación de calidad del sistema es basada en siete puntos-clave que varían ligeramente de acuerdo con el área específica en cuestión. En la tabla 3, son resumidas las siete principales categorías de conceptos considerados para la evaluación de cada una de las tres áreas, de acuerdo con los respectivos manuales.

TABLA 3  
Principales Categorías de Evaluación de Calidad en el Sistema Nist/Baldrige

Comercio y servicios	Educación	Salud
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dirección</li> <li>• Planificación estratégica</li> <li>• Foco en el cliente y en el mercado</li> <li>• Información y análisis</li> <li>• Foco en los recursos humanos</li> <li>• Gestión del proceso</li> <li>• Resultados comerciales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dirección</li> <li>• Planificación estratégica</li> <li>• Foco en los estudiantes e interesados</li> <li>• Información y análisis</li> <li>• Foco en el cuerpo docente y personal (en general)</li> <li>• Gestión del proceso educacional y de apoyo</li> <li>• Resultados de desempeño de la organización</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dirección</li> <li>• Planificación estratégica</li> <li>• Foco en pacientes, otros usuarios y mercado</li> <li>• Información y análisis</li> <li>• Foco en el personal</li> <li>• Gestión del proceso</li> <li>• Resultados de desempeño de la organización</li> </ul>

Fuente: US, Nist, 2000a,b,c.

En cada uno de los tres casos los conceptos-clave agrupados en estas categorías son evaluados según criterios definidos con base en los resultados esperados en cada línea de acción. En el caso del comercio, los criterios son centrados en los resultados productivos; en los casos de la educación y de la salud, los criterios son centrados en los resultados de desempeño de la organización. Las recomendaciones de buena práctica contenidas en los estudios específicos promovidos por la NPR (1997a,b,e) son organizadas en categorías semejantes a las del sistema Nist/Baldrige, especialmente en lo que respecta a los énfasis en la dirección, en la planificación estratégica y en el cliente.

En lo referente a los avances sectoriales en la gestión y evaluación de desempeño en los ministerios y entidades vinculadas, para la formación de un cuadro general sobre la situación en el gobierno federal de los EUA, exigiría el examen a profundidad de planes e informes de cada área, lo que no es aceptable en el principio del presente estudio. No obstante, un análisis de estos planes, preferiblemente abarcando distintos períodos de planificación en cada sector abordado, sería muy importante para completarse el cuadro referente a la gestión y evaluación de desempeño en la Administración Pública de los EUA, además del punto de vista de la NPR.

De manera general la evaluación de desempeño trabajada por el lado de la NPR, a la par de las disposiciones específicas de gestión financiera reguladas por los sistemas de presupuesto, finanzas y control del gobierno, aun es bastante informal según los términos de las definiciones de Ala-Harja y Helgason (1999, p. 27, ver tabla 3). La parte reglamentada de las *best practices* de evaluación se resume a las metas de recorte de personal y de desburocratización, que corresponden a la acción administrativa directa de órganos centralizados y no a una articulación sistémica. La atención al cliente, que es otra de las piedras angulares de la NPR, es objeto de más estudios, divulgación y recomendaciones de adhesión que propiamente de normas y procedimientos exigibles.

La comunicación oficial entre NPR y áreas sectoriales se hace a través de memorandos de la Presidencia o de actos administrativos del Ejecutivo, con eficacia restringida a los órganos de la Administración Directa. Los contenidos de los memorandos y de los actos administrativos son apenas determinantes para los órganos de la Administración Directa y no para las agencias independientes – entidades de la Administración Indirecta – aunque sea dado énfasis a su carácter indicativo. Tales actos tienen encuadramiento jurídico restringido al ámbito interno de la Administración y no crean un derecho de exigir su cumplimiento por parte de cualquier persona o entidad fuera de ella. El gobierno, sus organizaciones y sus funcionarios no pueden ser judicialmente accionados por no cumplir las determinaciones administrativas relacionadas a las prácticas definidas de esta forma; están apenas sujetos a sanciones administrativas.

Todo esto conlleva a la caracterización de una estructura en la cual la evaluación de desempeño sistemática y articulada para abarcar todo el gobierno – conforme propugnado por el proceso de reforma en los sistemas de presupuesto, finanzas y control – todavía es una meta a ser cumplida.

#### 2.1.4.3 Las principales lecciones de la NPR

La estructura de evaluación de las acciones del gobierno americano en su todo es extremadamente compleja y diversificada. Si analizada apenas por el lado de la NPR, resultaría en un sistema básicamente informal y de adhesión voluntaria. Sin embargo, la NPR no es – y ni pretende ser – una entidad independiente del resto del gobierno. De cierta manera la organización de la NPR asumió para sí misma uno de los desafíos más difíciles del proceso de reforma del Estado, que es la estructuración del lado no estrictamente financiero y presupuestario del desempeño de las acciones de gobierno. Esta es la parte más difícil de objetivar y homogenizar en toda la estructura de evaluación y planificación. Por otro lado, las acciones concretas en la línea de recorte de personal muchas veces entran en conflicto con los objetivos de aumento de calidad de los servicios, por más que se insista en la tesis de aumento de eficiencia. Hacer lo mismo con menos recursos es muy difícil. Hacer “mejor” con menos recursos es mucho más, y medir objetivamente los resultados de este “mejor” en una estructura diversificada y compleja como la descrita, en medio al proceso de *downsizing*, es casi imposible. Las perspectivas de que el proceso de evaluación de desempeño de la NPR se torne sistemático no son inmediatas y dependen de como se cierren los helos de su estructura movilizadora con el sistema formal de las áreas de presupuesto, finanzas y control.

Otro problema de la sistemática de desempeño asociada a la NPR es la eficacia de la acción gubernamental desde el punto de vista de política pública (y no de resultado inmediato de programa). La prioridad de la NPR en la

satisfacción de los usuarios es importante para la legitimación de la reforma junto al público. Sin embargo, no pueda ser vista como substituta de los indicadores de eficacia social de la política pública, ya que ni siempre su objetivo principal está restringido al universo de usuarios directos. Por ejemplo, la ampliación de cobertura de un servicio público de alcantarillado, interesa tanto (o más) al conjunto de ciudadanos habitantes de un complejo urbano y regional – por sus desdoblamientos sanitarios y ambientales – cuanto al subconjunto estricto de los beneficiarios/clientes conectados a esta ampliación. Las *best practices* recomendadas por la NPR no ignoran este hecho, al determinar que el concepto de desempeño tome en consideración al conjunto de los agentes interesados/envueltos en la acción evaluada. Sin embargo, el énfasis absoluto en la evaluación de satisfacción de usuarios, que ha caracterizado la práctica de la NPR con respecto a la eficacia de los servicios en sus fases más recientes, acaba por desconsiderar el alcance más amplio de las políticas y programas.

Hoy en día, la estructura de desempeño y evaluación de las acciones de gobierno federal en los EUA se presenta al mismo tiempo informal y sistemática, con énfasis en la evaluación formativa. Por el lado de la gestión financiera, se combinan componentes de evaluación formativa y acumulativa complementarios y sistemáticos; por el lado de la gestión de desempeño, informales y desconectados entre sí.

En lo que respecta a la prioridad en la eficiencia o en la eficacia, con eje en la política pública o en la gestión, el complejo de desempeño en su todo contempla ambos puntos de vista. Sin embargo, la desarticulación, la diversidad y la informalidad de las evaluaciones y controles por el lado de la eficacia hacen que en la práctica el conjunto sea asimétricamente concentrado en la eficiencia. Esta asimetría no parece corresponder a una intencionalidad del proceso de reforma en su todo, una vez que la estructura formal de regulación por el lado financiero/presupuestario es clara en cuanto a la necesidad de correspondencia entre las metas gerenciales y los grandes objetivos políticos de gobierno. Pero hoy ella existe y su superación no se muestra inmediata. El hecho de no registrarse tensiones explícitas entre los segmentos de gobierno involucrados en la formulación de políticas y en gestión de programas – como lo informado para los casos del Reino Unido y de Canadá – no significa que se hayan superado las dificultades prácticas de articulación entre estas dimensiones.

## 2.2 El SIEMPRO – Sistema de Información, Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales (Argentina)

EL análisis de la función evaluación en Argentina se atiene, en este estudio, al subsistema de evaluación de políticas sociales, hoy instituido en la esfera del Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente y vinculado a la Secretaría de la Tercera Edad y Acción Social. La búsqueda de informaciones sobre posibles

proyectos de integración institucional de la función evaluación de diferentes sistemas – social, presupuestaria, de control interno – resultó infructífera en el caso de Argentina. El análisis que sigue es concentrado en el SIEMPRO y en sus componentes, pero la conclusión a que conduce es sobre la necesidad de una ampliación del análisis institucional, que permita entender con mayor claridad las principales dificultades y los posibles potenciales de un proceso de integración institucional de la función evaluación en el Estado argentino.

EL SIEMPRO, fue creado en 1995 en la Secretaría de Desarrollo Social, que antecedió el actual Ministerio. Los fundamentos de su creación se vinculan a la premisa de que el no-mejoramiento en las condiciones de vida de la población se debe esencialmente a la baja eficiencia y eficacia del sector público en administrar un gasto social relativamente alto (Hardy, 1998, p. 30). Esta premisa, si sometida a un examen más profundo, con seguridad mostrase fragilidad y – por lo menos – insuficiencia, para explicar la complejidad de la crisis de paradigmas con que se deparan las sociedades capitalistas de todo el mundo en las últimas décadas de este siglo. La aparente paradoja de disminución de condiciones de vida asociada a un gasto social relativamente mayor por parte del Estado no lleva en consideración los impactos que el conjunto de las políticas estatales y de las acciones de los agentes privados tiene sobre estas condiciones, independientemente del posible efecto compensatorio de las políticas sociales. Diagnósticos recientes sobre la crisis social Argentina, realizados por grupos de investigación de reconocida competencia nacional, han insistido en la tesis y mostrado evidencias de que el foco de los problemas – y de las soluciones – no se restringe al ámbito de las políticas sociales, sino al complejo de relaciones socioeconómicas determinadas principalmente por las políticas económicas (Coraggio, 2000). Ciertamente el mismo raciocinio se aplica a otros países latinoamericanos y probablemente a la mayoría de los países capitalistas en desarrollo, en los cuales la magnitud de la pobreza y de la vulnerabilidad de la mayoría de sus poblaciones hacen casi imposible que las políticas sociales contrarresten los efectos negativos de las medidas de ajuste económico, traducidos en desempleo y exclusión social.

Pese a esta limitación en los fundamentos doctrinarios del sistema, el diagnóstico de insuficiencias estatales resuelve problemas importantes que, aunque no puedan ser apuntados como responsables únicos por el detrimento de las condiciones de vida en el país, probablemente ha contribuido para tal. Las principales insuficiencias, de acuerdo con Hardy (1998, p. 30, traducción libre) a las que el SIEMPRO responde, son:

- fragmentación y superposición de instituciones y programas que implican duplicaciones, omisiones y dispersión de recursos y esfuerzos;

- inexistencia de instrumentos explícitos y comunes de focalización para orientar la distribución del gasto y la destinación específica de programas;
- carencia de información idónea sobre las dinámicas sociales en curso, los cambios que se están produciendo y las nuevas necesidades de la población;
- inadecuación programática por inercia y ausencia de objetivos explícitos;
- falta de participación de los beneficiarios, tanto para la definición de necesidades programáticas como para el control de desempeño;
- ausencia de instrumentos de seguimiento, monitoreo y evaluación de resultados y falta de transparencia en el uso de recursos públicos; y
- baja capacitación técnica de los recursos humanos responsables por los programas sociales, especialmente en los niveles de ejecución subnacionales.

La orientación más reciente del sistema se ha dirigido a un perfeccionamiento de sus capacidades en la producción de indicadores, lo que ciertamente es uno de los puntos altos de la acción del SIEMPRO. Las estadísticas generadas en el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC), órgano oficial de estadísticas del gobierno federal, son complementadas por estudios específicos de grande envergadura sobre desarrollo social, condiciones de vida y acceso a programas sociales, llevadas a cabo por el SIEMPRO. Otro punto fuerte de la acción del SIEMPRO es la articulación con los gobiernos provinciales y municipales, en el sentido de crear una cultura de evaluación de desempeño de los programas sociales.

### 2.2.1 Inserción institucional y legal

La inserción institucional del SIEMPRO en el organigrama del gobierno argentino es restricta al objetivo fundamental de las políticas sociales y de medio ambiente mayoritariamente entorno de programas focalizados. Esta es la competencia formal del ministerio en que se insiere y la eventual articulación con otros órganos de la Administración Pública federal se da en el ámbito de programas específicos que envuelvan el concurso de otras áreas. No existe un plan general de articulación que contemple una integración sistemática de la evaluación de las políticas sociales con otras modalidades de evaluación de políticas o programas públicos federales.

En el ámbito de los proyectos y programas de política social focalizada, de 29 relacionados en la Guía de Programas Sociales (Argentina, SIEMPRO, 2000c), dos son asociados con órganos que no están relacionados a la política social y los demás son dirigidos en colaboración con órganos y entidades vinculados al sistema de desarrollo social y medio ambiente. Las cooperaciones

externas al sistema, registradas en los programas relacionados, abarcan los ministerios de Salud y de Educación – Plan Integral contra la Exclusión Social (Solidaridad) y la Comisión de Tierras Fiscales Nacionales, Programa Arraigo. Técnicos del SIEMPRO (Escolar; Lopez) se refirieron también a la cooperación con las áreas de saneamiento y habitación en los programas Mejoramiento de Barrios (PROMEBA) y Provisión de Agua Potable, Ayuda Social y Saneamiento Básico (PROPASA).

Un proyecto reciente de resolución ministerial establece la reglamentación, dentro del SIEMPRO, del Sistema Integrado de Monitoreo de los Programas Sociales (SIM), con competencia para realizar el monitoreo de los programas sociales del Ministerio. La resolución, de la forma como fue propuesta en su minuta (Argentina, Ministerio de Desarrollo Social, 2000), establece los siguientes preceptos al SIEMPRO (Art. 2).

- a) Adaptar en conjunto con cada programa del Ministerio la información básica necesaria que será prestada (...) de acuerdo con las características propias de los mismos (programas).
- b) Definir los instrumentos para el registro de la información básica requerida para los programas para la construcción de los indicadores del SIM.
- c) Apoyar técnicamente los programas para la ejecución del sistema, particularmente cuanto a la información básica requerida, a la periodicidad de su prestación, los instrumentos de registro y a la consolidación de la información básica, el circuito de información y las características de los informes propios de cada programa.
- d) Realizar el seguimiento de la actividad de monitoreo, de acuerdo con las condiciones establecidas y el cronograma de trabajo aprobado.
- e) Recibir y centralizar los informes de cada programa conteniendo la información básica requerida.
- f) Procesar en medios magnéticos la información básica prestada en cada programa y en ámbito agregado.
- g) Realizar los informes y encaminarlos a la apreciación de las autoridades competentes para cada período con la información fornecida por el monitoreo de cada programa.
- h) Responder a las demandas de información específica presentadas por este y otros organismos del Estado Nacional.
- i) Definir y dar ejecución a instrumentos complementares para determinar la confiabilidad y la validación de los indicadores y de la información obtenida mediante los mismos.

De acuerdo con la sistemática prevista (Argentina, Ministerio de Desarrollo Social, 2000), se establecen rutinas mensuales, trimestrales y anuales de información, seguimiento y relación, con grados crecientes de complejidad y cobertura de las informaciones prestadas. Esta sistemática, a ser implantada, determinará un nivel más elevado de formalidad a la acción evaluadora del SIEMPRO, inclusive en lo que dice respecto a la articulación con las áreas de presupuesto y control de cuentas, una vez que los informes de seguimiento de los tres niveles contienen requisitos estrictos cuanto a la ejecución presupuestaria.

### 2.2.2 Estructura funcional del Sistema

El cuadro esquemático exhibido en esta sección destaca las principales líneas de acción del sistema y respectivos objetivos y áreas de aplicación. Las principales entradas corresponden, de forma aproximada, a la propia estructura organizacional de la entidad SIEMPRO en el Ministerio de Acción Social. En este esquema no son diferenciados los componentes ya implantados, en fase inicial o apenas planificados. La estructura recogida del documento de referencia inicial de esta sección (Hardy, 1998) refleja, a partir de la interpretación del consultor, la concepción de conjunto del sistema, idealizado en última instancia como instrumento proactivo de orientación a la decisión política, tanto en nivel nacional como en nivel provincial.

Más adelante son analizadas las evoluciones de este cuadro básico para la organización actual del sistema, a partir de los informes de actividades y documentación complementaria referentes al año 2000. No obstante, los elementos que componen la estructura original ya permiten una primera aproximación a aspectos que pueden ser considerados comunes para las diferentes realidades nacionales y a otros que tienden a reflejar particularidades de Argentina.

#### CUADRO 3

##### SIEMPRO – Lista Jerárquica de Líneas, Objetivos y Áreas de Acción

###### – Información social

- Base de datos sociales (nivel nacional y provincial)
  - Datos sociales sectoriales
  - Investigación de Desarrollo Social (EDS)
- Metodologías de focalización
  - Indicadores de vulnerabilidad social y pobreza
  - Focalización de los programas sociales
- Mapa de vulnerabilidad
- Georreferenciamiento de informaciones sociales (oferta y demanda)

(sigue)

- Monitoreo y evaluación de programas sociales
  - Monitoreo
    - Base de datos de programas sociales (lado de la oferta)
      - \* Registro de programas nacionales
      - \* Registro de programas provinciales
    - Construcción de indicadores
    - Sistema integrado de monitoreo (SIM)
    - Sistema de identificación y registro de familias beneficiarias de los programas y servicios sociales (SISFAM)
  - Evaluación
    - Metodología de gestión integral de programas sociales (asociada a la EDS)
    - Escenarios de apoyo para la toma de decisiones políticas
    - Construcción de un sistema nacional de evaluación de programas
- Capacitación y transferencia
  - Objetos de capacitación y formación de recursos humanos (énfasis en resultados)
    - Realización de diagnósticos
    - Análisis de problemas sociales
    - Reformulación de programas existentes
    - Planificación de nuevas intervenciones
    - Monitoreo
    - Evaluación
  - Áreas de las acciones de capacitación y formación de recursos humanos
    - Capacitación de gestión de los gobiernos provinciales
  - Actividades de transferencia
    - Formación de una cultura de producción y uso de información como soporte para el gerenciamiento de programas y para la formulación de políticas
    - Inscripción de programas sociales provinciales y construcción de bases de datos
    - Procesos de reformulación de programas
    - Implantación de sistemas de automonitoreo y de monitoreo estratégico
- Análisis de políticas sectoriales
  - Objetos de análisis
    - Nueva pobreza
    - Informalidad
    - Vulnerabilidad
    - Exclusión social
  - Cátedra pública de políticas sociales
    - Interacciones con la comunidad académica
    - Maestrado en Política, Evaluación y Gestión Social
    - Interacciones con la opinión pública

Fuente: Base Hardy, 1998.

Del balance de actividades del SIEMPRO en 2000 (Argentina, SIEMPRO, 2000e) se observa que las líneas que orientaron la propuesta inicial del sistema continúan a ser perseveradas en las siguientes acciones (resumen y destaques libres):

- Encuesta de Desarrollo Social, Condiciones de Vida y Acceso a Programas y Servicios Sociales (EDS), desarrollada por el SIEMPRO (ver 2.2.3)
- Serie de Informes de Situación Social 2000
  - La evolución reciente de la pobreza en el Gran Buenos Aires
  - La evolución reciente del mercado de trabajo urbano
  - La situación de la infancia: análisis de los últimos diez años
  - Situación de los jefes de familia en las regiones geográficas del país
  - Evolución reciente de la pobreza por rendimientos en el Gran Buenos Aires
- Informes de Oferta de Programas Sociales 2000
  - Guía de programas sociales del Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente (MDsyma)
  - Informes de la oferta de programas sociales del MDsyma en las provincias
  - Resumen ejecutivo sobre la ejecución (...) del MDsyma – mapas georreferenciados
  - Análisis de la ejecución del gasto social de la Administración Pública Nacional (...)
  - Informe de gestión (...) Acciones destinadas a la población en situación de pobreza y vulnerabilidad social
- Estudios y evaluaciones de programas sociales
  - Estudios para la definición de la población albo del Proyecto Alas. Procesamiento de la información y análisis sobre la formación y capacitación al trabajo y educación, de la EDS
  - La autoimagen de las entidades del tercer sector
  - Definición y aplicación piloto de la línea de base del FOPAR II (Fondo de Acción Participativa)
  - Investigación de evaluación de la gestión estatal provincial orientada a las organizaciones de la sociedad civil
  - Definición de una estrategia en materia de indicadores de desarrollo sostenido

- Evaluación *ex-post* de proyectos sociales del Fondo de Inversión y Desarrollo Social – Subsecretaría de Desarrollo Social de la Provincia de Mendoza – de los años 1997/1998
- Investigación de evaluación de programas de desarrollo infantil de la provincia La Pampa
- Análisis del gasto social provincial de la provincia de Córdoba
- Análisis del gasto social provincial de la provincia de Salta
- Monitoreo de programas sociales
  - Incorporación al SIM de todos los programas del MDsymba
  - Sistemas de monitoreo provincial: La Rioja, San Juan, San Luis, Salta, Río Negro y Chaco.
  - Asistencia técnica y capacitación de equipos locales de programas sociales nacionales y de las áreas sociales provinciales y municipales en planificación, gestión y evaluación de programas y políticas sociales.
- Sistema de Identificación y Registro de Familias Beneficiarias de Programas Sociales (SISFAM)
  - Convenios (en 2000) con las provincias Jujuy, La Pampa, Salta y Santa Fe y con los municipios de Lomas de Zamora y Saavedra
  - Sistema de prestaciones de informaciones abarcando cerca de 1,6 millones de habitantes y de 430 mil núcleos familiares distribuidos en 15 provincias
  - Proyectos en convenio con UNESCO – Most
    - \* Observatorio de Desigualdad y Exclusión Social
    - \* Observatorio de la Situación de la Niñez y la Adolescencia
- Seminarios, *workshops* y jornadas de capacitación
  - En número de 26 en el año 2000

#### 2.2.2.1 Base de la evaluación

La estructura del sistema denota un foco predominante del proceso de evaluación en la eficacia social de los programas y, como objetivo último, en la asignación política de la acción pública. En estos términos, de acuerdo con el referencial teórico de Dalton y Dalton (1988), referido en la formulación de hipótesis de este trabajo, el enfoque es adecuado a una acción evaluadora proactiva, con peso en las formulaciones estratégicas de las políticas públicas.

Corresponde con bastante claridad a un proceso de cambio de paradigma por presión externa, a exigir un nuevo énfasis social en la política gubernamental, hasta entonces casi exclusivamente centrada en el ajuste económico.

La documentación del SIEMPRO no aborda la situación de la función evaluación en Argentina en lo que dice respecto al desempeño técnico y operacional de los programas específicos y proyectos que componen las políticas y programas de gobierno en general. No son proporcionadas informaciones referentes a los sistemas de evaluación asociados al paradigma que se pretende superar y tampoco a los procedimientos sectoriales hoy vigentes.

Los objetivos declarados del Sistema son bastante ambiciosos y dejan claro el carácter proactivo que debe asumir en el conjunto de las políticas gubernamentales de Argentina. De acuerdo con Hardy (1998, p. 31) son objetivos específicos del SIEMPRO:

- mejorar el gerenciamiento de los programas sociales;
- generar una base de datos útil para los responsables por la concepción y por la ejecución de políticas y programas sociales, sobre condiciones de vida de la población y oferta de programas sociales;
- producir información social para la concepción y la focalización social y territorial de los programas sociales;
- promover la incorporación e institucionalización de un sistema de gestión social por resultados;
- proveer asistencia técnica y capacitación a los organismos del área social en el ámbito nacional y provincial;
- difundir en la opinión pública nacional informaciones sobre condiciones de vida de la población, las políticas sociales y el papel del Estado;
- realizar un monitoreo estratégico y evaluaciones de proceso, resultados e impacto de los programas sociales; y
- generar un ámbito de análisis y monitoreo de la situación social y de concepción de estrategias de intervención.

En lo referente al dominio sobre las acciones emprendidas en los ámbitos nacional y subnacional, el sistema presenta una estructura de informaciones bien articulada, a partir de la cual es posible evitar duplicaciones y promover un direccionamiento más eficaz de los recursos. Se destaca en este sentido la concepción del SIM – Sistema Integrado de Monitoreo – y el SISFAM, que hace un seguimiento por el lado de la demanda, entre las familias receptoras de los programas ofertados.

### 2.2.2.2 La estructura del SIM – Sistema Integrado de Monitoreo

El SIM funciona sobre la base de un sistema de generación y prestación de informaciones en distintos niveles, organizados esquemáticamente como sigue (Argentina, SIEMPRO, 2000d, resumen libre):

- Informaciones descriptivas sobre programas nacionales
  - Informaciones básicas (nombre, sigla, dirección, teléfono, etc.)
  - Localización
    - Identificación de provincias elegibles
  - Organismos responsables en las provincias
  - Fechas de inicio y fin
  - Fuente de financiamiento
  - Objetivo general
  - Objetivos específicos
  - Modalidad de ejecución
    - Mecanismos utilizados para ejecutar las acciones
    - Forma de ejecución de las acciones
  - Criterios de focalización
    - Criterios de definición de la población-albo
    - Condiciones de acceso a los servicios
  - Demanda potencial
    - Cuantificación de la población que llene criterios de focalización
  - Criterios de accesibilidad
    - Requisitos (formales): documentación, proyecto elaborado, prueba de residencia etc.
  - Presupuesto realizado en el año anterior
  - Presupuesto proyectado para el año en curso
  - Bienes o servicios ofertados
    - Desagregación por tipo
    - Definición de unidad(s) de medida
  - Prestadores de los bienes y servicios

- Bienes o servicios producidos/entregados en el último año
- Bienes o servicios a producir/entregar en el año en curso
- Población beneficiada por tipo de prestación (actual)
- Población beneficiada por tipo de prestación en el año anterior
- Beneficiarios proyectados por tipo de prestación (para el año en curso)
- Informaciones para el monitoreo de programas sociales<sup>11</sup>
  - Presupuesto
    - Presupuesto empeñado por
      - \* Tipo de prestación y unidad de medida
      - \* Total del programa
    - Presupuesto ejecutado<sup>12</sup> por
      - \* Tipo de prestación y unidad de medida
      - \* Total del programa
    - Presupuesto previsto para empeño en el período siguiente por
      - \* Tipo de prestación y unidad de medida
      - \* Total del programa
    - Presupuesto previsto para la ejecución efectiva en el período siguiente por
      - \* Tipo de prestación y unidad de medida
      - \* Total del programa
    - Gastos operacionales
      - \* Personal (permanente y contratado)
      - \* Administración (servicios básicos, diarias, etc.)
      - \* Otros (material de consumo, capacitación interna, etc.)
    - Consolidados del presupuesto – para el trimestre de referencia, usando informaciones de los cuatro trimestres (del año) tanto para recursos empeñados como para el efectivamente ejecutado, desagregados por
      - \* Presupuesto proyectado por tipo de prestación y total del programa, en nivel central, por provincia y por municipio
      - \* Presupuesto ejecutado por tipo de prestación y total del programa, en nivel central, por provincia y por municipio

11. De ejecución provincial o municipal.

12. Montos efectivamente aplicados en la realización de actividades previstas, independientemente del momento en que se haya hecho su empeno contable.

- Prestaciones<sup>13</sup>
  - Prestaciones realizadas por
    - \* Tipo de prestación y unidad de medida, agregación nacional
    - \* Tipo de prestación y unidad de medida, agregación provincial o municipal
  - Prestaciones proyectadas para el trimestre siguiente
    - \* Tipo de prestación y unidad de medida, agregación nacional
    - \* Tipo de prestación y unidad de medida, agregación provincial o municipal
  - Costo unitario
    - \* Tipo de prestación y unidad de medida, apenas agregación nacional
  - Descripción de proyectos (cuando aplicable) por municipio
  - Consolidadas prestaciones – proyectadas y realizadas, desagregadas por
    - \* Tipo de prestación y unidad de medida, agregación nacional
    - \* Tipo de prestación y unidad de medida, agregación provincial o municipal
- Beneficiarios
  - Beneficiarios atendidos en el período de referencia
    - \* Tipo de prestación y unidad de medida, agregación nacional
    - \* Tipo de prestación y unidad de medida, agregación provincial o municipal
  - Consolidados beneficiarios – proyectados y atendidos por
    - \* Tipo de prestación y unidad de medida, agregación nacional
    - \* Tipo de prestación y unidad de medida, agregación provincial o municipal
- Justificación de desvíos
  - Demora en la transferencia presupuestaria
  - Cortes presupuestarios
  - Problemas de gestión en ámbito del Ministerio
  - Problemas de gestión en ámbito de la unidad ejecutora central
  - Problemas de gestión en ámbito de las unidades ejecutoras descentralizadas

<sup>13</sup>. Atenciones realizadas, bienes distribuidos.

- Problemas institucionales externos al programa
- Problemas ambientales o climáticos
- Particularidades de la ejecución del programa
- Otros

El SIM tiene su base de informaciones automatizada y su alimentación se da a partir de un conjunto de interfaces amigables, con acceso *on-line*. La estructura de informaciones descrita es la que compone el Anexo I de la resolución ministerial proyectada para reglamentar la inclusión obligatoria de todos los programas sociales vinculados al MDsymba (Argentina, Ministerio de Desarrollo Social, 2000).

#### 2.2.2.3 Tipos de organización involucradas (en las políticas y proyectos objetos de evaluación)

Las principales articulaciones institucionales declaradas en el SIEMPRO son las que se establecen entre gobierno central y gobiernos provinciales y municipales, envolviendo las unidades ejecutoras de los programas. Aunque los objetivos del sistema contemplan la articulación tanto intergubernamental como con las estructuras sectoriales del propio gobierno central, se observa que los principales vínculos desarrollados en la estructura del sistema tienen conexión con la primera. En el subsistema de capacitación y transferencia es notorio el énfasis en las articulaciones con las provincias, sin que un tratamiento **equivalente** sea dado a las estructuras sectoriales nacionales, que son tan ajenas cuanto aquellas del esfuerzo de armonización de los objetivos sociales de gobierno, consolidados por el SIEMPRO.

Respecto a la naturaleza de las organizaciones vinculadas, son en su mayoría de rutina burocrática o de prestación de servicios profesionales especializados, por naturaleza poco familiarizada con indicadores de productividad que no son metas asociadas a la eficiencia técnica e instrumental (ver Dalton y Dalton, 1988; comentarios en la sección 1.2 de este Informe). La interacción con organizaciones colegiadas – más sensibles a la evaluación de eficacia social – se hace predominantemente en el ámbito del subsistema de análisis de políticas sectoriales, con el involucramiento de la comunidad científica y académica. La estrategia parece adecuada, una vez que la revisión pretendida en los paradigmas de evaluación, envuelve un profundo cambio de cultura organizacional y, para esto, la interacción con las lógicas académica y científica tiende a ser eficaz.

En los programas de ejecución provincial y municipal existe una apertura para el involucramiento de la sociedad civil, lo que contribuye para un proceso decisorio más abierto que la simple rutina burocrática. Sin embargo, el

envolvimiento de la representación política de las cámaras legislativas provinciales y municipales en la estructura decisoria de los programas es prácticamente nula (Altamirano, 2001).

#### 2.2.2.4 Informaciones disponibles/trabajadas

La producción y el manejo de informaciones sobre condiciones de vida, programas sociales y sus impactos, en diferentes niveles de agregación territorial, es uno de los puntos fuertes del SIEMPRO. En la línea de sistemas de informaciones permanentes se destacan las investigaciones Encuesta de Desarrollo Social y Condiciones de Vida (EDS) y el Sistema de Identificación y Registro de Familias Beneficiarias Actuales y Potenciales de Programas y Servicios Sociales del Estado (SISFAM).

##### a) Encuesta de Desarrollo Social y Condiciones de Vida – EDS

La EDS tiene como principal antecesora la Investigación de la Pobreza en Argentina (IPA), realizada entre 1987 y 1990, que trabajaba condiciones de vida y acceso a programas sociales a partir de indicadores de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) y línea de pobreza (Argentina, SIEMPRO, 2000b). La IPA es reconocida como el primer proceso sistemático de seguimiento de la pobreza en el país. Hasta entonces los estudios e investigaciones sobre pobreza en Argentina se hacían de forma aislada, sin la preocupación de establecer un sistema estable de indicadores.

La EDS tiene como objetivos específicos (Argentina, SIEMPRO, 2000b, p. 6, adaptación libre):

- realizar un diagnóstico social de Argentina, por regiones y grupos socioeconómicos;
- caracterizar las diferentes dimensiones de las condiciones de vida de la población;
- identificar aspectos de la desigualdad social tanto con relación a la distribución de renta como con relación a otras manifestaciones específicas;
- estimar modalidades y grados de vulnerabilidad y exclusión social asociados a las condiciones de vida de la población;
- medir grados de cobertura y de focalización de las diferentes políticas sociales;
- estimar los niveles de acceso efectivo a los servicios sociales por parte de diferentes grupos poblacionales;

- producir información relevante para la concepción y planificación de estrategias de intervención social;
- identificar grupos cuyas condiciones actuales de vida impliquen una demanda – real o potencial – para programas sociales públicos o privados; y
- detectar problemas que puedan implicar nuevas demandas para programas sociales.

La estructura de informaciones trabajadas en la EDS abarca los siguientes módulos temáticos – distribuidos en ocho modelos de cuestionarios organizados por habitación, domicilios, informaciones socio-demográficas y faja de edad (Argentina, SIEMPRO, 2000b p. 7-8, notas aumentadas):

- habitación (variables físicas y ambientales);
- domicilios (como unidad de agregación familiar);
- sociodemográfica;
- salud;
- educación;
- trabajo;
- trabajo infantil;
- embarazo y parto;
- atención al niño;
- historia educacional;
- formación y capacitación para el trabajo;
- participación institucional;
- renta y expectativas sobre el nivel de vida;
- fecundidad; y
- vida cotidiana.

La investigación tiene como referencia básica de territorialidad seis regiones, dentro de las cuales se organizan informaciones en agregación provincial (no abarcando todas las provincias) y de las principales aglomeraciones urbanas. Llama la atención la asimetría de extensión territorial entre las regiones de investigación: en un extremo el Gran Buenos Aires, que forma una región, contrapuesta, por ejemplo, a la Patagonia, que engloba cinco provincias de gran extensión territorial. Sin embargo, esta asimetría

puede ser explicada por las grandes diferencias de densidad poblacional y por la importancia social, política y económica de cada una de las regiones delimitadas. En las tablas 4A, 4B y 4C, son reproducidas las composiciones y agregaciones de la EDS.

**TABLA 4 A**  
**EDS – Agregación Regional Básica**

Región	Provincias / Jurisdicciones
GBA	Área Metropolitana (Ciudad de Buenos Aires y partidos del Gran Buenos Aires)
Pampeana	Córdoba, La Pampa, Entre Ríos, Santa Fe y Buenos Aires (excluidas las localidades del Área Metropolitana)
NOA	Jujuy, Salta, Tucumán, Catamarca, La Rioja y Santiago del Estero
NEA	Corrientes, Misiones, Chaco y Formosa
Cuyo	Mendoza, San Juan y San Luis
Patagonia	Neuquén, Río Negro, Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego

Fuente: Argentina, SIEMPRO, 2000a, transcripción directa.

**TABLA 4 B**  
**EDS – Agregación Provincial, Conforme Suficiencia de Unidades Primarias de Muestreo**

Región	Provincias / Jurisdicciones
GBA	Área Metropolitana
Pampeana	Córdoba, Entre Ríos, Santa Fe y Buenos Aires (excluidas las localidades del Área Metropolitana)
NOA	Jujuy, Salta y Santiago del Estero
NEA	Corrientes, Misiones y Chaco
Cuyo	Mendoza
Patagonia	Río Negro y Tierra del Fuego

Fuente: Argentina, SIEMPRO, 2000a, transcripción directa.

**TABLA 4 C**  
**EDS – Agregación por Grandes Aglomeraciones**

Región	Agglomerados
GBA	Ciudad de Buenos Aires y Gran Buenos Aires
Pampeana	Gran Córdoba, Gran Río Cuarto, Santa Rosa-Toay, Gran Paraná, Gran Santa Fe, Gran Rosario, La Plata, Bahía Blanca, Mar del Plata y Batán
NOA	Gran Jujuy, Salta, Tucumán-Tafí Viejo, Catamarca, La Rioja y Santiago del Estero La Banda
NEA	Corrientes, Gran Posadas, Gran Resistencia y Formosa
Cuyo	Gran Mendoza, San Juan y San Luis-Juana Koslay
Patagonia	Neuquén-Plottier-Cipolletti, Comodoro Rivadavia, Río Gallegos, Ushuaia y Río Grande

Fuente: Argentina, SIEMPRO, 2000a, transcripción directa.

Los resultados publicados de la EDS (Argentina, SIEMPRO, 2000b) y los disponibles en medios electrónicos (Argentina, SIEMPRO, 2000a) dicen respecto a la investigación realizada en 1997. Conforme informe de actividades del SIEMPRO referente al ejercicio de 2000 (Argentina, SIEMPRO, 2000e), ya fue firmado un convenio con el Instituto Nacional de Estadística y Censos – INDEC para la realización de la segunda Encuesta de Desarrollo Social, Condiciones de Vida y Acceso a Programas Sociales. En su aplicación se realizaron pre-ensayos de aplicación de cuestionarios en 105 domicilios seleccionados de la ciudad de Buenos Aires y Gran Buenos Aires.

**b) Sistema de Identificación y Registro de Familias Beneficiarias Actuales y Potenciales de Programas y Servicios Sociales del Estado – SISFAM**

El SISFAM tiene por objetivo registrar a la población que ha recibido prestaciones por parte de los programas del Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente y de la población que, por sus condiciones de vida, constituye potencial beneficiaria de programas sociales. <<http://www.siempro.gov.ar/sisfam/presentacion.htm>>.

El sistema se organiza en dos principales líneas de acción: *i)* construcción de un modelo único de beneficiarios de los programas sociales, considerando la correcta focalización, abarcando inclusive programas de otros ministerios, como el Programa de Atención Primaria de la Salud (Ministerio de Salud) y el Programa de Becas de Retención Escolar (Ministerio de Educación); *ii)* censo de beneficiarios potenciales de programas y servicios sociales, a incluir todas las provincias del país, llevando a la construcción de un índice de calidad de vida objetivo, mediante el cual se establecerán prioridades de atención. Las informaciones referentes al censo de beneficiarios presentan datos de usuarios potenciales sobre cuantos son, quienes son, donde viven, cuales son sus

necesidades, lo que reciben del Estado y cuantas familias no son atendidas (basado en informaciones generales sobre el SISFAM disponibles en: <<http://www.siempro.gov.ar>> en julio de 2000).

La base de datos del SISFAM viene siendo utilizada para:

- organizar diagnóstico socioeconómico preciso de los grupos poblacionales en condiciones de vulnerabilidad, para la concepción de programas y proyectos;
- analizar la oferta de servicios y programas del Estado en razón de las características de las familias y problemas sociales detectados;
- montar un registro único de todos los beneficiarios del Ministerio y vincular la información de los distintos programas;
- fornecer a los programas información dirigida al monitoreo e evaluación de eficacia y eficiencia de sus productos/atenciones; y
- contribuir para la capacitación de la gestión provincial y municipal mediante funcionamiento de sistemas propios de información social y capacitación para su uso.

El sistema trabaja módulos temáticos de información social a partir de la misma matriz de la EDS, descrita en el segmento anterior, lo que permite el comparar indicadores particularizados por programas, trabajados en el SISFAM, con los procesados por aglomeración urbana, provincia, región o agregado nacional, por la EDS. Conforme esclarecido por técnicos del SIEMPRO (Rosas y Lopez, 2001) esta compatibilización es una preocupación del SIEMPRO, dirigida a la máxima utilización de las informaciones generadas como insumos para la toma de decisiones. La meta final es de que se articulen las informaciones referentes a diagnósticos, resultados e impactos de los programas y que las informaciones de las bases EDS y SISFAM contribuyan para la caracterización de las líneas de base de los programas, en un proceso articulado de diagnóstico y monitoreo de resultados (Escolar, 2001).

El SISFAM presenta una cobertura y capilaridad bastante amplios, considerando el carácter dirigido de su investigación. Según el informe de actividades del SIEMPRO en 2000 (Argentina, SIEMPRO, 2000e), el avance del SISFAM, en escala nacional, es reflejado en la tabla siguiente.

TABLA 5  
SISFAM – Informaciones de Corte Censales Sistematizadas por Provincia

Provincia	Fichas	Núcleos	Personas
	59.980	57.086	214.754
Chaco	464	446	1.719
Chubut	81.785	80.985	289.820
Córdoba	29.928	28.176	104.681
Corrientes	58.230	57.312	209.434
Formosa	8.992	7.800	28.269
La Pampa	18.738	16.928	63.144
La Rioja	11.557	10.934	37.576
Mendoza	21.861	21.821	90.573
Misiones	19.851	18.493	60.744
Neuquén	20.722	19.830	70.653
Río Negro	99.851	94.593	368.825
Salta	7.234	6.449	25.545
San Juan	6.831	5.217	19.137
San Luis	446.024	426.070	1.584.874
Total			

Fuente. Argentina, SIEMPRO, 2000e, transcripción directa.

### 2.2.2.5 Vectores de acción (de las políticas y programas evaluados)

Del análisis de la estructura programática del SIEMPRO y de los conceptos declarados sobre evaluación asociados, se desprende ser fundamental – en la escala de vectores propuestos por Bahal y Burkhead (en Hunt, 1988) – el dominio sobre resultados y consecuencias. De hecho, toda la concepción del SIEMPRO enfatiza estos vectores (Hardy, 1998, p. 32, traducción libre):

- reconocer la centralidad, la autonomía y la especificidad de la evaluación social a partir de la complejidad, de la multicausalidad y de la heterogeneidad del social, en contraste con las evaluaciones habituales de inversiones físicas con criterios estrictamente económicos;
- lo anterior significa superar las concepciones tradicionales de evaluaciones originadas en metodologías de costo y beneficio y en la lógica de reducción del gasto social y del ajuste presupuestario;
- sin embargo, no se restringe la concepción de la evaluación a la operación de los programas sociales, sino también a las políticas sociales, introduciendo una dimensión innovadora para la función evaluación, cualquiera que sean las evaluaciones prospectivas. Estas son capaces de lograr los efectos sociales de las políticas económicas y de otras inversiones públicas y privadas;
- desde su creación, el SIEMPRO deja explícita la necesidad de no divorciar los sistemas de información – que resuelven los fenómenos sociales

vinculados a la pobreza y a la vulnerabilidad social de la población – de los procesos de evaluación de los programas públicos que se destinan a estas realidades sociales; y

- la dinámica integradora de ambos aspectos (información y evaluación) permitirá dimensionar brechas sociales, fijar metas, asumir compromisos de carácter político y verificar su cumplimiento desde los puntos de vista del Estado y de la sociedad, haciendo de la función evaluación un instrumento de democratización de la información a servicio de la ciudadanía.

La acción sobre estos últimos vectores de desdoblamiento de las políticas sociales – los resultados y sus consecuencias – supone el dominio pleno de las informaciones sobre relaciones causales definidas en los vectores más específicos de la ejecución de estas políticas, especialmente en lo referente a los insumos y a las actividades involucradas. Este dominio aumenta su importancia cuando se considera el concepto de democratización de la información enunciado en el último párrafo de la cita anterior, en la medida en que apenas habrá una democratización efectiva si es fundada en el conocimiento técnico adecuado sobre la estructura y el funcionamiento del lado de la oferta (Silva, 2000). En este sentido, más que realizar el contraste con los procedimientos tradicionales de evaluación económica – en los términos del primero y segundo párrafo citados arriba – es importante profundizar sobre su posible adecuación a una lógica de evaluación más extensa.

La estructura de informaciones trabajada por el SIEMPRO en el ámbito de la EDS y del SISFAM es adecuada para una acción evaluadora consecuente y eficaz no sólo sobre los programas sociales propiamente dichos, sino también sobre los desdoblamientos sociales de las políticas públicas en general. Los indicadores trabajados pueden señalar con claridad los efectos de la política económica y eventualmente servir de base para revisiones importantes. Sin embargo, dos factores parecen impedir, hoy, la realización de este potencial: *i)* la precaria articulación institucional entre los trabajos del SIEMPRO y otras áreas de gobierno que no son las directamente involucradas en programas de desarrollo social y ambiental de competencia predominante del MDsymba; y *ii)* el hecho de que la EDS y el SISFAM aun no cuentan con bases suficientes para la construcción de series históricas consistentes y susceptibles de correlación con los movimientos de las políticas públicas. Con la realización de la EDS II, ya contratada, esta perspectiva ciertamente mejora.

En lo referente al SIM, el sistema presenta excelente potencialidad de conexión con los sistemas de presupuesto y control interno (auditoría), una vez que la sistemática prevista en la minuta de la resolución reguladora

(Argentina, Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente, 2000) prevé la incorporación de flujos de información estables y detalladas sobre empeño y gastos efectivos, con plena identificación de objetivos y destinatarios a cada ítem. Sin embargo, la eficacia de estos instrumentos en el conjunto de la máquina de gobierno no depende apenas del SIEMPRO o del MDsymba, sino de la articulación de eventuales propuestas de integración interinstitucional de la evaluación. A lo que consta, hasta el presente no existe ninguna iniciativa en este sentido en el gobierno de Argentina.

#### 2.2.2.6 Eficiencia y equidad (prioridades en las políticas y programas evaluados)

Toda la estructura del SIEMPRO es concebida en el sentido de priorizar la acción social focalizada en la pobreza. Su relativamente baja penetración en las políticas sociales universalistas y, menos aun, en el área de las demás políticas gubernamentales, no permite que se tenga una idea clara sobre los impactos que puedan ocasionar sobre la equidad si es considerada la distribución de la renta y de la riqueza en la sociedad argentina en general. El claro comprometimiento del sistema en sí mismo con los grupos sociales más vulnerables no llega a poner en jaque la relación entre eficiencia y equidad desde el punto de vista del conjunto de las políticas gubernamentales del país.

Se resalta, entretanto, que este es un motivo de preocupación de los que concibieron y de los que hoy administran el sistema, ya reforzado enfáticamente desde el informe de consultoría que analizó los trabajos del SIEMPRO hace cerca de dos años (Hardy, 1998). El hecho de que hoy todavía no se cuente con articulaciones suficientes para aplicar de forma más amplia los cambios de paradigma propuestos por el SIEMPRO en el posible realineamiento de los objetivos de eficiencia y equidad en el conjunto de la acción gubernamental argentina no significa descartar de antemano la posibilidad de que este impacto venga a ser relevante. Significa, apenas, ser prematura la emisión de cualquier juicio definitivo a respecto y ser necesario trabajar más sobre la articulación institucional de la función evaluación para entenderse que dificultades deben ser superadas para su inserción más orgánica y articulada en la máquina del Estado central como un todo.

#### 2.2.3 Principales desafíos y particularidades

El SIEMPRO tiene como principales atributos de fortalecimiento de la función evaluación la excelencia de sus sistemas de información social y su empeño en la articulación con programas provinciales y municipales, traducido en una posición proactiva en la capacitación de personal local. El punto fuerte del sistema es la ruptura del aislamiento que caracteriza la práctica de las políticas gubernamentales – sociales o no – federales con respecto a los sistemas subnacionales de gobierno, provinciales y municipales. Este esfuerzo de

consolidación de las acciones nacionales y subnacionales constituye un motivo de preocupación común para Brasil, una vez que, también entre nosotros, la integración de esfuerzos de diferentes niveles de gobierno entorno de objetivos comunes aun es un desafío abierto. Las iniciativas y estructuras institucionales de regionalización del desarrollo ya tuvieron grandes avances en Brasil, sin embargo continúan siendo desafiadoras, como queda claro en la formulación más reciente del Plan Plurianual 2000/2003.

Posiblemente, las concepciones básicas de los subsistemas SIFAM (informaciones por familia) y EDS (investigación complementaria de desarrollo social) son adecuadas y aplicables – en líneas generales – al caso brasileño, con relación a la cual nos resentimos también de la falta de mecanismos eficaces de producción y consolidación de informaciones y controles con capilaridad subnacional. El informe de consultoría sobre el SIEMPRO (Hardy, 1988) menciona, en el ámbito de los desafíos instrumentales a ser superados por el sistema, una necesidad de simplificar y democratizar la información, asumiendo por hipótesis que aquellas, entonces disponibles, serían de manejo complejo y de difícil acceso. La consulta en el sitio del SIEMPRO muestra que este desafío ya está en gran parte superado. Existe gran apertura y facilidad de acceso a informaciones, lo que muestra que el SIEMPRO ha cumplido con el propósito de que las informaciones generadas en sus sistemas fuesen públicas.

Además del acceso *on-line*, la EDS está disponible para el público en un CD conteniendo las bases de datos completas de la investigación, lo que refuerza el carácter de transparencia y publicidad asociado a los trabajos del SIEMPRO. De la manera como fueron provistas, las bases de la EDS se prestan a varios cruzamientos y tabulaciones avanzadas, que pueden dar origen a nuevas interpretaciones y fundamentar estudios posteriores, cuando se disponga de resultados de la EDS II. La enajenación pública de las bases de datos de la forma como fue hecho por el SIEMPRO en el caso de la EDS es una prueba de raro desprendimiento y espíritu público de colaboración con otras entidades de investigaciones y estudios sociales, que aumenta mucho la sinergia potencial en el uso de las informaciones generadas y organizadas. Este es un ejemplo a ser seguido por las organizaciones públicas que trabajan con datos socioeconómicos en todo el mundo, en el sentido de volver verdaderamente públicos los resultados de investigación y no apenas ofrecer tabulaciones seleccionadas y restrictas.

Finalmente, refiriéndose a los desafíos determinados por condiciones institucionales externas al sistema, la consultora apunta, en 1998, para dificultades que coinciden con lo observado hoy en día (2001) a partir de documentaciones recientes y entrevistas con personal de la institución. La principal dificultad dice con respecto al límite intrínseco de actuación del

sistema en el ámbito de las políticas sociales y, entre estas, en el subconjunto de los programas focalizados. El SIEMPRO aun no se impone como un instrumento de evaluación y control de las políticas sociales universales – educación, salud y previdencia social – y, menos aun, de las políticas situadas fuera de la esfera considerada social, como la económica, industrial y agrícola. Esta laguna ya había sido detectada indirectamente en el análisis sobre la estructura del sistema, cuando observamos la ausencia de las articulaciones horizontales en el ámbito del propio gobierno central, en el sentido de armonizar las políticas sectoriales con los objetivos mayores de la política social. Sin embargo, como ya fue observado, este no es un problema específico del SIEMPRO y de sus componentes, y si de la articulación institucional de la función evaluación en la estructura de Estado es Argentina. Siendo así, los probables desdoblamientos futuros de la investigación sobre valorización de la función evaluación en América Latina deberán concentrarse – en el caso argentino – más sobre esta articulación y sus principales problemas, de lo que propiamente sobre el contenido de cada uno de los componentes de la acción del SIEMPRO.

### 2.3 El MIDEPLAN y el sistema de evaluación de políticas públicas en Chile

La evaluación de programas gubernamentales en Chile integra un conjunto multifacético de programas de evaluación y monitoreo *ex-ante*, de proceso y de resultados, que abarca inversiones públicas en general, programas sociales y la rutina administrativa de la máquina gubernamental. En estos términos, sería difícil describir la función evaluación en Chile a partir de un único sistema y, menos aun, de una de sus instituciones integrantes del complejo de evaluación gubernamental.

Los distintos programas de modernización y evaluación de la gestión gubernamental en Chile, aunque todavía no lleguen a constituir un sistema integrado de evaluación de la gestión pública, han sido objeto de un proceso amplio de análisis y proposición de convergencias que los conducen para formar este sistema. Desde los primeros análisis realizados acerca del Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN) en este subproyecto, con base en los documentos inicialmente disponibles (Chile, 1988a) hasta el presente, se verifica una evolución importante del sistema en el sentido de establecer una articulación profunda de la evaluación en toda la estructura de gobierno. La gradual madurez del proceso de integración puede ser verificado por los términos la versión final de la propuesta de institucionalización del sistema integrado de evaluación de las intervenciones públicas (Chile, 1998b) y de las directrices más actuales referentes a la evaluación de proyectos gubernamentales en el área financiera (Chile, DIPRES, 2000) y el apoyo a la gestión pública social (Chile, MIDEPLAN, 2001).

### 2.3.1 Fundamentos

La función evaluación de la forma como hoy es estructurada en el Estado chileno tiene raíces en la segunda mitad de la década de 1960, cuando fue creada la Oficina de Planificación Nacional (ODEPLAN), órgano antecesor del actual MIDEPLAN, con la misión de evaluar externamente los proyectos emprendidos por la Corporación de Fomento (CORFO). Anteriormente, el núcleo de planificación y evaluación de proyectos de la CORFO era instalado en la propia entidad, sin reconocimiento formal en la estructura de gobierno. A ejemplo de otros casos de países latinoamericanos en aquella época, la inversión estatal en Chile era quien comandaba el proceso de desarrollo nacional y los proyectos emprendidos por la CORFO constituyeron el principal brazo ejecutivo de esta política económica. La ODEPLAN consideraba el costo social de los proyectos como una de las principales variables asociadas a su impacto social. La base teórico-metodológica del proceso de evaluación de proyectos en la ODEPLAN fue definiéndose con el tiempo, principalmente, en la línea de las propuestas de Harberger<sup>14</sup> y autores afines alrededor de la relación costo/beneficio de proyectos y su impacto en el crecimiento económico.

Conforme declaraciones de técnicos más antiguos del actual MIDEPLAN, que tuvieron participación en la ODEPLAN desde la década de 1960 (Cavada y Soms, 2001), el perfeccionamiento de la capacidad técnica de evaluar que se siguió durante el Régimen Militar, a partir de 1973, no correspondió a un aumento de importancia real de la función evaluación como instrumento de (reestructuración/revisión de rumbos) la política pública. Aunque vueltos obligatorios, los procedimientos de evaluación de proyectos a lo largo del Régimen Militar tuvieron carácter esencialmente informativo para las instancias superiores del Poder Político y de orientación a programas de capacitación, sin ningún rebatimiento en favor de la autonomía gerencial o de la responsabilización abierta de los agentes que actuaban en los proyectos. Además, durante ese período, se eliminaron indicadores o referencias al impacto distributivo de la acción pública, a partir de directrices políticas que confirieron prioridad absoluta al crecimiento.

La función evaluación sólo viene a contemplar nuevamente las dimensiones sociales de la acción pública a inicio de los años 1990, con el proceso de redemocratización de Chile. El MIDEPLAN fue formalmente creado por ley en julio de 1990 y su estructura interna fue reglamentada por decreto en mayo de 1992, teniendo como principales competencias colaborar con el Presidente de la República en: *i*) proyecto y aplicación de políticas, planes y programas de desarrollo nacional; *ii*) colaborar con los intendentes regionales

14. Ver referencias secundarias en la subsección 5.8 de este Informe.

en el proyecto de políticas, planes y programas de desarrollo regional; *iii*) proponer metas de inversiones públicas y evaluar los proyectos de inversiones financiados por el Estado; y *iv*) armonizar y coordinar las diferentes iniciativas del sector público dirigidas a erradicar la pobreza y orientar la cooperación internacional que el país reciba y otorgue (Historia de MIDEPLAN, disponible en: <<http://www.MIDEPLAN.cl/biblioteca>>. Para cumplimiento de estas misiones convergen los trabajos de tres divisiones, tratando respectivamente de los programas sociales, de las inversiones públicas y de la acción regional.

Paralelamente a las competencias establecidas en el MIDEPLAN, la función evaluación en el gobierno chileno tiene también importantes bases institucionales en el área presupuestaria (DIPRES) del Ministerio de Finanzas y en la Secretaría General de la Presidencia de la República (SEGPRES), que coordina el Proyecto de Reforma y Modernización del Estado.

Entre los programas de modernización de gestión y de evaluación que componen el complejo chileno, el subsistema que trabaja directamente con las políticas sociales es el Programa de Monitoreo de la Política Social, del MIDEPLAN. De los demás componentes del sistema de evaluación que se encuentran en vigor en Chile se destacan los programas Mejoramiento de la Gestión (Presidencia de la República y Finanzas) e Indicadores de Gestión (Dirección de Presupuestos), por su carácter envolvente sobre los demás. También integran el complejo de la función evaluación el Sistema Nacional de Inversión Pública (MIDEPLAN), el programa: Evaluación de Proyectos Gubernamentales (Finanzas), Metas Ministeriales (Finanzas, Secretaría General de la Presidencia de la República y MIDEPLAN) y el compromiso: Proyectos de Modernización (*idem*). El cuadro 4, a seguir, resume las principales características de los programas y componentes citados.

La meta de consolidación de estas áreas en el ámbito de un sistema de gestión estratégica gubernamental envuelve la articulación de estas metas y objetivos según dos vertientes de acción (Chile, 1998, p. 38-39):

- planificación estratégica gubernamental (Presidencia y Consejo de Gabinete, ministerios y servicios públicos)
  - orientaciones políticas y estratégicas
  - metas ministeriales y respectivos indicadores
  - metas regionales y respectivos indicadores
  - programas de mejoramiento de la gestión
  - ley presupuestaria del sector público

- evaluación de desempeño e impacto de la acción gubernamental
  - evaluación de desempeño y control de la gestión
  - seguimiento y evaluación de impacto de la acción gubernamental

#### CUADRO 4

#### Programas de Modernización y Evaluación de las Políticas Gubernamentales en Chile

Programa/Componente	Órgano Responsable	Meta/Objetos
Sistema Nacional de Inversión Pública	MIDEPLAN	Evaluación previa (ex-ante) de proyectos. Sistema de estadísticas básicas de inversión y Banco Integrado de Proyectos (BIP).
Programa de Monitoreo de la Política Social	MIDEPLAN	Políticas sociales: evaluaciones de proceso; estudios focalizados; análisis y validación de metodologías de intervención social; evaluación de impacto. Información para encuadramiento presupuestario de programas.
Indicadores de Gestión	DIPRES	Componente incorporado al PMG (Programa Mejoramiento de la Gestión). Apoyo a la evaluación de desempeño para encuadramiento presupuestario y seguimiento por los propios servicios (proceso/gestión).
Evaluación de Proyectos Gubernamentales	DIPRES	Evaluación de programas y proyectos gubernamentales (resultados). Subsidios para la discusión del presupuesto en el Congreso.
Mejoramiento de la Gestión – PMG	DIPRES	Planes de acción y contratos de gestión consistentes con metas de modernización/eficiencia. Considera proceso y resultados. Base para la destinación de incrementos por desempeño institucional. <sup>1</sup>
Metas Ministeriales	SEGPRES MIDEPLAN DIPRES	Definición de objetivos y metas de gestión sectorial y regional de acuerdo con las prioridades políticas de gobierno. Evaluación general de desempeño (de la gestión) y subsidios para la discusión presupuestaria.
Compromisos o Proyectos de Modernización	SEGPRES/Comité	Sistematización y desarrollo de iniciativas modernizadoras en los ministerios. Considerados en los planes de acción y contratos de gestión del PMG.

MIDEPLAN – Ministerio de Planificación y Cooperación/DIPRES – Dirección de presupuestos (dirección de presupuestos) Ministerio de Hacienda / SEGPRES – Secretaría General de la Presidencia de la República/Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública.

Fuente: Base Chile, MIDEPLAN (1998); Chile, GTI (1998).

Nota: 1. La sistemática de incentivos dirigidos para el mejoramiento del desempeño del personal del sector público pasa por una revisión importante de criterios, considerando evitar distorsiones verificadas al inicio del proceso (entrevista, Rubio, 2001).

La división básica de competencias referentes a estas dos grandes vertientes es reflejada en el cuadro 5, que muestra cuales son las metas estratégicas relacionadas al gobierno central y sus ministerios, en cuanto las metas de gestión dicen respecto a atribuciones ejecutivas de los ministerios, de las entidades gubernamentales de servicios y de los gobiernos regionales. Es importante tener presente, en el estudio del caso chileno, que la estructura de Estado es unitaria y que los gobiernos regionales constituyen ramificaciones del gobierno central.

CUADRO 5

Chile – Sistema de Gestión Estratégica Gubernamental Niveles de Coordinación para la Administración de los Instrumentos – Propuesta

NIVEL ESTRATÉGICO	INSTRUMENTOS
Gobierno – Ministerios	Orientaciones políticas y estratégicas. Metas estratégicas y correspondientes indicadores de desempeño global.
NIVEL OPERATIVO	INSTRUMENTOS
Ministerios – Servicios Gobiernos Regionales	Metas de gestión derivadas de las metas estratégicas con sus indicadores de gestión (PMG)

Fuente: Chile, 1998, p. 40.

La articulación e integración de la función, hoy en día distribuida en diferentes áreas del gobierno chileno, es objeto de un proyecto bien definido, basado en un diagnóstico ampliado sobre los diferentes sistemas y subsistemas vigentes. Este proyecto, consolidado en un documento específico (Chile, GTI, 1998) es abordado en la subsección siguiente de este informe, dedicada a la inserción institucional y legal de la función evaluación.

### 2.3.2 Inserción institucional y legal

La función evaluación, en Chile, cuenta con un razonable grado de formalidad en su inserción institucional en la estructura del Estado. La articulación institucional entre función evaluación, objetivos sociales y reforma gerencial del Estado aun no es madura, como reconoce el diagnóstico del grupo interministerial que analizó el caso en 1998 (Chile, GTI, 1998). Pero el proceso de integración de los sistemas de evaluación de desempeño – de programas sociales y de inversiones – y de control presupuestario que consta en la propuesta de institucionalización es consistente con las competencias actuales de las entidades y con los movimientos reales de aproximación entre diferentes segmentos de la función evaluación que hoy se puede observar.

El documento principal de la propuesta (Chile, GTI, 1998) parte de un diagnóstico bastante crítico de la realidad actual, en el que marca las siguientes carencias a ser superadas por el sistema integrado:

- Existen vacíos significativos en las etapas de evaluación *ex-ante* de políticas, programas y proyectos, en particular aquellos no asociados a la inversión física.
- Existen vacíos significativos en la evaluación *ex-post* de políticas, programas, proyectos y en el control de gestión de la función pública.
- Con excepción del Sistema Nacional de Inversiones, no se utilizan adecuadamente los resultados de evaluaciones en los procesos decisivos político y presupuestario.
- No existe un sistema, ni una institucionalización coherente y eficiente, que articule adecuadamente los distintos instrumentos de la función evaluación. (Chile, GTI, 1998 – Sumario Ejecutivo).

Pese a la seriedad del diagnóstico y de los problemas apuntados, es importante resaltar – en una perspectiva de múltiples estudios de casos en diferentes países – que la función evaluación en Chile parece relativamente mejor articulada y más formalizada en la estructura de Estado de lo que en la mayoría de los países del hemisferio. Son indicios de esta mejor articulación la propia existencia formal de la propuesta integradora y las preocupaciones expresadas por los técnicos responsables de diferentes áreas en el sentido de conferir un carácter más orgánico para la evaluación en el país.

Una particularidad que llama la atención en Chile es el hecho de que todo el movimiento de institucionalización y articulación de la función evaluación se hace alrededor de objetivos específicos de combate a la pobreza y de mayor eficiencia de la acción pública en el ámbito de las funciones actuales del Estado y no de objetivos derivados de un plan nacional de desarrollo catalizador de los esfuerzos comunes. Los técnicos entrevistados en las diferentes áreas involucradas con la función evaluación en Chile convergen para la idea de que la ausencia de una planificación económica estructurada de la inversión pública – característica del Estado chileno desde la reforma neoliberal emprendida por el gobierno militar – ha sido un factor de debilitación de la función evaluación en su todo. Es muy difícil evaluar resultados finales de una acción si no se vinculan a un plan que establezca las líneas de base y las metas finales de esa acción. No obstante, el conjunto de las acciones presentes de gobierno en el ámbito de los programas sociales, de la reforma del Estado y del control presupuestario de programas e inversiones parece apuntar para la construcción de una nueva organicidad de la acción pública.

La ley presupuestaria del ejercicio de 2000 (Chile, DIPRES, 2000) establece que los programas “(...) sociales, de fomento productivo y desarrollo institucional (...) podrán ser objetos de evaluación de sus resultados, que (la

evaluación) constituirá un antecedente en la destinación de recursos para su financiamiento futuro” (Art. 22 de las Disposiciones Transitorias). La ley concede apoyo legal a una serie de criterios definidos por la DIPRES en el sentido de garantizar la independencia de las evaluaciones – como, por ejemplo, la obligatoriedad de inclusión de especialistas externos – y establece una categoría elevada de formalización de los procesos de evaluación, inclusive en lo referente al conocimiento del Legislativo en cuanto a los programas que serán evaluados.

Esta formalidad confiere a la función evaluación, como un todo, un carácter más orgánico de inserción que el logrado en la estructura anterior a la redemocratización, donde ponderen los problemas objetivos apuntados en el diagnóstico de la propuesta institucional integradora. Si no hubiera sido alcanzado este nivel básico de formalidad habría sido imposible, para el grupo de trabajo que estudió la integración, apuntar problemas y alternativas de solución con la agudeza expresada en el documento. Vislumbrar arreglos institucionales eventualmente más orgánicos sólo es posible a partir de un nivel razonable de desarrollo de los sistemas y subsistemas aislados.

El plan de institucionalización integrada de la función evaluadora (Chile, GTI, 1998) tiene como conjeturas fundamentales, de concepción del sistema, la diferenciación clara entre las esferas de acción a ser citadas (idem, p. 15-16, adaptación y resumen libres):

- Planificación prospectiva – referente a la orientación estratégica de largo plazo de las acciones gubernamentales, hoy parcialmente abrigada en la unidad de Estudios Prospectivos del MIDEPLAN.
- Control de gestión externo con respecto a las instituciones gubernamentales – referente a la definición y al seguimiento de metas, resultante de la interacción entre cada agente público y entidad central del sistema de evaluación (hoy situada en parte en la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Finanzas y en la Secretaría General de la Presidencia).
- Control de gestión y autoevaluación interna – bajo responsabilidad de cada gestor público, limitándose el control central a la emisión de normas y directrices concernientes a la tarea.<sup>15</sup>
- Control de cumplimiento de normas legales, contables y administrativas – ejercido actualmente, en Chile, por la Contraloría y por el Consejo de Auditoría de la Presidencia.

15. Observar que, más adelante, en la definición de alternativas específicas, se admite que el sistema central, a parte de la emisión de normas y directrices, ejerce también el papel de auditoría sobre la autoevaluación, lo que le confiere un nivel mucho más elevado de formalidad.

- Evaluación *ex-ante* de las decisiones que afectan la inversión pública – entendiendo a la inversión pública de forma ampliada, no sólo con respecto a la infraestructura física, sino también a programas y proyectos. Esta modalidad de evaluación debe tener un peso significativo en la aprobación del gasto público y su ampliación (de metas) implica la necesidad de una capacitación intensa para que los procedimientos de evaluación no se vuelvan “obstáculos” para atrasar la acción pública. Hoy esta tarea se hace, para fines de programas de inversiones en la infraestructura física, en el Sistema Nacional de Inversiones del MIDEPLAN.
- Evaluaciones externas de proceso y *ex-post* de las intervenciones públicas – abarcando la contratación de especialistas que evalúen: racionalidad, impacto, eficacia o eficiencia de políticas, programas, proyectos e instituciones públicas, tanto para acciones en curso como terminadas. Se prevé la posibilidad de accionar evaluaciones externas por parte del Ejecutivo, Legislativo y gobiernos regionales. Hoy, de forma parcial e incipiente, este tipo de evaluación ha tenido lugar en el ámbito de la DIPRES (evaluación *ex-post* de proyectos gubernamentales), del MIDEPLAN y de la SEGPRES.

Se observa que los fundamentos conceptuales de la propuesta integradora no son meras construcciones teóricas de modelos, pero sí un ejercicio de abstracción y generalización de conceptos que están presentes – aunque de forma incipiente – en el conjunto de instituciones por las cuales en la actualidad se distribuye la función evaluación en Chile. Se trata en este caso de una estructura conceptual fundada en la realidad institucional del país y por eso potencialmente apta para generar propuestas realistas en su contexto.

El diseño institucional básico que deriva de esta estructura conceptual es definido sobre cinco unidades funcionales, de acuerdo con la caracterización que sigue. Es importante retener, para un buen entendimiento de la propuesta, que este diseño *básico* no es todavía la propuesta institucional concreta, sino una abstracción aun conceptual, elaborada sobre una separación lógica de funciones. El estudio hace distinción entre unidades cuyas opiniones (evaluadoras) se integran en la línea ejecutiva – clasificadas como “de línea” – y aquellas que no son parte de la línea, clasificadas como “de *staff*”:

- Unidad 1 – de “planificación prospectiva” (*staff*). Tiene como meta funcional la elaboración de políticas y estrategias de largo plazo. No es considerada función propia del sistema de evaluación, sino a ella relacionada.
- Unidad 2 – de “control de gestión gubernamental” (línea). Considerada como el “brazo del presidente” en la definición y especificación de indicadores de desempeño, en la formulación de metas anuales de resultados

substantivos<sup>16</sup> y mejoramiento de gestión y en el seguimiento de su cumplimiento. Establece directrices referentes a la autoevaluación de gestión y concernientes a la producción y manejo de informaciones para la evaluación.

- Unidad 3 – de “evaluación de inversiones” (línea). Expansión del concepto de evaluación de inversiones – hoy restringido a inversiones físicas – para cualquier programa o proyectos nuevos o que hayan sufrido modificaciones significativas. La aprobación o ejecución de gasto de aportes presupuestarios sobre programas o proyectos no autorizados por esta unidad implica sanciones administrativas.
- Unidad 4 – de “controladora técnica” (*staff*). Con atribución de realizar, por iniciativa propia o por demanda de otras instancias de los tres poderes, evaluaciones externas sobre programas, proyectos o instituciones, tanto respecto a las acciones en curso como terminadas. Puede auditar metodologías utilizadas por las unidades 2 y 3, y establece las metodologías y procedimientos de evaluación de proceso y *ex-post* de los servicios. Considerada necesaria la subordinación del responsable por esta unidad a un consejo de alto nivel, con gran visibilidad técnica y política.
- Unidad 5 – de “controladora legal y contable” (*staff*). Acciones que hoy ya cuentan con una inserción institucional definida, realizadas por la Contraloría General de la República (Chile, GTI, 1998, p. 18-19, resumen libre).

Las funciones definidas en las unidades 2 a 4 constituyen el cerne del sistema de evaluación propuesto y su inserción institucional en el Estado chileno fue estudiada a partir de dos grandes alternativas básicas. Una, llamada Modelo Ministerial, presume la concentración de la función evaluación en una entidad central, con *status* de ministerio. Otra, llamada Modelo de Coordinación Interministerial, presume que los instrumentos de evaluación sean mantenidos bajo control de los ministerios, apoyados por una entidad de evaluación que actuaría como una secretaría ejecutiva de un consejo de ministros.

La primera alternativa fue reconocida como la que tiene mayor transparencia e independencia relativa a la voluntad de cada ministerio y de su cuerpo funcional. Por otro lado, al listar las posibilidades concretas de inserción de esta entidad en la actual estructura de gobierno, el estudio apunta para distorsiones que podrían ocurrir caso uno de los órganos que hoy abrigan

16. El término “resultados substantivos” se contrapone, en el contexto del documento, al término genérico “resultados”, en general asociado a desempeño financiero.

funciones evaluadoras – MIDEPLAN, DIPRES, SEGPRES – pasase a asumir el liderazgo del sistema. La mejor solución, a prevaecer es la alternativa del “modelo ministerial”, sería la creación de una nueva entidad, en la forma de una contraloría, con poder y autonomía para tratar la evaluación de desempeño de forma análoga a la auditoría legal y contable ya consolidada. Sin embargo, el estudio considera que esta fórmula, aunque ventajosa, exige cambios profundos en las estructuras legal y administrativa del Estado, las cuales hoy se ven como una remota posibilidad. Lo más viable, dadas estas dificultades, es la adopción de la segunda alternativa, el “modelo de coordinación interministerial”, representado esquemáticamente en el diagrama de la figura 1.

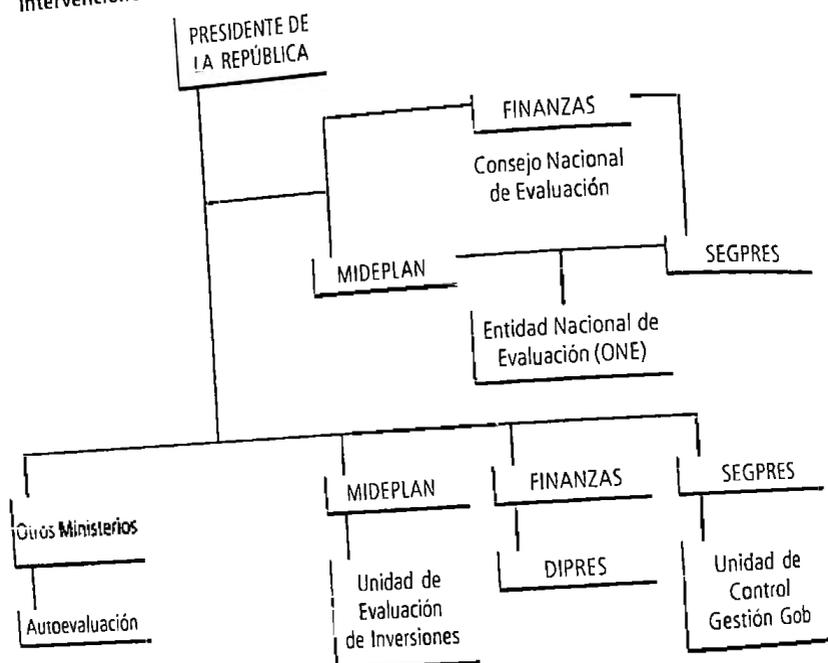
La estructura propuesta deriva de atribuciones que actualmente por lo menos son parcialmente reconocidas por los tres principales órganos que componen el sistema y son bastante innovadores en cuanto a la propuesta de coordinación del sistema, que pasa a ser ejercida por el Consejo Nacional de Evaluación, apoyado por la entidad nacional, en el presente estudio denominada Oficina Nacional de Evaluación (ONE).

Según la propuesta, en el Consejo son definidas las siguientes competencias básicas de los ministerios que lo componen: *i*) Secretaría General de la Presidencia (SEGPRES) – direccionamiento de las políticas, mediante la acción de la Unidad de Control de la Gestión Gubernamental;<sup>17</sup> *ii*) MIDEPLAN – funciones técnicas de evaluación, mediante acción de la Unidad de Evaluación de Inversiones;<sup>18</sup> y *iii*) Ministerio de Finanzas – destinación y control del presupuesto. La presidencia del Consejo sería ejercida por el Ministro de Finanzas. Se observa que una de las restricciones apuntadas por el estudio con respecto al “modelo ministerial”, si fuera aplicado sobre la actual estructura de instituciones, era la asimetría de poder en favor de un ministerio con relación a sus iguales. De la forma como propuesto, sin embargo, el “modelo de coordinación interministerial” no parece haber resuelto totalmente este problema, una vez que apunta de forma terminante a la titularidad del Ministro de Finanzas en la presidencia del Consejo, sin previsión de una eventual sucesión que viniese a conferir una mayor equidad de poder. Por otro lado es previsto que el presupuesto de la ONE, principal brazo ejecutivo del Consejo, será cubierto con recursos de la SEGPRES, lo que ciertamente contribuye para volver más simétrica la inserción de este órgano en el complejo institucional previsto.

17. La SEGPRES coordina hoy el plan de modernización y reforma del Estado, que envuelve transformaciones substantivas en la estructura y en los procedimientos de gestión estatal.

18. El organigrama original del estudio (Cnile, 1998) no hace referencia directa a la evaluación de programas sociales por parte del MIDEPLAN. Sin embargo, los fundamentos conceptuales anteriormente comentados y el concepto ampliado de inversiones – abarcando programas y proyectos sociales – dejan subentendido el papel igualmente importante que asumiría el área de monitoreo social en el ejercicio de las funciones designadas al MIDEPLAN.

**FIGURA 1**  
**Propuesta de Institucionalización para un Sistema Integrado de Evaluación de Intervenciones Públicas. Diagrama de Organización Básica del Sistema**



Fuente: Chile, GTI, 1998, p. 25, adaptación libre.

En su íntegro el Consejo tendrá poderes para determinar las intervenciones públicas que serán objeto de evaluaciones, así como encaminar resultados y recomendaciones provenientes de ellas. El Consejo será también la instancia de análisis previo de las solicitudes de evaluación encaminadas por órganos y entidades de los tres poderes del Estado y que les dará o no proveimiento.

El brazo ejecutivo del Consejo es la ONE, que tendrá acceso a las informaciones generadas en todas las áreas objeto de evaluación y poderes para proceder con auditorías técnicas sobre procesos en curso o terminados. De manera general, la funcionalidad de la ONE se identifica con el concepto de "controladora técnica" definido en la Unidad 4 del diseño institucional básico. El organigrama esquemático de la entidad apunta para la definición de tres áreas operacionales, de acuerdo con las siguientes competencias: i) Evaluación, responsable por el proyecto y ejecución de las evaluaciones, sea por sí misma, sea por contratación de terceros; ii) Auditoría, con poderes para realizar auditorías técnicas sobre los demás componentes del sistema

y atribuciones de gerenciamiento de los informes de autoevaluación de las varias entidades ejecutoras de programas y proyectos gubernamentales; y *iii*) Estudios, Asesoría y Capacitación, responsable por la capacitación propiamente dicha, por los criterios y directrices generales de evaluación y por el mantenimiento de información técnica pertinente en medio electrónico, pasible de *download* en *web site* propio.

En la definición específica de competencias del MIDEPLAN, se aplica el concepto ampliado de inversiones, lo que acoge a la evaluación de impacto social en el ámbito de sus atribuciones. En líneas generales, la atribución formal de competencias previstas al MIDEPLAN en la delineación de la propuesta corresponde al concepto de la Unidad 3 del diseño institucional básico. Para la SEGPRES, el conjunto de competencias atribuidas en la delineación de la propuesta corresponde al contenido conceptual de la Unidad 2 del diseño institucional básico.

En cuanto a la Dirección de Presupuestos (DIPRES), del Ministerio de Finanzas, las competencias formales previstas en la propuesta delineada de integración sufrirían una relativa reducción con respecto a lo que actualmente, de hecho, maneja la DIPRES, en el sentido de que sería despojada de sus acciones sobre inversiones y control de gestión. Hoy, los paneles de especialistas designados para realizar evaluaciones *ex-post* son coordinados esencialmente por este órgano. Por otro lado, según la propuesta, la DIPRES tendría reforzado su papel de control sobre la formulación y revisión del presupuesto, con base en el proceso evaluador instalado en el sistema como un todo. La propuesta enfatiza la necesidad de una coordinación estrecha entre la acción de la DIPRES y la Unidad de Control de Gestión de la SEGPRES, considerando que el ajuste presupuestario debe estar sintonizado con los ajustes en los niveles de resultados esperados, una vez que las metas (de los programas, proyectos e instituciones) cambian (Chile, GTI, 1998, p. 31). Para los ministerios e intendencias (gobiernos regionales) está previsto, en el ámbito del sistema integrado, el fortalecimiento de sus capacidades de autoevaluación, con la recomendación de que vengan a constituir unidades internas específicas de evaluación y gestión.

Entre las principales medidas necesarias para la institucionalización del sistema en la forma de la propuesta integradora se destacan (Chile, GTI, 1998 p. 36-37, resumen libre):

- creación del Consejo Nacional de Evaluación y de la ONE, mediante decreto presidencial;
- expansión del Sistema Nacional de Inversiones, siendo los objetos pasibles de encuadramiento definidos en un primer momento por cualquiera

de los tres órganos centrales del sistema – Finanzas, SEGPRES y MIDEPLAN – y posteriormente reglamentados por decreto;

- transferencia de servicios de responsabilidad del MIDEPLAN a otros ministerios, considerando concentrar las actividades del órgano en la función evaluación, inclusive evaluación *ex-ante* de los programas hoy bajo su responsabilidad;
- transferencia de instrumentos de evaluación y gestión de la DIPRES a otros órganos, en particular la (programa) Evaluación de Programas Gubernamentales para la entidad nacional de evaluación (ONE); y los PMG, Compromisos de Modernización e Indicadores de Gestión, para la Unidad de Control de la Gestión Gubernamental de la SEGPRES; y
- creación de una Unidad de Control de la Gestión Gubernamental en la SEGPRES, que abrigará los programas PMG, Metas Ministeriales y Regionales, Compromisos de Modernización e Indicadores de Gestión.

El conjunto de la propuesta integradora de la forma como fue desarrollado por el Grupo de Trabajo Interministerial (Chile, GTI, 1998) llama la atención por su coherencia de conexión desde las bases conceptuales hasta la recomendación de medidas específicas y definición de plazos y recursos necesarios para la implantación del modelo. Se trata de una propuesta realista y pragmática, que respeta las particularidades de la estructura administrativa existente y a ella incorpora los elementos innovadores de la política social y de la reforma y modernización del Estado.

La propuesta envuelve un elevado grado de formalidad, pese a caracterizarse esencialmente como una reforma de alcance y responsabilidad predominante del Poder Ejecutivo. Es importante tener presente, en el análisis sobre la eficacia de los actos administrativos en el Estado chileno, que siendo un Estado unitario, tales actos pueden ser normativos con relación a todas las esferas de gobierno. Esto no significa, naturalmente, que tengan eficacia sobre los otros poderes (Legislativo y Judicial), pero en lo que respecta a la estructura del Poder Ejecutivo, abarca inclusive las esferas regionales y locales. En el caso de países federativos, una eficacia equivalente solamente es alcanzada mediante normas pasadas por el Legislativo, inclusive cuando son dirigidas a regular relaciones intergubernamentales en materias de interés del Poder Ejecutivo en todas sus esferas.

### 2.3.3 Estructura de los sistemas y subsistemas de evaluación hoy actuantes

En esta subsección son analizados los sistemas y subsistemas de evaluación hoy actuantes en Chile, considerando las innovaciones/transformaciones propuestas en el ámbito de cada uno de ellos, eventualmente cotejadas con los contenidos de la propuesta de integración institucional de la función evaluación.

### 2.3.3.1 Foco de la evaluación de programas sociales

El Programa de Monitoreo de la Política Social (PMS), desde su creación, en 1992, ha generado sus propias informaciones según procedimientos cuantitativos (encuestas) y cualitativos (entrevistas y grupos de discusión) y se ha utilizado de informaciones trabajadas en las diferentes bases de datos disponibles en el conjunto de programas de gestión y evaluación. El uso de procedimientos cualitativos se extiende por las prácticas de seguimiento y monitoreo interno, en que se promueven *workshops* y exposiciones apoyadas en matrices de evaluación y árboles de problemas. El recurso para los análisis cualitativos denota preocupación con la eficacia social de los programas y el sistema ha evolucionado en el sentido de establecer procesos más de evaluación que consideren de forma sistemática la eficacia y la asignación política de los programas sociales. Una evolución reciente del Sistema de Monitoreo en dirección a un sistema integrado de apoyo para la gestión pública social (Chile, MIDEPLAN, 2001) responde a esta tendencia y es comentada más adelante en esta sección.

Los principales productos generados en el ámbito del Programa de Monitoreo desde su implantación son (Chile, 1998, p. 32):

- estudios de evaluación de procesos, de gestión, de resultados y exploratorios (validación de instrumentos, técnicas y metodologías) referentes a programas sociales del sector público; y
- apoyo a los programas sociales para la identificación de indicadores de gestión e instalación de sistemas de monitoreo interno para los programas e instalación de sistemas de seguimiento de los programas.

De la lista de programas y proyectos apoyados por el Programa de Monitoreo, que consta en la referencia citada, se observa que la gran mayoría es constituida por programas sociales focalizados, aun incipientes, que no llegan a integrar el conjunto de acciones permanentes de gobierno. Con relación a estos programas en fase inicial, el Programa de Monitoreo de la Política Social presta apoyo en el sentido de formar una cultura de evaluación y permitir su encuadramiento futuro en los componentes más amplios de gestión y evaluación.

Mientras tanto, la evolución más reciente del monitoreo en dirección a un sistema integrado de apoyo para la gestión pública social abre camino para la inserción más orgánica de la evaluación sobre impactos sociales en el conjunto de la acción gubernamental. En la raíz de esta evolución está un estudio interno del área social del MIDEPLAN que, al hacer el balance de sus actividades de 1994 a 1997, indicó las siguientes principales características de los programas hasta entonces evaluados (Chile, MIDEPLAN, 2001, p. 3-4. Selección y resumen libres):

- la descoordinación generalizada entre los agentes que intervienen en la ejecución de los programas, lo que imposibilita el cumplimiento de sus objetivos;
- gestión deficiente, en especial en los programas que envuelven varios servicios o instancias ejecutoras, agravada cuando participa el sector privado;
- registro deficiente de los usuarios reales, burocracia excesiva, diferencias regionales de resultados con relación a la focalización, cobertura y cumplimiento de objetivos inmediatos de los programas;
- problemas de adecuación a la realidad territorial, social y cultural de las regiones en la mayoría de los casos;
- los programas en su mayoría no cumplen por si mismos los objetivos para los cuales fueron propuestos;
- problemas serios de focalización, atribuidos a la inclusión de usuarios no pertenecientes a las poblaciones-albo originales, con la observación de que esto se debe a la insuficiente oferta de acción pública como un todo; registro de mejor focalización en los programas de infraestructura y subsidios;
- desconocimiento de las condiciones de acceso a los programas por parte de los beneficiarios potenciales;
- muchos programas tuvieron éxito en otros ámbitos que no eran de sus objetivos específicos, particularmente en el desarrollo personal y autoestima de los envueltos, que pasan a tener acceso a redes sociales más complejas; y
- es importante el papel de las redes sociales informales en la diseminación de informaciones sobre los programas, constituyendo un canal alternativo para la divulgación formal.

En una entrevista con los técnicos de las áreas de evaluación social y de monitoreo de programas sociales del MIDEPLAN (Muñoz; Perroni; Vega, 2001) quedó clara la preocupación de conferir a la evaluación de programas sociales un carácter más holístico, que considere el conjunto de la intervención y de sus impactos, separadamente la atención específica a los objetivos formalmente establecidos de cada intervención. El desafío de fortalecer la gestión de los programas, frente a las deficiencias verificadas en el diagnóstico, deberá ser superado mediante una combinación más equilibrada entre criterios cuantitativos y cualitativos de evaluación, aplicados de forma integrada en las fases de diagnóstico, seguimiento y balance final de impacto de los programas.

Los técnicos del PMPS destacan la importancia, bajo esta perspectiva, de abrirse espacio para la participación efectiva de los usuarios en el proceso de evaluación.

El conjunto de metodologías de planificación y evaluación que forman el Sistema Integrado de Instrumentos de Apoyo para la Política Social comprende las siguientes articulaciones entre segmentos del proceso e instrumentos específicos (Chile, MIDEPLAN, 2001, Anexo. Resumen y disposición libres):

- Análisis
  - Análisis de políticas públicas
- Proyecto (concepción)
  - Generación de líneas de base
  - Proyecto de planes de acción sectorial
  - Metodología para la concepción de programas sociales
- Monitoreo
  - Sistema de Monitoreo Interno
  - Sistema de Información de Programas Públicos
  - Sistema Integrado de Seguimiento y Evaluación
- Evaluación
  - Evaluación *ex-post*
  - Evaluación *ex-ante*

El paso del sistema de monitoreo para un conjunto integrado de apoyo para las políticas sociales, en los términos de la propuesta en implantación (Chile, MIDEPLAN, 2001) envuelve el establecimiento de un proceso de evaluación *ex-ante* de intervenciones para fines de su licenciamiento previo semejante al que opera el área de evaluación de inversiones del mismo ministerio. Como hoy vigente en ella, se prevé el tratamiento sistemático de informaciones de proyectos en una base análoga al Sistema Nacional de Estadísticas Básicas (SEBI), que mantiene un banco de datos alimentado por informaciones de los programas de inversiones evaluadas. La formación de esta base en el área social debe conferir una mayor formalidad al proceso de evaluación de los programas y proyectos sociales de manera general, lo que es prerequisite para el alcance ampliado de las políticas sociales tanto focalizadas como universales.

El proceso de estructuración de este sistema integrado viene siendo objeto de una convergencia entre el Departamento de Evaluación Social y el Programa

de Monitoreo de la Política Social en dirección a la “(...) generación de herramientas y metodologías que permitan, a corto plazo, mejorar la política social por medio de su aplicación sistemática en el proyecto, análisis y evaluación de políticas, planes y programas sociales sectoriales e intersectoriales” (Chile, MIDEPLAN, 2001, p. 5). Estas herramientas son organizadas de acuerdo con sus principales características, según los grupos siguientes (Chile, MIDEPLAN, 2001, p. 8-13, resumen libre):

- Evaluación *ex-ante* de programas sociales
  - Evaluación de la concepción de programas sociales
    - Criterios estandarizados de evaluación: consistencia, pertinencia, coherencia, eficiencia, eficacia, sostenibilidad y posibilidad de ser evaluado.
    - Pautas de evaluación montadas sobre cuestionamientos que vuelvan operacionales los criterios de evaluación y orienten el análisis y el juzgamiento (de los programas).
    - Panel de especialistas, formado por profesionales con experiencia y capacidad para emitir juicio de valor sobre la concepción de una política social.
  - Productos de la metodología
    - Propuesta metodológica e institucional para la evaluación *ex-ante* de programas nuevos.
    - Guía de requisitos para la presentación de programas sociales.
    - Pauta de evaluación de los programas sociales.
    - Caracterización de la acción evaluadora *ex-ante* de programas sociales de inversión en capital humano y social que actualmente se realiza en el Estado chileno.
- Sistema de Monitoreo Interno (SMI)
  - Apoyo a la gestión interna de programas
    - Desarrollo de competencias técnicas para un seguimiento continuo del proceso de ejecución.
      - \* Perfeccionamiento de la concepción del programa.
      - \* Indicadores para evaluación de proceso.
    - Documentos de apoyo.
      - \* Sistema de Monitoreo Interno. Conceptos.
      - \* Sistema de Monitoreo Interno. Cuaderno de Trabajo.

- Sistema Integrado de Seguimiento y Evaluación (SISE)
  - Información auxiliar para el proceso decisorio.
    - Base de datos única, en servidor central
      - \* *Upload* – informaciones de planificación y seguimiento.
      - \* *Download* – informes de salida sobre avance, cobertura y cumplimiento de metas del programa.
- Metodología de evaluación de la ejecución
  - Análisis de informaciones con base en contenidos y conceptos de teoría de los sistemas
    - Descripción de funcionamiento
      - \* Entrevistas a informantes-clave
      - \* Entrevistas en grupo
      - \* Análisis de información secundaria
    - Detección de divergencias entre funcionamiento previsto y real
      - \* Entrevistas a informantes-clave
      - \* Entrevistas en grupo
      - \* Análisis de información secundaria
  - Envolvimiento de beneficiarios, ejecutores, planificadores y evaluadores de los programas.
- Metodología de Análisis de Políticas Públicas (MAPP)
  - Apoyo técnico/estructura conceptual para el análisis crítico de intervenciones
    - Conceptos básicos
      - \* Coherencia
      - \* Pertinencia
      - \* Suficiencia
      - \* Eficiencia
    - Operación
      - \* Interacciones entre equipos interno y facilitadora
      - \* *Workshops*, seminarios
      - \* Análisis crítico y emisión de recomendaciones
- Metodología para el establecimiento de una línea de base en el ámbito territorial
  - Facilitar el proceso de asignación y focalización de recursos en el ámbito regional y local

- Productos generados por la metodología
  - Base de datos alimentada por informaciones recogidas mediante cuestionarios
  - Informe de resultados
  - Base de datos con registro de equipamientos del área, con información georreferenciada sobre localización
  - Registro fotográfico digital del área de potencial intervención
  - Información utilizada por los servicios públicos que se presenten para intervenir en el área
- Sistema de Información de Programas Públicos (SIPP)
  - Base de datos con caracterización de los programas públicos
  - Alimentación a partir de los propios servicios y ministerios, mediante contrapartes técnicas

Además del contenido de cada una de las herramientas, el carácter orgánico del conjunto es dado por la articulación entre diferentes instrumentos de diagnóstico, seguimiento y evaluación de impacto, y por el destaque al involucramiento de los usuarios y otros agentes que intervienen en los programas como condición imprescindible para el proceso de evaluación.

El Programa de Monitoreo de la Política Social no tiene una experiencia sistemática de actuación en los procesos de evaluación de programas ya establecidos en las políticas sociales universalistas de gobierno. En los casos descritos de evaluación de los sistemas de la División de Salud del Ministerio de Salud y del Programa de Salud Escolar del Ministerio de Educación, los elementos específicos de evaluación son definidos en los respectivos contratos de gestión establecidos en el sistema de Metas Ministeriales y armonizados con el Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG) articulado con el área de presupuesto. En el caso del Programa de Salud Escolar es expresado el apoyo del Programa de Monitoreo de la Política Social en su fase de preparación, de acuerdo con la vertiente de apoyo ya referida. Pero tan rápido como el programa o proyecto es incorporado en el sistema gubernamental, su evaluación pasa a ser regida de acuerdo con los principios del PMG.

En la perspectiva de ampliación del propósito de la evaluación de inversiones para programas y proyectos en general, la tendencia es de que un volumen significativo de programas y proyectos pertenecientes a las políticas sociales universalistas pasen a ser objetos de consideración por parte del sistema integrado, en los modelos comentados.

### 2.3.3.2 El Programa de Evaluación de Proyectos Gubernamentales

El Programa de Evaluación de Proyectos Gubernamentales es en la actualidad coordinado por la Dirección de Presupuestos (DIPRES) del Ministerio de Finanzas e incluye una articulación estrecha con la Secretaría General de la Presidencia de la República (SEGPRES) y con el MIDEPLAN. El PAPG tiene origen por demanda del Congreso Nacional en 1997, como consecuencia del análisis de la ley presupuestaria, que consideraba evaluar programas en ejecución, sobre los cuales no se sabía los resultados. Esta demanda resultó en un protocolo de acuerdo, que determinó su inicio de operación en fase piloto en marzo de ese año, abarcando veinte intervenciones (Chile, DIPRES, 2001; Hamuy, 2001). Son objetivos claros del Programa de Evaluación de Proyectos Gubernamentales:

contribuir al proceso de modernización del Estado y de la gestión pública, mejorando la gestión de los programas evaluados y haciendo más eficiente la asignación de recursos públicos, sean financieros, humanos o institucionales. Específicamente se busca generar información oportuna, pertinente y confiable alrededor de los resultados de programas evaluados, como un insumo para la toma de decisiones en los distintos niveles institucionales (Chile, DIPRES, 2001, p. 3).

De la manera como fueron formulados, estos objetivos dejan claro que la evaluación emprendida por el PAPG tiene como albo predominante la eficiencia de la gestión pública. Que es consistente con la estrecha articulación que ese subsistema de evaluación tiene con el proceso de reforma y modernización del Estado coordinado por la SEGPRES. Y confirmado por el contenido de los requisitos y principios que la evaluación debe observar, en el sentido de ser (Chile, DIPRES, 2001, p. 3-4):

- **Técnica y pertinente.** Resultados de las evaluaciones deben constituir un apoyo para el proceso decisorio y para tal, ser pertinentes y fundamentados en antecedentes estrictamente técnicos.
- **Independiente.** Debe ser hecha de manera externa a la institución y al ministerio responsable por el programa evaluado.
- **Transparente.** En el sentido de que los resultados de las evaluaciones deben ser objetivos y no influenciados por intereses corporativos, económicos o institucionales ajenos a los del Estado en su conjunto, al mismo tiempo en que sus resultados deben ser públicos.
- **Efficiente.** El costo de las evaluaciones debe ser proporcional a los beneficios generados por ella. Se busca obtener juicios valorativos sobre los principales aspectos de desempeño del programa (evaluado) a plazos y costos razonables.
- **Oportuna.** En el sentido de que las informaciones oriundas de la evaluación deben ser suplidas a tiempo de apoyar la toma de decisiones.

El PAPG tiene como alba todos los programas sociales, de fomento productivo y de desarrollo institucional contemplados por la ley presupuestaria (Chile, DIPRES, 2001, p. 4). Los paneles de evaluación fueron, en el nivel inicial de implantación del Programa, formados en parte por funcionarios de los órganos gubernamentales integrantes del subsistema y en parte por especialistas externos. Posteriormente se optó por formarlos exclusivamente por especialistas externos, en número de dos a tres por panel, escogidos entre profesionales de reconocida capacidad. Los especialistas son calificados en la condición de personas físicas individuales, provenientes de instituciones públicas o privadas, sin aceptarse la formación previa de grupos y tampoco la contratación de equipos de consultoría (Hamuy, 2001).

Los paneles de evaluación siguen un encadenamiento metodológico estandarizado, predominantemente basado en indicadores cuantitativos, parcialmente adaptado a la estructura lógica del BID (1997b). De cada uno de los paneles se espera como principales productos específicos (Chile, DIPRES, 2001, p. 5):

1. identificación exacta de los objetivos explícitos e implícitos de los programas y análisis relativo a la consecución de los mismos;
2. análisis y conclusiones sobre la justificación de continuidad de los programas;
3. análisis y conclusiones sobre la concepción de los programas;
4. análisis y conclusiones sobre la organización y gestión de los programas;
5. análisis y conclusiones sobre aspectos relacionados a la eficacia y a la cualidad de los programas;
6. análisis y conclusiones sobre aspectos relacionados a la eficiencia y a la economía (ahorro) en los programas;
7. análisis y conclusiones sobre la sostenibilidad de los programas;
8. análisis y conclusiones sobre aspectos innovadores de los programas; y
9. recomendaciones ordenadas por prioridad alrededor de cada uno de los aspectos anteriores.

La consideración de variables relacionadas a diferentes aspectos de los programas – inclusive con relación a la eficacia y a la sostenibilidad – no altera el objetivo predominante de la evaluación, centrado en la eficiencia. En las definiciones sobre cada uno de los cuatro grandes indicadores de desempeño a ser considerados en los procesos de evaluación del PAPG (Chile, DIPRES,

2001 – Anexo I) quedan claros los límites específicos establecidos para cada uno de los componentes de desempeño evaluados (resumen libre):

- a) eficacia – nivel de cumplimiento de los objetivos de un programa en términos de componentes y propósito, sin considerar necesariamente los recursos destinados;
- b) calidad – subconjunto de la eficacia, referente a la capacidad de “(...) la institución de responder de forma rápida y directa a las necesidades de sus clientes, usuarios o beneficiarios”;
- c) eficiencia – relación entre producción física e insumos, incluyendo procedimientos de aproximación al concepto de producción en los casos de programas mensurables en términos de cantidades de acciones, beneficios o atendimientos otorgados; y
- d) economía – referente a la adecuada generación y movilización de recursos en el ámbito del programa.

Se observa que el concepto de eficacia está restringido al vector de actividades del programa, sin mayores consideraciones acerca de su eficacia social de manera más extensa. Esta restricción es reforzada por la particularización de la eficacia en el concepto de calidad del servicio, asociada – según ejemplos del propio anexo referido – a la satisfacción manifiesta de los usuarios. Aunque constituya un indicador importante de aceptación social del programa, la satisfacción de los usuarios en términos de atendimento no conduce necesariamente a la observancia de resultados finales satisfactorios con relación a los objetivos mayores de la política en que se insiere el programa. Por ejemplo, en un programa de salud, la atención rápida y el suministro de condiciones adecuadas de comodidad a los pacientes durante la espera, son requisitos importantes de aceptación y legitimación pública del programa. Pero nada garantiza que ese predicado sea acompañado de desempeño igualmente satisfactorio en cuanto a la eficacia de la atención médica como tal, en el sentido de controlar la molestia cuya incidencia determinó la creación del programa.

La forma como los componentes de eficacia y calidad son incorporados al desempeño, en los términos de la metodología del PAPG, los sitúa como apéndices de la eficiencia, que al fin y al cabo continúa siendo primordial en esta modalidad de evaluación. Sin embargo, la consideración en el panel de dimensiones, otra que no sea estrictamente la eficiencia, crea condiciones para que los productos de este proceso evaluador en particular sean armonizados a otros, con diferente finalidad, en una perspectiva de integración de la función evaluadora. Por lo tanto, más que componentes del desempeño para fines de evaluación final, los indicadores de eficacia y calidad – de la forma como fueron

inseridos en el PAPG – constituyen puntos de conexión para la armonización con otros subsistemas de evaluación centrados predominantemente en la eficacia social, como los que se proponen componer el Sistema Integrado de Apoyo para la Gestión Pública Social, del MIDEPLAN.

La estructura organizativa propuesta por la DIPRES considerando el desarrollo futuro del Programa (Chile, DIPRES, 2001) es compatible, en líneas generales, con la propuesta de integración del grupo de trabajo interministerial (Chile, GTI, 1998), salvo la distribución específica de algunas competencias entre los tres principales órganos del subsistema – DIPRES, SEGPRES, MIDEPLAN – que no llegan a comprometer la posibilidad de adhesión plena en la hipótesis de que el sistema integrado será efectivamente implantado.

### 2.3.3.3 Evaluación de inversiones públicas

La evaluación de inversiones públicas, bajo responsabilidad del Departamento de Inversiones de la División de Planificación, Estudios e Inversiones del MIDEPLAN, es uno de los componentes centrales de apoyo metodológico para el sistema de evaluación de programas públicos de Chile. Esta es la unidad que se deriva directamente de la oficina de evaluación de la CORFO, cuando se originó la práctica de evaluación en los años 1960 y es la que tiene mayor experiencia acumulada en el enfrentamiento del cotidiano de la evaluación de programas.

Su objetivo formal actual, aun está limitado a las inversiones en la infraestructura física y predominantemente centrado en la evaluación *ex-ante* para fines de encuadramiento de proyectos sectoriales y regionales. Pero las iniciativas de expansión de la meta de la evaluación para programas sociales y de fomento para el desarrollo, en los términos propuestos tanto por el área social del MIDEPLAN como por la DIPRES del Ministerio de Finanzas, son todas deudoras – en mayor o menor medida – a la experiencia de décadas de funcionamiento del subsistema de evaluación de inversiones.

El Sistema de Estadísticas Básicas de Inversión (SEBI) es una de las herramientas manejadas actualmente por el Sistema Nacional de Inversiones, con base en la acción evaluadora del MIDEPLAN referente a proyectos de inversiones. Cada proyecto alimenta al SEBI con una ficha estandarizada de informaciones (ficha EBI), generada a partir del registro del proyecto en el Banco Integrado de Proyectos (BIP), accesible por red Intranet a la cual se conectan los órganos y entidades gubernamentales de Chile.

La evaluación hecha en el ámbito del Departamento de Inversiones del MIDEPLAN, con base en las informaciones procesadas en las fichas EBI, no establece un *ranking* de prioridades entre proyectos, pero emite resultados de evaluación técnico-económica para encuadramiento, tales como (Chile, MIDEPLAN, 2000, Instrucciones Generales – 18):

- RS – Recomendado, cuando los elementos informados demuestren que la alternativa seleccionada es la más conveniente y que los beneficios esperados justifican la magnitud y la oportunidad de la destinación de los recursos.
- VN – no Recomendado Debido al VAN (valor presente líquido) social negativo, cuando el proyecto no se muestra socialmente rentable.
- FI – no recomendado por Falta de Información, como por ejemplo información marginal para completar el análisis técnico económico del estudio de preinversión; antecedentes (certificados) que permitan asegurar el funcionamiento de la iniciativa de inversión; información incorrecta o incompleta en la ficha EBI.
- OT – no recomendado por Otros Motivos, como por ejemplo:
  - No-encuadramiento en políticas definidas para el sector, institución o región; y
  - sin apoyo de un estudio técnico-económico que respalde el proyecto:
    - \* estudio en el que no se junten los términos de referencia correspondientes;
    - \* proyectos mal formulados;
    - \* no consideran todas las alternativas viables en su evaluación;
    - \* iniciativas de inversión que se presenten oficialmente al Sistema Nacional de Inversiones apenas con la ficha EBI; y
    - \* iniciativas de inversión que correspondan a un gasto actual del servicio.
- RA – Recomendación Automática, aplicable a todos los proyectos plurianuales – excluidos estudios básicos y programas – que cumplan las condiciones siguientes:
  - la solicitud EBI (estadísticas básicas de inversiones, ficha estándar) del año anterior deberá estar en situación RS (recomendado);
  - generar solicitud automatizada en el sistema SEBI/BIP (a partir de la ficha EBI); y
  - la ejecución presupuestaria del proyecto para el año vigente deberá ser igual o superior a 75% de costo total de la etapa, originalmente solicitado.

El manejo de informaciones del SEBI, basado en las fichas estandarizadas, permite analizar cada proyecto así como grupos de proyectos afines por

institución, por región o por sector; estableciendo paradigmas y términos de comparación confiables. Una de las bases del análisis técnico-económico necesaria para el cumplimiento de las informaciones solicitadas es el manual titulado *Inversión Pública. Eficiencia y Equidad*, publicado por el MIDEPLAN en 1992 y que contiene los principales elementos necesarios para la formulación, preparación y evaluación de proyectos (en general). Respecto a las normas sectoriales, son recomendados documentos de referencia para cada una de las modalidades de proyectos, conforme la disponibilidad de bibliografía técnica especializada en la área.

Por ejemplo, para el sector de abastecimiento de agua, se aplica el Modelo de Evaluación Social de agua Potable (MESAP), con copias disponibles en las secretarías regionales de planificación y coordinación. Son exigidos de cada solicitud un perfil del proyecto que contenga un mínimo de informaciones sobre el diagnóstico del sistema actual; optimización de la situación actual (considerando evitar nuevas inversiones en capacidad siempre que todavía sea posible mejorar la respuesta del sistema mediante inversiones marginales); balance entre oferta y demanda; preselección de alternativas; evaluación de la alternativa seleccionada y elementos condicionantes del proyecto (Chile, MIDEPLAN, 2000, F – Sector Agua Potable y Alcantarillado, resumen libre).

Para un sector como el de la educación – refiriéndose a inversiones en construcción escolar – la evaluación técnica-económica envuelve otros indicadores, afectos a las finalidades específicas de este tipo de inversión: número de alumnos, costo de inversiones por alumno, costo de operación por alumno, valor actual de los costos y costo anual equivalente (Chile, MIDEPLAN, 2000, I – Sector Educación, resumen libre). Pese a la especificidad de los indicadores sectoriales y las diferencias notorias de objetivos existentes entre saneamiento y educación, la estructura del proceso de evaluación en el ámbito del SEBI es la misma. En ambos casos se consideran las condiciones actuales de oferta y demanda, la optimización de estas condiciones actuales, el valor presente del beneficio social y otras variables de validez común, independientemente del sector, que permiten formar un sistema de informaciones apto para comparar proyectos por agregaciones regionales o institucionales aunque los proyectos pertenezcan a diferentes sectores.

El manejo de informaciones regionales todavía carece de una visión evaluadora más circundante, que pueda resolver dimensiones e impactos socio-políticos de los programas y proyectos gubernamentales (Letelier; Soms, 2001). La armonización entre objetivos y prioridades regionales y sectoriales se hace aun de forma limitada, en el ámbito de los *convenios de programación*, firmados entre órganos centrales de gobierno e intendencias regionales. En ellos se busca

armonizar proyectos regionales con componentes específicos de proyectos sectoriales con impacto en el área considerada. Pero técnicos del área regional como del área de evaluación de inversiones del MIDEPLAN reconocen que la articulación regional es uno de los aspectos todavía poco explorados de la función evaluación.

A pesar de eso y sin profundizar más los procedimientos metodológicos y operacionales de la evaluación de inversiones, queda claro que el conjunto de los subsistemas SEBI y BIP constituyen un proceso maduro y acumulativo de experiencia en evaluación de inversiones, cuya formalidad, estabilidad y confiabilidad podrán beneficiar mucho al área más emergente de evaluación de programas y proyectos sociales y de fomento para el desarrollo, en los moldes previstos por la propuesta integrada de evaluación (Chile, GTI, 1998). Las variables de evaluación *ex-ante* trabajadas en la actualidad en el SEBI podrán constituir lineamientos-base importantes en la perspectiva de un sistema integrado al seguimiento y evaluación *ex-post* de inversiones, así como la sistemática de informaciones, ya establecida en el segmento de inversiones, podrá servir de base para un desarrollo análogo en la vertiente cuantitativa de las evaluaciones de programas sociales y de fomento para el desarrollo.

#### 2.3.3.4 Evaluación de la gestión pública – programas de mejoramiento de la gestión

De los programas y componentes de gestión pública que incluyen evaluación, el PMG – por medio del subsistema Indicadores de Gestión – es el que presenta mayor amplitud de cobertura institucional y programática, en el sentido de ser aplicado a la mayoría de las instituciones gubernamentales, independientemente de pertenecer o no al área social. Su meta de evaluación es el grado de cumplimiento de los objetivos de gestión de cada servicio relacionado en la Ley en el 19.553/98, que reglamenta los programas de mejoramiento y gestión del PMG, los paneles de evaluación y concede una gratificación de desempeño a los funcionarios públicos.

El concepto de mejoramiento de gestión subyacente a las normas del PMG es amplio y abarca dimensiones de eficacia y resultados finales de los servicios. Sin embargo, es necesario tener presente que la meta de cada programa específico – en el ámbito de cada uno de los varios servicios que componen la gestión pública – es fijado internamente a cada unidad y no a partir de criterios comunes de desempeño. Lo que en último análisis se evalúa, en el ámbito del PMG, es la capacidad de cada unidad cumplir con el compromiso de gestión establecido. Aunque la pauta de evaluación del PMG sea amplia, como esquematizado en el cuadro 6, su meta es la eficiencia de la gestión.

Chile. PMG/Indicadores de Gestión

- Objetivos de los indicadores de gestión
  - Información regular sobre el uso de recursos públicos
  - Incorporación de los indicadores de desempeño en la destinación de recursos
  - Información de apoyo al proceso decisorio de los servicios
  - Coordinación de decisiones de diferentes niveles de la máquina gubernamental
- Aspectos relevantes de desempeño
  - Economía (manejo adecuado de los recursos financieros)
    - Capacidad de generar y movilizar adecuadamente recursos para el cumplimiento de su misión
    - Manejo eficiente de los recursos de caja, de la ejecución presupuestaria, de la administración del patrimonio y de la capacidad de generación de renta
  - Eficiencia (ejecución de las acciones usando el mínimo de recursos)
    - Productividad física en número de acciones, beneficios o atendimientos prestados por volumen de recursos utilizados
    - Relación entre bienes y servicios producidos (el volumen de recursos destinados para ese fin) y gastos administrativos de la institución
  - Eficacia (cumplimiento de los objetivos institucionales)
    - Cumplimiento de los objetivos básicos de la institución o área considerada, medidos por
      - \* Cobertura del servicio
      - \* Aceptación de los atendimientos
      - \* Nivel de satisfacción de los usuarios
      - \* Tiempo de tramitación de los beneficios
      - \* Otros, como regla cuantificable
    - Calidad de servicio (satisfacción de los requisitos de los usuarios)
      - Capacidad de respuesta rápida y directa para los usuarios
      - Indicadores indirectos
        - \* Oportunidad, accesibilidad, precisión y continuidad en la entrega del servicio
        - \* Comodidad y cortesía de la atención

Fuente: Chile, Mideplan, 1998, p. 21-23 (resumen esquemático del autor).

Los indicadores de gestión pautados según este modelo, asumen diferentes formas y **desdoblamientos** específicos de acuerdo con el sector o institución evaluada. En el caso del Ministerio de Salud su misión es pautada por cuatro principios orientadores más amplios que establecen los objetivos estratégicos de su contrato de gestión: **satisfacción de los usuarios, equidad, participación y descentralización**. Estos se desdoblaron en las siguientes directrices generales (Chile, MIDEPLAN, 1998, p. 46, resumen libre):

- orientar la gestión pública de la salud para la satisfacción del usuario;
- desarrollar políticas públicas de salud propensas a mejorar la calidad de vida y el medio ambiente de la población;
- perfeccionar el sistema de seguros y de proveedores de atendimientos en salud, orientándolo para una mayor eficacia, eficiencia y transparencia;
- desarrollar las condiciones laborales y organizacionales de los componentes del Sistema Público de Salud destinadas al bienestar del personal y a la optimización del desempeño de sus integrantes; y
- orientar las políticas públicas de salud en el sentido de ampliar la gestión descentralizada, mediante el fortalecimiento y modernización de las instancias regionales y locales del Sistema de Salud.

Los conceptos de eficacia y de calidad de servicio que integran el PMG son claramente limitados al cumplimiento formal de los objetivos institucionales, sin cuestionarse – en el ámbito de la evaluación – su real correspondencia con objetivos políticos de equidad. El PMG asume como premisa que los objetivos institucionales son suficientes para garantizar la eficacia social de la acción. Al igual que su entendimiento sobre la calidad del servicio, enfocada como un subconjunto de la eficacia.

En el documento inicial, que antecedió a la propuesta integradora de la función evaluación (Chile, MIDEPLAN, 1998), son apuntadas las posibles distorsiones que este modelo puede generar. La principal es la concentración exagerada de esfuerzos de cada institución/programa en el sentido de corresponder a los estándares de evaluación que dan origen a los incentivos presupuestarios, en detrimento de los objetivos finales – muchas veces no mensurables según criterios cuantitativos – de su acción. Según el informe del MIDEPLAN (1998, p. 51, resumen libre):

Un aspecto que se tiene que resolver en el sistema general de evaluación es el mecanismo de incentivos (...). Como existen diversos instrumentos, administrados por distintas instituciones, (...) las instituciones constituyen unidades que se especializan en la recopilación, procesamiento y análisis de información de gestión y en la emisión de informes.

Esta sistemática, que puede ser eficiente desde el punto de vista de la aplicación formal de cada instrumento, no favorece a dos aspectos de gran importancia. Por un lado, los equipos especializados en gestión podrían transformarse en exigentes demandantes de información por parte de los ejecutores de los programas y políticas, en cuanto los equipos técnicos (...) se limitarían al papel de proveedores de información. El riesgo asociado a esta tendencia es de que los informes de gestión pasen a operar en una forma paralela o indirectamente vinculada al desempeño institucional, (...) pasando a ilustrar

una gestión virtual de las instituciones. (...) Por otro lado, en la medida en que los instrumentos de evaluación sean vinculantes de mejoramientos salariales o de tratamiento preferencial en materia presupuestaria, se abre la posibilidad de presionar a las instituciones a una gestión *productivista*, no necesariamente asociada a los objetivos – muchas veces cualitativos – de los programas y políticas públicas.

Otra característica predominante de la estructura y del foco de la evaluación de desempeño en el PMG, también destacada en las observaciones críticas finales del informe MIDEPLAN (1998) es el carácter *intramáquina* de la evaluación y de los controles, en el sentido de ser poco permeables a la participación de los usuarios y de la sociedad en general. Más una vez, se observa que en el ámbito de políticas sectoriales de mayor peso relativo esta dimensión puede ser relativizada, una vez que uno de los principios orientadores explícitos de la política de salud es la evaluación de satisfacción de los usuarios. Sin embargo, más de lo que contestar a la tendencia la distorsión observada por el MIDEPLAN, esta constatación la refuerzan, los programas más débiles e incipientes, que tienden a abrigar nuevas necesidades, si no son absorbidos por la máquina dominante, no tendrán condiciones de establecer nuevos objetivos y parámetros de eficacia social y asignación política.

Otro elemento a destacarse en la estructura de los PMG es el papel de la auditoría. Los programas de mejoramiento de gestión propuestos por cada servicio y refrendados por los respectivos ministerios son objeto de auditoría por parte del Consejo de Auditoría Interna General de Gobierno (CAIGG). De acuerdo con un documento técnico de referencia específico, emitido por el órgano (Chile, Caigg, 1999), cada ministerio deberá tomar las siguientes providencias buscando facilitar el trabajo de auditoría:

- evaluar periódicamente el avance en el cumplimiento de los objetivos propuestos en los PMG;
- contar con sistemas de información que permitan generar las estadísticas y registros de las acciones efectuadas para cumplir diferentes objetivos; y
- fortalecer las unidades de auditoría interna y control interno para contar con profesionales capacitados para examinar los avances informados por los jefes de servicios y preparar informes que contengan:
  - la opinión profesional referente a la veracidad de los avances informados; y
  - sugerencias y recomendaciones para mejorar la efectividad, eficiencia o impacto de las acciones que se realizan para cumplir con los objetivos de gestión establecidos en el PMG (Chile, Caigg, 1999, p. 3).

Son objetivos declarados del examen de auditoría:

- validar el grado de cumplimiento de los objetivos de gestión contenidos en los PMG e informados por los jefes de servicios;
- permitir a cada ministro asumir la responsabilidad por la veracidad de la información que entrega a los ministros del Interior, Finanzas y Secretaría General de la Presidencia;
- mejorar la eficacia, eficiencia y el impacto de futuros objetivos de gestión que se propongan; y
- mejorar los sistemas de información de tal manera que permitan contar con los antecedentes requeridos (Chile, Caigg, 1999, p. 4).

La metodología que consta en el documento técnico del CAIGG referente a los PMG (Chile, Caigg, 1999) estandariza una serie de procedimientos de examen y análisis que abarcan inclusive aspectos de eficacia. Sin embargo, dada la naturaleza del trabajo de auditoría y los objetivos específicos de la función de control interno, esta metodología es bastante limitada en cuanto a la capacidad de ponderar el impacto relativo de las acciones evaluadas en el conjunto de la acción pública. La estandarización de los formularios y procedimientos impone una considerable rigidez al proceso, que vuelve muy difícil incorporar, en la práctica, criterios de eficacia social y asignación política. Esta observación no es una crítica a los procedimientos recomendados y tampoco sugiere que deberían ser distintos. Para fines de auditoría el enfoque es correcto y tiene el alcance posible. Pero el entendimiento de este componente de evaluación debe ser análogo al del caso de la evaluación de proyectos gubernamentales coordinado por la DIPRES: la preocupación con aspectos sociales y de inserción más amplia en la política de gobierno abre conexiones que permiten armonizar este componente específico de evaluación con la evaluación más amplia de impacto social y político, pero no agota en sí mismo las variables y los procedimientos necesarios para esa evaluación más amplia y, por lo tanto, no la substituye.

Varias de las limitaciones apuntadas sobre los componentes parciales de evaluación y de las distorsiones discutidas en 1998 (Chile, MIDEPLAN, 1998) hoy en día están mejor comprendidas y tienden a ser corregidas en las esferas tanto del proceso de reforma gerencial del Estado, en curso, como de la propuesta integradora de la función evaluación, ya comentada. Los responsables por el proceso de modernización y reforma del Estado, en la SEGPRES, buscan recuperar el compromiso de este proceso con la política social, con énfasis en los receptores de la acción y en su satisfacción. Bajo esta perspectiva, los incentivos a las instituciones y sus funcionarios deben ser lo más transparentes posible, a partir de una definición clara de perfiles funcionales y reducción de cargos ocupados por designación política (Rubio, 2001). E proceso de modernización y reforma

del Estado actualmente acoge la idea de un sistema de evaluación integrado y centralizado en los moldes de la propuesta integradora, en el cual serían mejor establecidos los criterios de evaluación de eficacia, hoy excesivamente centrado en el concepto subjetivo de satisfacción (manifiesta) de los usuarios.

Aparte de la organización de la función evaluación en los términos de la propuesta integrada, el proceso de modernización y reforma del Estado ha trabajado propuestas dirigidas a relaciones institucionales más orgánicas para la ejecución de funciones públicas afines. Un ejemplo es la articulación de las políticas de infraestructura dispersas en las áreas de Obras Públicas, Transportes y Comunicaciones, que a partir de una racionalidad común en la planificación y ejecución podrán permitir que la función evaluación entre en el mérito de la eficacia conjunta de estas acciones.

En el cuadro que sigue a continuación se destacan dos componentes clave de la agenda de Modernización y Reforma del Estado para 2001, tratando respectivamente de la organización institucional del Estado y del proceso de descentralización/desconcentración que implican la creación de un ambiente más propicio para una función evaluación integrada y comprometida con los resultados finales de la acción pública. Aunque estos componentes no sean directamente afectos a los contenidos de los programas de modernización de gestión, su implantación implicará cambios importantes en su ámbito y también podrán contribuir para neutralizar las distorsiones apuntadas relacionadas al carácter *intramáquina* de los PMG/IG y a las limitaciones del concepto de eficacia en este contexto.

#### CUADRO 7

Chile, Modernización y Reforma del Estado. Extracto de la Agenda 2001, disponible en: <<http://www.modernizacion.cl>> Versión Original.

##### AGENDA 2001. Institucionalidad

###### a) Cultura: nueva institucionalidad.

En esta materia, la principal labor del Proyecto será asesorar al Asesor Presidencial responsable del tema y dar seguimiento al proyecto de ley que se encuentra en trámite en el Congreso Nacional.

###### b) Institucionalidad social: rediseño de institucionalidad ocupada de la acción social del Gobierno.

A partir del grupo de trabajo formado por las instituciones involucradas en las materias propias de la acción social, se espera elaborar un anteproyecto de ley en el curso del segundo semestre del 2001.

###### c) Economía:

- Reorganización institucionalidad reguladora servicios de utilidad pública, de promoción de la competencia y del fomento productivo. Se formulará propuesta de rediseño institucional

(sigue)

(continuación)

respecto a: Servicios de utilidad pública: servicios sanitarios, energía (electricidad, combustibles líquidos y gas licuado, gas natural), telecomunicaciones (2º trimestre del 2001).

Defensa de la libre competencia en mercados domésticos y en el comercio exterior (3º trimestre del 2001).

Rediseño del ámbito del fomento productivo (3º trimestre del 2000).

- Rediseño institucional responsable del desarrollo de la ciencia y la tecnología. En esta materia el objetivo del proyecto es vincular las actividades científicas y tecnológicas con el desarrollo económico y social del país y fomentar su desarrollo sobre la base del esfuerzo conjunto público y privado. En el curso del tercer trimestre se tendrá una propuesta de rediseño institucional.
- Empresas públicas: Se espera contar con anteproyecto de ley que las transforma en sociedades anónimas, durante el primer trimestre del 2001. Asimismo, se tendrá lista la propuesta de decreto presidencial que instituye el Estatuto de Empresas Públicas.  
En el curso del 2º trimestre se creará y pondrá en operación la Corporación Administradora de Empresas Públicas.

#### AGENDA 2001. Descentralización y Desconcentración

- *Definición de políticas de descentralización.* En el curso del primer semestre del 2001 se generará un cuerpo de principios y elementos de política para llevar adelante el proceso de descentralización.
- *Plan de Modernización de las Regiones.* Se avanzará en las definiciones e implementación de este Plan en conjunto con la SUBDERE, para contar, durante el segundo semestre del 2001, propuestas en cada Región.
- *Expresión regional del proceso de rediseño institucional.* Siendo este un elemento estructural del Proyecto de Reforma y Modernización del Estado, durante el 2001 se trabajará, para cada propuesta de rediseño institucional, su dimensión regional.
- *Perfeccionamiento del rol municipal.* Entre enero y marzo del 2001 se suscribirá un acuerdo de cooperación con la Asociación Chilena de Municipalidades, el cual será el marco para el trabajo conjunto en un amplio abanico de iniciativas comunes.

#### 2.3.3.5 Tipos de organización envueltas (en las políticas y proyectos objetos de Evaluación)

La mayoría de las organizaciones incluidas en los programas de evaluación y gestión en vigor son de rutina burocrática, pese al recorte modernizante que inspira las principales medidas recomendadas. Al desarrollarse los modelos integradores tanto del sistema de evaluación de intervenciones públicas (Chile, GTI, 1998) como de los instrumentos de apoyo para la gestión pública social (Chile, MIDEPLAN, 2001) se abren perspectivas de un amplio involucramiento de instituciones técnicas especializadas como estructuras decisorias colegiadas en el proceso de evaluación. En especial la propuesta de instrumentos de apoyo

para la gestión pública social enfatiza la importancia de la inclusión activa de los agentes y usuarios de los programas en la función evaluación.

Desde el punto de vista de la interacción con el Poder Legislativo, los procesos de evaluación analizados proveen subsidios a través de informaciones y relatos estandarizados, considerando racionalizar y facilitar los debates acerca de la ley presupuestaria. Las disposiciones legales más recientes sobre el proceso legislativo del presupuesto (Chile, Ley Presupuestaria) ya establecen relaciones causales entre evaluación y dotación presupuestaria, aunque no abarcan todo el espectro de la acción pública. De manera incipiente, esta relación trae para el cerne del sistema institucional de evaluación la conexión entre el poder Ejecutivo y Legislativo. En el modelo institucional propuesto para la integración (Chile, GTI, 1998) la relación incluye también al Poder Judicial como parte solicitante de iniciativas evaluadoras, lo que confiere al sistema un grado elevado de complejidad institucional y de abertura para la inclusión de órganos colegiados. Aparte de esta apertura, el modelo en sí, prevé como instancia jerárquica superior del sistema al Consejo de Evaluación, lo que confiere a toda la estructura prevista un carácter decisorio más crítico y colectivo del que la rutina burocrática actual.

#### 2.3.3.6 Informaciones disponibles/trabajadas

Todo el sistema tiende a ganar con la experiencia acumulada en el almacenamiento y manejo de informaciones por parte del subsistema de evaluación de inversiones. En los modelos de ampliación del concepto de inversiones para programas sociales y de fomento para el desarrollo son previstas estructuras análogas de manejo de informaciones, lo que es altamente positivo.

Hoy, las informaciones disponibles sobre programas sociales son de buena calidad y bastante detalladas – especialmente en las bases del SIPP (Sistema de Información de Programas Públicos) –, pese a las dificultades en la comparación entre datos tratados para los niveles nacional, regional, provincial y comunal. No existe aparentemente una consistencia entre estas diferentes escalas territoriales en las bases de datos sobre programas. Los programas regionales son recuperables en las bases regionales, los nacionales en las bases nacionales y así por delante. El sistema no ofrece una posibilidad de cruzamientos sobre los efectos locales (nivel comunal) de programas extra-locales (provinciales, regionales o nacionales). Esta falta de articulación entre la escala nacional, regional y local no es apenas un problema de información, sino refleja uno de los desafíos que todavía deben ser enfrentados por la modernizada gestión pública en Chile. Conforme apuntado por los técnicos de las áreas de evaluación de inversiones y de programas regionales del MIDEPLAN, los únicos instrumentos de articulación sistemática entre

programas sectoriales y prioridades regionales son los convenios-cuadro de inversiones, firmados entre el gobierno central e intendencias (gobiernos regionales). En esta medida, el problema de la calidad de la información en cuanto a las posibilidades de desagregación y agregación territorial no son tanto de la base de datos y de su manejo, sino reflejo de una articulación aun débil en el modelo de gestión pública que se desarrolla.

### 2.3.3.7 Vectores de acción abarcados por la evaluación

Existe, hoy en día, en todos los subsistemas de evaluación analizados, una fuerte preocupación en contemplar los vectores de eficacia social y asignación política de la acción pública. Tal como lo manifestado en los fundamentos teóricos de este Informe (1.2.1, 1.2.5), los vectores corresponden al grado más elevado de consecuencia de la acción y prácticamente cualquier política o programa gubernamental tiene desdoblamiento en estos planes. Sin embargo, la detección de *cuanto* y de *que forma* una acción específica se desdobra con relación a la eficacia social y a la asignación política envuelve procedimientos metodológicos complejos, para los cuales la mayor parte de las instituciones evaluadoras no tienen elementos suficientes para observar.

La declaración de compromiso con la eficacia social es positiva y denota la preocupación saludable de todas las áreas para enfrentar problemas que en Chile, y en prácticamente todos los países latinoamericanos, denotan una flagrante e insostenible desigualdad. Sin embargo, la meta específica de cada subsistema impone límites institucionales y operativos a ese alcance. Como lo destacado en los casos de los subsistemas evaluadores de Proyectos Gubernamentales y PMG/IG en las subsecciones precedentes, la inclusión de variables relacionadas a la eficacia y a la asignación política en sus metas tiene una connotación positiva de abrir canales de compatibilización con los subsistemas de evaluación social. Pero no llegan a configurar (y ni pretenden) sistemas completos y aptos para enfrentar todos estos desdoblamientos. Queda claro por el análisis de las sistemáticas de evaluación social propiamente dicha – vigentes y propuestas – que la ampliación cualitativa de las evaluaciones es imprescindible para que se pueda captar el impacto subjetivo de los programas, en el plan del rescate de la autoestima de las poblaciones beneficiadas.

La perspectiva de articulación de estos subsistemas, en un sistema integrado de evaluación de las intervenciones públicas, puede conferir a estos, helos ya establecidos un carácter funcional de conexión activa de criterios, informaciones y parámetros – desde luego, resultando en un sistema circundante de evaluación de la acción pública. Por ahora, la motivación social y el compromiso con resultados finales que rebasan los subsistemas analizados, todavía son poco efectivos en términos de consecuencias reales en la gestión,

siendo el foco principal de cada uno de ellos definido de acuerdo con las finalidades más inmediatas de aquella actividad evaluadora en particular.

### 2.3.3.8 Eficiencia y equidad (prioridades concernientes en las políticas y programas evaluados)

De acuerdo con lo expuesto anteriormente, la equidad es, en la práctica, enfocada por la mayoría de los subsistemas de evaluación y gestión – excepto los del área social – como un subproducto deseable de la eficiencia. No se establece, como regla, el conflicto conceptual entre estos dos objetivos en el ámbito de los programas de evaluación y gestión hoy en vigor, aunque estos sean reconocidos en las propuestas de desarrollo analizadas. En la sistemática aun en vigor, si la equidad fuera establecida como objetivo político en el ámbito de los contratos de gestión aprobados en el Comité Interministerial – como en el caso citado del Ministerio de Salud – será evaluada de acuerdo con los parámetros suplementarios admitidos. Caso contrario, la evaluación se restringirá a los estándares de eficiencia y eficacia internos, establecidos en la rutina del PMG, que de ninguna manera permiten agregar esta variable, de modo propio, para el proceso de evaluación.

Las observaciones anteriores no se extienden a los subsistemas evaluadores del área social, que incorporan la equidad como requisito básico de los programas evaluados. Sin embargo, la equidad no es un predicado exclusivo de los programas sociales, pero sí del conjunto de la acción pública, sea de carácter social explícito o no. Y la consideración de los efectos sociales de las políticas y programas de gobierno en general, no pertenecientes al área social, es todavía un desafío abierto no sólo en Chile, sino en todos los casos de los países abordados en este informe.

En el caso particular de Chile, al implantarse los contenidos integradores de la propuesta del sistema de evaluación (Chile, GTI, 1998), se abren perspectivas para que gradualmente se contemplen los desdoblamientos sociales del conjunto de la acción pública.

### 2.3.4 Principales desafíos y particularidades

El proceso de modernización y reforma del Estado en Chile, incluyendo las reformas propuestas en el sistema de evaluación de desempeño de la acción pública, necesita ser entendido bajo la luz de algunas particularidades que caracterizan ese proceso.<sup>19</sup>

<sup>19</sup> Las observaciones que siguen fueron basadas en el conjunto de documentos examinados y entrevistas realizadas con técnicos chilenos y son de entera responsabilidad del consultor.

Primero, que el ajuste económico en Chile fue uno de los primeros a tener lugar en América Latina y, a diferencia de otros países de la región, ocurrió bajo el régimen autoritario anterior a la democratización. Esto hizo que fuertes medidas de apertura de mercado, de reducción del Estado y desarticulación de instituciones del Estado de Bienestar, que como regla acompañaron al modelo desarrollista de los años 1960 en América Latina, se dieron en un clima de absoluto cercenamiento de la resistencia política. La magnitud y el alcance institucional de los recortes realizados en el Estado chileno anterior a los años 1990 no tiene paralelo en otro país de la región. Esto implica que el diseño básico del proceso de reforma que se inicia con la democratización de la década de 1990 no necesitó tener como principal preocupación el recorte del gasto estatal. Al contrario, la legitimación del régimen democrático requeriría el rescate de responsabilidades sociales y mayor eficacia en la acción pública como elementos centrales de la reforma. La reforma asociada a la redemocratización parte para un movimiento más de reconstrucción del que de descomposición, a diferencia de los casos de países que inician sus procesos de reforma de Estado simultáneamente con las medidas más duras del ajuste económico.

Por otro lado, el peso, el alcance y la baja reversibilidad del ajuste económico, realizado bajo el autoritarismo, son fuertes lo suficiente para que la ascensión de nuevos compromisos sociales no implique un cambio de rumbo en las orientaciones básicas del modelo económico. Más aun, algunos valores más ortodoxos de la economía de mercado promovida bajo el autoritarismo se hacen sentir a lo largo de toda la década, por la ausencia de planes de desarrollo. Esto implica una segunda particularidad importante del caso chileno, que demarca el diseño de sus sistemas de evaluación independientes de una espina dorsal unificadora – el plan nacional de desarrollo – que caracteriza los demás procesos de reforma gerencial de los casos latinoamericanos estudiados.

Esta segunda particularidad muestra efectos importantes sobre el diseño de los subsistemas de evaluación hoy en vigor, en el sentido de que se establecen criterios e indicadores de desempeño dirigidos a la valoración individual de cada iniciativa, sin el soporte de parámetros comunes de conformidad con el plan. Si por un lado esta característica dificulta la evaluación de eficacia más circundante en el ámbito de la política pública, por otro obliga a que los diferentes segmentos de evaluación de programas, proyectos, sectores e instituciones busquen referenciales más completos y robustos, de manera que cada uno de ellos teóricamente responda por un espectro amplio de requisitos.

Como fue comentado, en la práctica es difícil que cada segmento aislado del sistema de evaluación responda por un espectro tan amplio de requisitos, que van desde la asignación eficiente de insumos a la eficacia social y asignación

política de las intervenciones evaluadas. En el análisis hecho sobre algunos de los subsistemas queda claro que la aversión de las intenciones de gran cobertura de cada uno de ellos, en verdad, responden por partes específicas del proceso de evaluación. Sin embargo, esta búsqueda de respuestas amplias por parte de cada subsistema crea condiciones para que en una perspectiva de integración cada uno de los segmentos objeto de evaluación por separado vengan a componer un conjunto armónico de procesos evaluadores que en su todo, de hecho, respondan a un amplio espectro de requisitos de desempeño. En esta perspectiva, es probable que los subsistemas hoy existentes puedan tener una identidad más clara de funciones específicas para ser cumplidas en conjunto, evitando algunas de las superposiciones hoy existentes, una vez que la cobertura amplia de respuesta será un requisito del sistema evaluador como un todo y no de cada segmento.

La tercera particularidad del caso chileno, también comentada a lo largo de los análisis específicos, es su organización de Estado unitario. Permite que se logre un mayor nivel de formalidad mediante actos del Ejecutivo, con eficacia más capilar que en el caso de sistemas federativos. Sin embargo, la articulación de objetivos sectoriales y regionales en los programas y proyectos gubernamentales chilenos es todavía un desafío abierto, reconocido por diferentes áreas vinculadas en los procesos de evaluación y gestión estudiados.

El Estado chileno vive actualmente un proceso de transición que apunta para perspectivas bastante promisorias en el sentido de rescatar las funciones sociales del Estado como parte integrante de su proceso de reforma y modernización. La debilitación de la función planificadora y de la figura de los planes, puede ser capitalizada positivamente en la construcción de un sistema de evaluación circundante, con un fuerte grado de formalidad y eficacia interinstitucional en la máquina del Estado. Uno de los puntos fuertes que llama la atención en las propuestas de reforma institucional analizadas es la articulación y la convergencia – al menos en lo referente a los principios básicos de integración e inserción – entre los agentes responsables por los diferentes subsistemas en operación hoy en día. Es particularmente importante el hecho que la pauta de la modernización y reforma del Estado reconozca la necesidad de articulación y formalización de la función evaluación en un sistema integrado y relativamente autónomo en la estructura del Estado, a cargo de la Secretaría de la Presidencia. Esta articulación orgánica de las principales propuestas de institucionalización de la función evaluación con el proceso de modernización y reforma del Estado puede compensar con ventajas la eventual vulnerabilidad ocasionada por la ausencia de un plan nacional de desarrollo de referencia.

Aparte del aspecto más evidente de ausencia de planes, un efecto de segundo orden de los recortes radicales de personal efectuados bajo el autoritarismo,

que fue una impopular misión, la imagen del proceso de reforma hoy en curso no está asociada a ella. Al contrario, los componentes que constan en la Agenda 2001 de la reforma son todos en el sentido de capacitar y valorizar el personal existente, inclusive con una pequeña ampliación de efectivo. Las iniciativas de modernización apuntan, como regla, para la inclusión y participación del personal permanente en el proceso, sin que se haya apelado a la figura de gerentes externos para la ejecución de programas y proyectos gubernamentales. Lo que de hecho es externo al cuadro, son los paneles de evaluación ya comentados, considerando mantener la independencia del proceso de evaluación. Pero la reforma del Estado en sí, en lo referente a las funciones ejecutivas públicas, valoriza los cuadros permanentes y refuerza la definición de sus perfiles funcionales, además de buscar restringir al mínimo el cumplimiento de funciones por indicación política. Con esto, las perspectivas de diseminación de la cultura evaluadora que se forma tienden a encontrar condiciones más favorables de lo que en modelos de reforma en los cuales la gestión de programas-clave es confiada a gerentes indicados.

Finalmente, en lo concerniente a la propuesta de integración de la función evaluación en un sistema institucional articulado (Chile, GTI, 1998), es importante reiterar su carácter realista, en el sentido de ser construida sobre las funciones institucionales existentes en Chile y no basada en una simple transferencia de modelo externo. De manera general, las iniciativas reformadoras observadas en las instituciones chilenas que componen el núcleo central de la evaluación se caracterizan por rescatar e incorporar la experiencia acumulada y no por negarla perentoriamente en nombre de nuevos modelos supuestamente más eficaces.

## 2.4 El SINERGIA – Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados (Colombia)

### 2.4.1 Fundamentos

El Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados – SINERGIA – fue creado como un instrumento institucional de seguimiento y evaluación de los planes nacionales de desarrollo establecidos por la Constitución de 1991. La base política de legitimación de todo el proceso de reforma del Estado fue definida a partir de los principios constitucionales establecidos alrededor del objetivo nacional de construir la paz, en un contexto de graves conflictos sociales. La reestructuración del Estado colombiano envuelve la expectativa de rescate de la gobernabilidad en la acepción más estricta, delante de la pérdida de la capacidad del Estado en organizar y ejercer sus funciones básicas.

Dentro de este cuadro, es imprescindible entender la especificidad de la estructura de los PND y el propio peso relativo que asumen en la organización

del Estado colombiano. Los dos planes elaborados bajo el escudo de la reforma tienen un carácter nítido de emergencia en su organización y estructura de prioridades, con énfasis en materias de ordenación del territorio y de acción social dirigida a segmentos específicos de la sociedad más vulnerables a las consecuencias de los conflictos aun en curso. Este carácter de emergencia acaba por remitir los componentes de reforma más afectos al conjunto de acción del Estado, inclusive sobre funciones permanentes con el objetivo necesario de programas y proyectos del Plan Nacional de Desarrollo (PND) para el futuro, a veces confundiendo Plan con Gobierno.

Esta ambigüedad conceptual, que se justifica ante la emergencia de la pacificación nacional, no se muestra funcional – a largo plazo – para el pleno cumplimiento de los objetivos de reforma del Estado en términos de responsabilización y control social. En el análisis que sigue son organizadas evidencias de que la estructura de evaluación montada en el SINERGIA tiende a mostrarse adecuada para fines de seguimiento y retroalimentación de las acciones del PND, pero presenta limitaciones si es confrontada con los objetivos más amplios de la acción del Estado y de su reforma a largo plazo. El principal límite está en la ambigüedad de la evaluación estratégica y en los helos que se puedan establecer entre las metas de programas o sectoriales y los objetivos de la administración pública como un todo.

#### 2.4.2 Inserción institucional y legal

El SINERGIA es un sistema directamente relacionado a los planes nacionales de desarrollo establecidos por la Constitución de 1991. Donde se redefine el papel del Estado y amplía el significado institucional de la planificación a partir de tres disposiciones: *i)* otorga al Plan Nacional de Inversiones del Plan Nacional de Desarrollo, carácter de ley con prioridad sobre los demás, volviendo indispensable la articulación entre los procesos de planificación y presupuesto; *ii)* establece los consejos de planificación como instancia consultiva en el proceso de aprobación del PND, obligando al Ejecutivo a reconocer al Congreso y a la sociedad civil como interlocutores indispensables en la definición de los objetivos prioritarios para el desarrollo del país; y *iii)* atribuye al Departamento Nacional de Planificación (DNP) la responsabilidad de proyectar y organizar los sistemas de evaluación que comparen los resultados de las políticas y proyectos de inversión (Colombia, DNP, 2000a).

Aunque la documentación específica del SINERGIA enfatice la función evaluación sobre programas y proyectos de inversiones, tanto la Constitución de Colombia como a Ley 152 (citada en DNP, 2000a), que en su artículo 29 particulariza la meta de la evaluación ejercida por el Sistema, se refieren a resultados de la administración pública, dejando claro su alcance a toda la

acción pública, independientemente de vincular inversiones. Esta amplitud es plenamente confirmada por la Ley 508, que sanciona el Plan de Desarrollo del período 1999/2002, basado en la estructura de objetivos, programas y acciones esquemáticamente dispuesta en la sección 1.3.

Los componentes de evaluación que aparentemente ya lograron una mayor sistematización dentro del conjunto de acciones gubernamentales cubiertas por el PND y por el SINERGIA, son los establecidos en el ámbito de los subsistemas de control interno, de administración de personal y de regulación de servicios públicos en red. El primero tiene sus principales conceptos y procedimientos sistematizados en dos guías dirigidas a la normalización tanto de los planes de control interno por cada área de gobierno (Colombia, Consejo Asesor, 1999a) como de la estructura del sistema de control interno del Gobierno Central (Colombia, Consejo Asesor, 1999b). Aunque diseminados en forma preliminar en los *sitios* del gobierno de Colombia, los contenidos de estos documentos responden a un grado razonable de sistematización y absorción – por la estructura del subsistema – de los principios de evaluación de desempeño en las acciones de control interno.

Desde el punto de vista de la administración de personal existe también una regulación bien desarrollada, apoyada por la institucionalización de un proceso unificado de evaluación de productividad de trabajo, basado en indicadores estandarizados (Colombia, Comisión Nacional del Servicio Civil, 2000a,b). Para los servicios públicos en red – en particular los de saneamiento básico – fueron determinados procedimientos estándares de auditoría externa de gestión y resultados, a partir de una circular de la Superintendencia de Servicios Públicos, vinculada a la Presidencia de la República (Colombia, Superintendencia de Servicios Públicos, 1999f).

No están disponibles, por ahora, informaciones sobre otros sectores que hayan alcanzado un grado más elevado de sistematización en sus sistemas de evaluación. Sin embargo la alta formalización del conjunto del sistema de evaluación, apoyada en principios constitucionales y legislación de alto nivel, las informaciones disponibles responden a una inserción aun incipiente y no sistemática en el conjunto de la acción gubernamental. Existe una visible asimetría entre las características formales del sistema – bastante avanzado y bien apoyado legalmente – y su definición substantiva como instrumento de gobernabilidad.

### 2.4.3 Estructura funcional del Sistema

#### 2.4.3.1 El SINERGIA y el Plan Nacional de Desarrollo 1999/2002

El SINERGIA fue concebido como contrapunto del Plan Nacional de Desarrollo que, como definido en su inserción legal, pasa a tener un papel central en el

rescate de la gobernancia del país. Es importante notar que este rescate se produce en un contexto singular de tensiones políticas y conflictos armados que ponen en jaque las funciones más básicas del ejercicio del poder público y eso conduce al énfasis del Plan para un proceso de pacificación nacional largamente apoyado en políticas sociales con potencial de aglutinar segmentos sociales a su entorno. Sólo así es comprensible la estructura del Plan y, por consecuencia, la definición funcional del sistema de evaluación asociado. En el título I de la ley que establece el contenido del Plan Nacional de Desarrollo para el período 1999/2002 (Ley nº 08/1999), queda claro – de la lectura del artículo 1º – el objetivo prioritario de rescatar la paz nacional. Las políticas sociales, en este contexto, son vistas primordialmente como instrumentos de rescate de la gobernabilidad básica. Llama la atención, en el mismo título, el hecho de que la reconstrucción del eje cafetalero merece un tratamiento de igual peso formal que el artículo 1º, al tener para sí la dedicación de un segundo artículo, aunque menor y menos detallado que el primero. De la interpretación de este texto legal y de su organización, se desprende ser el eje cafetalero el gran contrapunto de crecimiento económico a apoyar estratégicamente la reestructuración del Estado y el rescate de la gobernabilidad en el país.

El contenido básico del Plan Nacional de Inversiones, referido en la sección precedente como elemento-clave de la planificación gubernamental en Colombia, es descrito en el cuadro 8, siguiente, con destaque en los programas y acciones gubernamentales que componen la espina dorsal del PND, en los términos de los objetivos definidos en sus artículos iniciales.

CUADRO 8

Colombia. Estructura de Objetivos, Programas y Acciones Gubernamentales\* del Plan Nacional de Desarrollo 1999/2002, Conforme Ley nº 508/1999  
(Resumen esquemático, libremente extraído)

- Estado viable y participativo
  - Ampliación de la descentralización
    - Ordenamiento territorial de Colombia
      - \* Fortalecimiento de la gestión fiscal e institucional de las entidades territoriales
      - \* Fortalecimiento de la participación de la sociedad civil en la gestión pública
  - Modernización del Estado
    - Estrategia contra la corrupción: prioridad en la consolidación de un ambiente pacífico
      - \* Disminución de la impunidad con relación a comportamientos corruptos
      - \* Fortalecimiento de los sistemas de información y control de la gestión pública
      - \* Pactos anticorrupción en la contratación pública

(sigue)

(continuación)

- \* Consejos ciudadanos de control de gestión y de resultados de la inversión pública
- Modernización de la administración financiera del Estado

- Educación

- Programa de educación básica
- Colombia: sociedad del conocimiento (educación técnica y superior)
- Juventud
- Deporte
- Recreación: herramienta para la construcción de la paz y del desarrollo social

- Cultura

- Organización del sector
- Patrimonio cultural de la nación
- Fomento para la creación y para la investigación artística y cultural
- Cultura y medios de comunicación
- Industrias culturales

- Salud

- Filiación al régimen subsidiado de salud, atención a los accidentes de tránsito, a las víctimas de catástrofes naturales y fortalecimiento de la red de emergencia
  - Plan de atención básica
  - Otros programas
    - Estabilidad financiera
    - Aumento de cobertura
    - Entidades aseguradoras y prestadoras de servicios de salud
    - Fortalecimiento del sistema de calidad
    - Hospitales públicos
    - Sistema de información
    - Sistema de vigilancia y control
    - Investigación científica en salud

- Familia y bienestar social

- (campo no definido en la versión disponible)
- Familia (atención a la)
- Protección (a menores, deficientes y ancianos)
- Institucionales
  - Sistema nacional de bienestar familiar
  - Instituto Colombiano del Bienestar Social

(sigue)

(continuación)

• Plan de igualdad de oportunidad entre hombres y mujeres

• Sector agropecuario

- Incentivo a la capitalización rural
- Política comercial externa
- Comercialización interna
- Política de crédito a la agropecuaria
- Salud agropecuaria
- Reforma agraria
- Plan nacional de desarrollo alternativo
- Política de desarrollo tecnológico
- Política de insumos agropecuarios

• Medio ambiente

- Programa agua
- Programa biodiversidad
- Programa bosques
- Programa sostenibilidad de los procesos productivos endógenos
- Programa calidad de vida urbana
- Programa producción más limpia
- Programa mercados verdes

• Justicia

- (campo no definido en la versión disponible)
- Modernización y desarrollo de la estructura tecnológica (informatización)
- Sistema carcelario y penitenciario

• Gobierno

- Estrategias para la atención y prevención de desastres
- Programas para la desmovilización

• Estrategias dirigidas a zonas afectadas por conflicto (armado)

- Plan Colombia
- Políticas de paz y convivencia ciudadana

• Defensa y seguridad

• Grupos étnicos

- Pueblos indígenas
- Grupos afrocolombianos y *raizales*

(sigue)

(continuación)

- Saneamiento básico
- Salud
- Educación
- Actividades productivas
  
- Infraestructura
  - Transportes
  - Minas y energía
  
- Comunicaciones
  - Telecomunicaciones
  - Telefonía local
  - Telefonía de larga distancia
  - Telefonía móvil
  - Telefonía social
  - Valor agregado
  - Televisión
  
- Comercio exterior
  - Industria y comercio
  - Turismo
  
- Ciencia y tecnología
  - Fortalecimiento del Sistema Nacional de C&T
  - Subsistema educativo, científico y de cultura
  - Subsistema natural; utilización racional de los recursos
  - Subsistema social
  - Ciencias sociales
  - Cooperación técnica internacional
  
- Infraestructura social
  - Habitación
  - Saneamiento básico
  
- Emergencia informática año 2000
  
- Desarrollo urbano
  - Programa de apoyo a la implementación de macroproyectos urbanos
  - Programa nacional de impulso a la política de transporte urbano

(sigue)

(continuación)

- Programa de apoyo a la formación de centros de información sobre el suelo urbano
- Programa de regularización en masa de la propiedad y modernización de los sistemas de catastro y registro
- Economía solidaria
- Control político de la emergencia económica
- Reconstrucción económica y social del eje cafetalero
- Apoyo a la planificación local, regulación y prestación de servicios públicos
- Plan Caribe

\* Los niveles jerárquicos más bajos (tercero y cuarto) de la estructura fueron abiertos apenas parcialmente, a criterio del autor, considerando el destaque de algunos programas y acciones de particular interés para este análisis. La lista completa de programas y acciones podrá ser consultada en la ley citada.

La estructura del Plan no observa una jerarquía funcional única. En un momento son definidos programas y acciones con claro encuadramiento sectorial – como educación, salud y bienestar social – y en otro, con encuadramiento estratégico, territorial o étnico, como atención a desastres, acciones en zona de conflicto, atención a los grupos étnicos y a las recuperaciones del eje cafetalero y de la costa del Caribe. Las acciones de estos programas casi siempre envuelven componentes de los programas sectoriales, lo que es nítidamente confirmado en los artículos finales de la ley (9ª a 159), atinentes al Capítulo IV – Mecanismos para la Ejecución del Plan.

Esta estructura más pragmática y menos ordenada del punto de vista funcional, adecuada al formato de un plan, no es ciertamente la que mejor refleja el escalafón de principios constitucionales y de grandes objetivos nacionales consagrados en la Carta de 1991. No es problema cuando se tiene como objeto de evaluación el Plan como tal, pero puede volverse, en el caso que la misma estructura de evaluación del Plan y de sus programas se trasponga para la evaluación más amplia de las políticas de gobierno (dentro y fuera del Plan) con relación a los principios y objetivos constitucionales. Este problema parece ser común en varios países latinoamericanos que pasan por un proceso de reestructuración del Estado y es abordado con mayor detalle en la sección 1.4.

#### 2.4.3.2 Base conceptual

Son objetivos generales del SINERGIA:

- evaluar los resultados del Plan Nacional de Desarrollo, sus políticas y sus proyectos estratégicos; y
- hacer de la evaluación de la gestión pública un proceso que aumente las posibilidades de alcanzar resultados (Colombia, DNP, 2000b).

El sistema se basa en cuatro criterios bajo los cuales se enfoca la evaluación, originado en cuatro cuestionamientos fundamentales que son: *i)* ¿por qué se evalúa?; *ii)* ¿cómo se define una buena gestión?; *iii)* ¿quién evalúa?; y *iv)* coherencia estratégica. De acuerdo con las definiciones oficiales del Programa (Colombia, DNP, 2000b), parcialmente reproducidas y comentadas a seguir, estos criterios se articulan así:

a) ¿Para qué se evalúa?

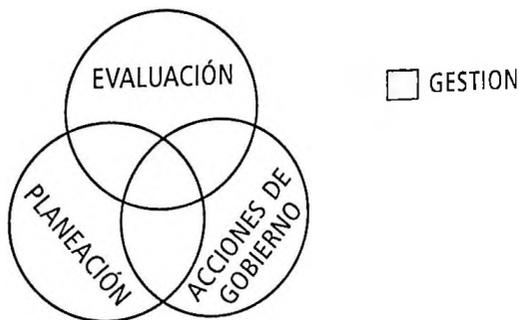
Se evalúa para generar información. El sistema fue concebido como herramienta gerencial para el mejoramiento de la gestión pública y esto implica aproximar los resultados de las acciones de gobierno a lo pretendido en la planificación. La utilidad de la evaluación depende directamente de su contribución con la realización de resultados de estas acciones. De acuerdo con las definiciones de criterios del SINERGIA la gestión pública por resultados consiste en la interacción continua entre planificación, ejecución (...) y evaluación. Este concepto de interacción continua es representado en el esquema a seguir, que identifica la gestión pública como la intersección entre los conjuntos de planificación, de la ejecución y de la evaluación de las acciones de gobierno.

Se destaca el carácter de aprendizaje continuo en el proceso de evaluación y la importancia del procedimiento de retroalimentación del proceso decisorio con los resultados de la evaluación, como forma de promover el mejoramiento constante de la gestión pública.

FIGURA 2

Colombia. SINERGIA. Esquema Gráfico del Proceso de Gestión Pública

GESTION: Tres Procesos Simultáneos



Fuente: Colombia, DNP, 2000b.

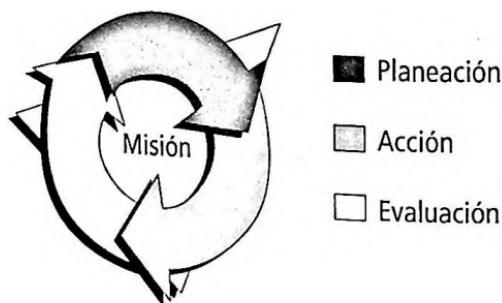
b) ¿Qué es una buena gestión?

La buena gestión es considerada en la estructura conceptual del SINERGIA como aquella que contribuye para la consecución de los objetivos consagrados en el principio constitucional de creación de nuevas oportunidades de desarrollo económico, social y ambiental, que a su vez se materializa mediante el cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo. De acuerdo con este entendimiento, el PND es la referencia directa de evaluación de resultados de la gestión – e no directamente los objetivos establecidos en la Constitución –, lo que remite la discusión de eficacia social final de las acciones de gobierno para fuera del ámbito del SINERGIA.

La buena gestión es identificada con el concepto de **gestión integral** definida como “la articulación permanente de los procesos de planificación, acciones de gobierno, y evaluación, con la cual la planificación deja de ser un proceso estático para convertirse en uno dinámico y retroalimentado” (DNP, 2000b). La gestión integral es representada gráficamente en su papelamiento de conexión entre planificación, acción y evaluación.

Para que se realice este proceso de interacción es entendido: *i)* que la planificación deba ser abierta a posibilidades de cambio – en cuanto a medios para alcanzar objetivos y la validez de los objetivos en sí mismos; *ii)* que la ejecución parta de objetivos y tareas claramente establecidas, con mayor autonomía y responsabilidad atribuidas a las entidades ejecutoras y sus funcionarios; y *iii)* que la evaluación sea utilizada para retroalimentar el proceso de decisión.

FIGURA 3  
Colombia. SINERGIA. Esquema Gráfico del Proceso de Gestión Integral



Fuente: Colombia, DNP, 2000b.

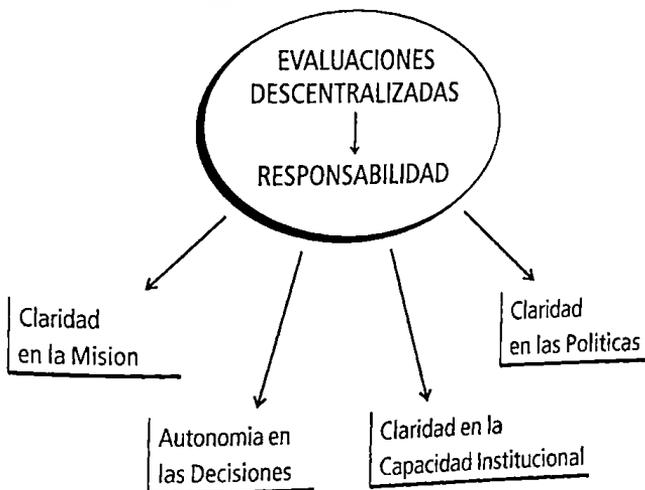
c) ¿Quién evalúa?

De acuerdo con las definiciones oficiales del SINERGIA, la necesaria articulación entre la evaluación y las acciones de gobierno tiene mejores oportunidades de ocurrir cuando “los responsables por la evaluación son los mismos agentes que impulsan las acciones” (Colombia, DNP, 2000b). Las mejores condiciones serían propiciadas por el hecho de que la articulación entre evaluación y planificación depende de una integridad de gestión y orientación a resultados, haciendo que las instituciones se hagan responsables por resultados específicos, sobre el supuesto que exista claridad (suficiente) sobre las políticas sectoriales, las misiones individuales de las entidades y su capacidad institucional.

El concepto de evaluación descentralizada, en los términos definidos por el SINERGIA, es abordado en sus aspectos operacionales en la subsección 2.4.3.3, más adelante. Vale la pena resaltar, por ahora, que la importancia atribuida por el sistema a la conexión con el PND y a la capacidad de retroalimentación inmediata de programas a partir del proceso de evaluación, es tal, que relega a un segundo plano otros atributos esenciales para la sistematización de este proceso en la máquina gubernamental.

FIGURA 4

Colombia. SINERGIA. Representación Esquemática de la Evaluación Descentralizada



Fuente: Colombia, DNP, 2000b.

#### d) Coherencia institucional

La dinámica de integración, en los términos definidos en las subsecciones precedentes, depende de una coordinación interinstitucional que se traduce, esquemáticamente, en un requisito de coherencia estratégica, según el cual se articulan las diferentes instancias responsables por los resultados del Plan Nacional de Desarrollo.

En la articulación entre diferentes responsabilidades el Plan prevé la celebración de acuerdos interinstitucionales, basados en la responsabilidad específica de cada entidad con relación a los objetivos comunes del PND. Más una vez se destaca la funcionalidad centrada en los objetivos y en la estructura del PND y no en la base permanente de la máquina gubernamental.

FIGURA 5  
Colombia. SINERGIA. Esquema de Coordinación Interinstitucional



Fuente: Colombia, DNP, 2000b.

#### 2.4.3.3 Foco operacional del sistema

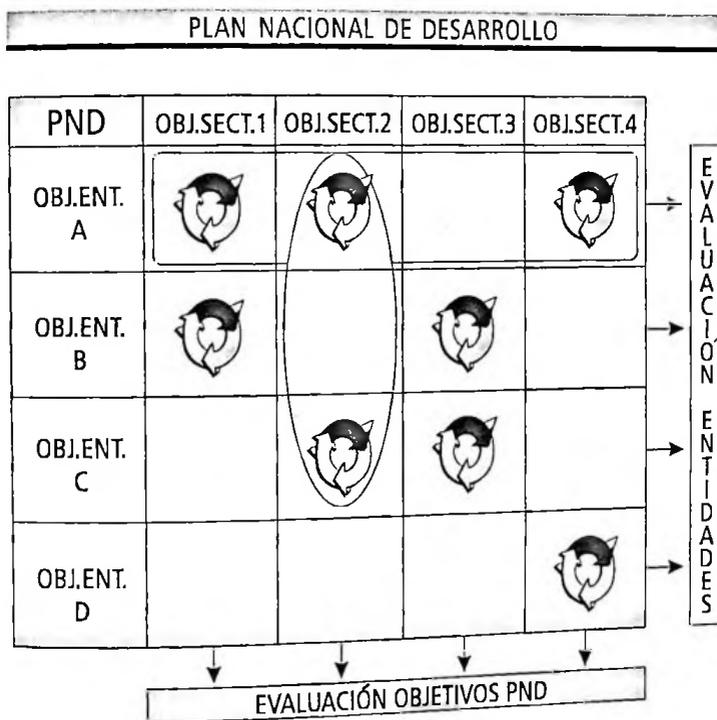
La estructura del SINERGIA es basada en tres líneas operacionales de ejercicio de la función evaluación: i) evaluaciones descentralizadas, que tienen su operación fundada en los *planes indicativos*; ii) evaluaciones de temas estratégicos, involucrando especialistas de las diferentes áreas consideradas; y iii) análisis institucional, dirigido a las políticas públicas del PND.

a) Evaluaciones descentralizadas

Las evaluaciones descentralizadas dicen respecto al cumplimiento de metas sectoriales definidas por cada entidad, las cuales fijan los respectivos parámetros de evaluación y acompañan su ejecución. El objeto de las evaluaciones descentralizadas es definido como la intersección entre los objetivos sectoriales de cada ministerio y las metas del PND sobre las cuales tienen responsabilidad. Se trata de una estructura matricial, conforme la representación esquematizada siguiente:

FIGURA 6

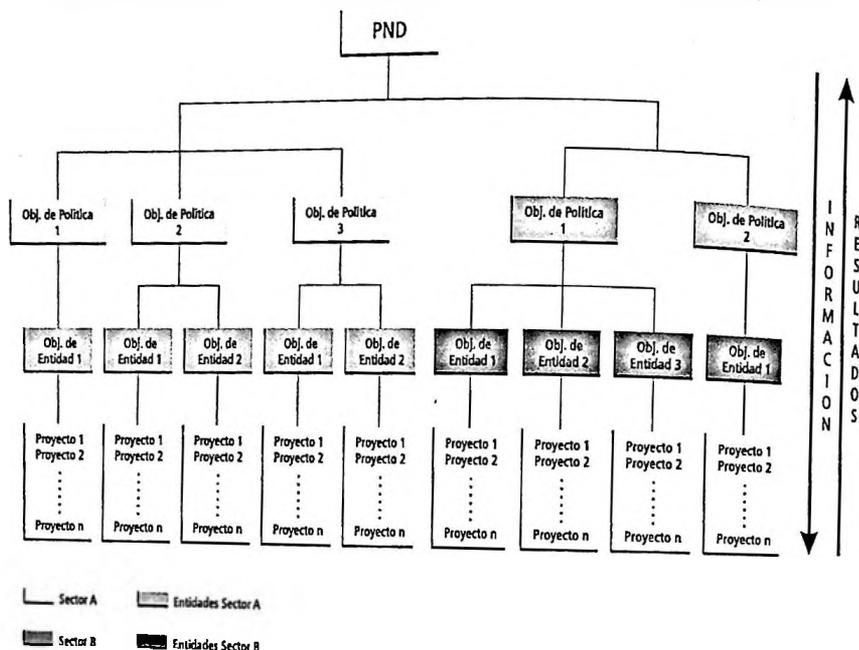
Colombia. SINERGIA. Esquema de Responsabilización sobre Metas Sectoriales y del PND



Fuente: Colombia, DNP, 2000b.

Cada entidad toma como base, en el proceso de evaluación descentralizada, un plan indicativo, en el que relacionan sus objetivos específicos con los objetivos sectoriales del PND, los indicadores con las respectivas metas y las actividades y recursos necesarios para su cumplimiento. El plan indicativo, esquematizado a seguir, es la herramienta gerencial que organiza su gestión y armoniza sus objetivos con los del PND.

FIGURA 7  
Colombia. SINERGIA. Representación Esquemática de los Planes Indicativos



Fuente: Colombia, DNP, 2000c.

La documentación oficial del SINERGIA destaca el carácter recíproco de la relación entre entidad sectorial y gestión del PND, representado por la interacción entre resultados e información, en el sentido de que los planes indicativos son tanto instrumentos para la evaluación de resultados, como para la información de los gerentes acerca del desarrollo del Plan y de como la entidad ha contribuido para su ejecución. En lo referente a los compromisos de la entidad con relación a los objetivos sectoriales o de política, los planes indicativos definen:

- i) los objetivos sectoriales o de política que representan las grandes prioridades de desarrollo, (a partir de los cuales) se encuadran los compromisos de la entidad;
- ii) los objetivos de la entidad que corresponden a las responsabilidades y compromisos asumidos en observancia a los objetivos sectoriales o de política;
- iii) los indicadores y sus metas, que permiten medir el cumplimiento de los objetivos de la entidad;

- iv) los proyectos que representan unidades gerenciales bajo autonomía de la entidad; y
- v) las actividades prioritarias, que surgen de las estrategias definidas en los proyectos y que son seleccionadas por su representatividad con respecto al cumplimiento de los objetivos de la entidad (Colombia, DNP, 2000c).

El cuadro a seguir resume los objetivos del plan indicativo tanto por el lado de su elaboración como por el de su evaluación.

#### CUADRO 9

##### Colombia. SINERGIA. Objetivos del Plan Indicativo. Cuadro-síntesis.

<p>Garantizar la información mínima necesaria para (transparencia y prestación de cuentas):</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• evaluar el Plan Nacional de Desarrollo y su gestión;</li> <li>• retroalimentar la gestión y la destinación de recursos; y</li> <li>• volver pasible de evaluación la gestión de las entidades u organismos públicos en torno a resultados.</li> </ul>	<p>Articular en torno del Plan de Desarrollo (gestión integral, delimitación de responsabilidades):</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• las instancias que tienen responsabilidad sobre los diferentes niveles de resultado de gasto;</li> <li>• los objetivos sectoriales a los objetivos de la entidad, y estos a los proyectos; y</li> <li>• los procesos de gestión pública.</li> </ul>
<p>Elaborar el Plan Indicativo consiste en identificar claramente los compromisos en términos de resultados.</p>	<p>Evaluar el Plan Indicativo consiste en establecer claramente los resultados efectivamente alcanzados</p>

Fuente: Colombia, DNP, 2000c.

La documentación oficial del Sistema afirma que la utilización generalizada del plan indicativo como instrumento de gestión en las entidades y órganos públicos debe generar una red de autoevaluaciones que constituirá la base de la evaluación de (desempeño) gerencial de las entidades con respecto al cumplimiento del PND.

A ejemplo de otros instrumentos específicos definidos en la estructura del SINERGIA, no son aun disponibles – al menos para consulta abierta – ejemplos concretos de planes indicativos sectoriales en uso, a partir de los cuales se pueda evaluar la efectiva reciprocidad que está en la base de su concepción.

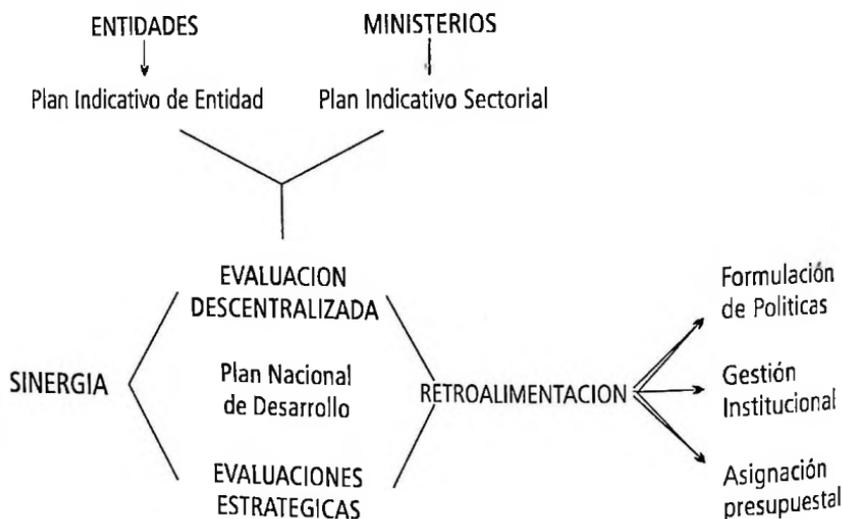
#### b) Evaluaciones estratégicas

Este módulo fue concebido con el propósito de promover la evaluación externa de la acción pública, desde el punto de vista de los objetivos estratégicos del PND. Aunque sea basada en la especialización externa y dirigida a la revisión substantiva de la conducción del PND, la evaluación estratégica parte de la

base de la evaluación interna de los planes indicativos. En el esquema siguiente son representadas las principales relaciones institucionales y el flujo de informaciones envolviéndose en el proceso de evaluación estratégica.

La retroalimentación de la evaluación estratégica, a diferencia de la evaluación descentralizada, dice respecto a la formulación de políticas, gestión institucional y destinación de recursos presupuestarios, lo que confiere a este módulo de evaluación una mayor importancia política que a la descentralizada. No se observa, entretanto, la caracterización de un proceso sistemático de evaluación de impacto, con empleo de evaluación *ex-ante* y de indicadores de base, característicos de la evaluación de políticas. Más una vez, al no disponerse de ejemplos concretos de informes de evaluación estratégica, es difícil definir con precisión cuales son las prácticas efectivamente empleadas en este tipo de evaluación.

FIGURA 9  
Colombia. SINERGIA. Representación Esquemática del Proceso de Evaluación Estratégica



Fuente: Colombia, DNP, 2000c.

Según la documentación oficial del SINERGIA, constituyen objetos de evaluación estratégica los proyectos y programas prioritarios del PND "(...) los sectores y entidades que no produzcan resultados esperados o informaciones de buena calidad y los arreglos institucionales que afecten la gestión, la calidad de los servicios prestados a la ciudadanía, la racionalidad de los esquemas organizacionales y la eficiencia de las cadenas productivas del sector público" (Colombia, DNP, 2000c).

### c) Análisis y proyecto institucional

Este módulo de evaluación es respecto a las políticas estatales “...que implican transformación en la estructura institucional de la gestión pública, (que es) orientación de política prioritaria del actual PND” (Colombia, DNP, 2000c). La evaluación y el desarrollo institucional de las políticas públicas del PND son orientados, en el ámbito del SINERGIA, por los siguientes criterios:

- que las organizaciones del Estado sean dirigidas por sus misiones y no sólo por sus reglas;
- que los ministerios sectoriales puedan concentrarse más en formular políticas que en ejecutarlas directamente;
- que se descentralice la autoridad en favor de los niveles de gobierno que cuenten con los elementos esenciales para la toma de decisiones;
- que los procesos decisorios sean basados en las evaluaciones de resultados más que en el análisis de insumos;
- que se configure una administración pública de tipo contractual, en que burocracias más autónomas y flexibles respondan por la realización de resultados claramente definidos y monitorizados;
- que la sociedad civil cuente con mecanismos que permitan exigir una presentación de cuentas sobre los resultados de los procesos de toma de decisiones; y
- que se promueva la competencia más que el monopolio en los ámbitos público y privado, cuando esto sea más eficiente, entre otras (alternativas)” (Colombia, DNP, 2000c).

#### 2.4.3.4 Foco de la evaluación

Del análisis de los subsistemas de evaluación previstos en el ámbito del SINERGIA, se observa la búsqueda de equilibrio entre la eficiencia y la eficacia en el conjunto de la acción pública. No obstante, por más que exista la intención explícita de que el proceso de evaluación sea dirigido primordialmente a la observancia de los principios y objetivos de desarrollo establecidos en la Constitución de 1991, esta conexión parece – en el diseño institucional descrito – mediada por una serie de condiciones que pueden volverla muy opaca.

Siendo el PND considerado, desde el punto de vista del SINERGIA, el primer depositario de los principios y objetivos constitucionales de pacificación y reconstrucción social del país, el proceso de evaluación está contenido, por definición, bajo el techo del PND. Los grandes objetivos constitucionales son remitidos al PND y, en el ámbito del Plan, traducidos en programas y acciones.

Lo que el SINERGIA puede evaluar, según la estructura descrita, es la conformidad de los programas y acciones respecto al Plan, e inclusive la conformidad de las entidades ejecutoras de estos programas y acciones, pero no su conformidad última a los objetivos nacionales. En estos términos, si el Plan fuese bien elaborado y reflejase con fidelidad los objetivos permanentes definidos por la Constitución, la evaluación del SINERGIA de hecho procurará medir y mejorar la eficacia del Plan. Sin embargo, caso exista alguna disfunción en la transferencia de los objetivos constitucionales para los del Plan, la evaluación del SINERGIA difícilmente cumplirá el papel pretendido de reconducir la acción pública para el rumbo más próximo de esos objetivos.<sup>20</sup>

Teóricamente, los procesos de evaluación estratégica, en los términos referidos en la sección precedente, llegarían más próximos a una evaluación de conjunto, con una posible indicación de conformidad con respecto a los grandes objetivos nacionales y de las políticas públicas. Sin embargo, la piedra angular del sistema continúa siendo el plan indicativo y su evaluación, esencialmente basada en un proceso de autoevaluación. En la evaluación estratégica es prevista la figura del evaluador externo, pero la alimentación de base del sistema es hecha por la autoevaluación en el ámbito de los planes indicativos.

Los planes indicativos pueden ser, según el manual operativo para su elaboración (Colombia, DNP, 1998e), sectoriales o de entidades. Los sectoriales dicen respecto: "a) a los objetivos sectoriales, que corresponden a las grandes prioridades de desarrollo de los sectores; b) a los indicadores y sus metas, que permiten medir el cumplimiento de los objetivos; y c) a las actividades prioritarias que reflejan la estrategia de acción que garantizaría el cumplimiento de los objetivos" (Colombia, DNP, 1998e, p. 3). Los planes indicativos de entidad son estructurados a partir de las funciones de la entidad, en los siguientes términos: "a) los objetivos sectoriales o de política, que representan las grandes prioridades de desarrollo en los cuales se encuadran los compromisos de la entidad; b) los objetivos de la entidad, que corresponden a los compromisos y responsabilidades adquiridas para el cumplimiento de los objetivos sectoriales o de política; c) los indicadores y sus metas, que permiten medir el cumplimiento de los objetivos de la entidad; d) los proyectos, que representan unidades gerenciales bajo la responsabilidad de la entidad; y e) las actividades prioritarias, que surgen de las estrategias definidas (en los proyectos) y que

20. La relación imperfecta entre principios constitucionales y planes ya fue bastante discutida en Brasil a propósito del principio constitucional de la función social de la propiedad urbana, establecido en el Art. 182, en la práctica remitida al Plan Director Municipal en el párrafo 2º del mismo artículo. Si hubiera error de origen en la concepción del Plan Director que dice respecto al principio constitucional establecido, no hay como rescatar este derecho social a menos de una acusación de inconstitucionalidad referente a la ley que sancionó el Plan. El ejemplo es simple al considerarse la complejidad y la extensión de los PND, sin embargo, la analogía es clara en relación de la naturaleza del hecho que se establece entre el principio y el instrumento empleado para su observancia.

fueron seleccionadas por su representatividad en el cumplimiento de los objetivos de la entidad” (Colombia, DNP, 1998e, p. 6).

En el caso de los planes indicativos de entidades es posible vislumbrar una conexión mayor con los grandes objetivos de las políticas públicas, pero un examen más detenido de la metodología de construcción de las informaciones e indicadores de evaluación muestra que la relación no es tan fuerte.

#### 2.4.3.5 Tipos de informaciones e indicadores envueltos en la evaluación

En el caso de las evaluaciones de planes específicos sectoriales, son previstos los siguientes procedimientos metodológicos para la construcción de los indicadores:

- deben ser específicos en términos de calidad y tiempo del cumplimiento de los objetivos;
- deben permitir condicionar al máximo el objetivo en términos de la situación que se desea transformar, del resultado que se espera alcanzar y del impacto que se espera generar;
- deben ser fáciles de calcular y con una periodicidad de cambios que permita su medición en el período para el cual se elabora el plan indicativo. Si se quiere verificar una variación en el cumplimiento de un objetivo durante un corto período de tiempo, es necesario seleccionar indicadores que se modifiquen en este período;
- no se deben utilizar indicadores de gestión administrativa ni de ejecución. Por ejemplo, no se deben utilizar las relaciones entre actividades programadas y ejecutadas y tampoco el número de proyectos programados *versus* ejecutados; y
- la fuente de información que se utilizará para calcular el valor inicial y esperado del indicador debe estar definida en el momento de su selección (del indicador), pues de ella depende su validación y confiabilidad” (Colombia, DNP, 1998e, p. 5).

Para las evaluaciones en planes indicativos de entidades, los procedimientos metodológicos para la construcción de indicadores son:

- deben ser específicos en términos de calidad y tiempo del cumplimiento de los objetivos;
- deben permitir condicionar al máximo el objetivo, sea en términos de la situación que se desea transformar, del bien o servicio que se espera conseguir (en mayor cantidad, de mayor calidad o con mayor eficiencia), del resultado que se espera alcanzar y del impacto que se espera generar;

- deben ser fáciles de calcular y con una periodicidad de cambio que permita su medición en el período para el cual se elabora el plan indicativo. Si se quiere verificar una variación en el cumplimiento de un objetivo durante un corto período de tiempo, es necesario seleccionar indicadores que se modifiquen en este período;
- no se deben utilizar indicadores de gestión administrativa ni de ejecución. Por ejemplo, no se deben utilizar las relaciones entre actividades programadas y ejecutadas y tampoco el número de proyectos programados *versus* ejecutados; y
- la fuente de información que se utilizará para calcular el valor inicial y esperado del indicador debe estar definida en el momento de su selección (del indicador), pues de ella depende su validación y confiabilidad” (Colombia, DNE, 1998e, p. 5).

No existe prácticamente diferencia entre los procedimientos metodológicos de los puntos de vista del sector o de la entidad, excepto por un énfasis más explícito en la eficiencia operacional de la entidad, en el segundo requisito, al admitírsela como una situación que se desea transformar (meta) a ser medida. Más importante es el horizonte temporal del indicador, que debe ser sensible a las transformaciones de corto plazo. Este es un requisito importante para la evaluación formativa, dentro de las finalidades de gerenciamiento sobre las cuales se estructuran los planes indicativos y, en último análisis, el Plan Nacional de Desarrollo. Sin embargo, desde el punto de vista de la evaluación de políticas y de sus impactos, más importante que la sensibilidad a la transformación de corto plazo es la sensibilidad a la detección de interferencias externas y efectos paralelos de otras políticas que interfirieron en la relación de causalidad buscada entre la acción y la consecuencia. Y estas orientaciones metodológicas son poco o nada compatibles entre sí y por esto los procedimientos referentes a la evaluación de políticas constituyen, para varios autores, un universo distinto al de la evaluación de programas (Haas y Springer, 1998, p. 47).

#### 2.4.4 Principales desafíos y particularidades

El problema principal de la relación entre evaluación de programas – con finalidad de soporte gerencial – y de políticas públicas, parece ser bastante complejo aplicarlo a otros casos de países latinoamericanos que han creado sus estructuras de evaluación conectadas a planes estratégicos de desarrollo. Por un lado, el sistema de evaluación debe ser objetivo y útil, en el sentido de apuntar, con la mayor claridad posible, a soluciones para los desvíos de gestión del Plan. Bajo este punto de vista, es fundamental que el sistema sea

directamente conectado al Plan y a su sistema de gestión, con una fuerte presencia de la evaluación formativa. Por otro lado, al buscar una sintonía con los principios constitucionales y objetivos más amplios de la acción pública – no apenas en el ámbito del Ejecutivo, sino en el conjunto de las acciones de Estado – el sistema es limitado por su conexión pragmática al Plan. Esta contradicción se deriva de una asimetría de base relativa a las dimensiones de espacio y tiempo del Plan con respecto a aquellas de los objetivos de largo plazo de la sociedad, expresados en su Carta constitucional y, teóricamente, reflejados en la estructura básica y permanente del Estado. El Plan de Desarrollo, por mejor que sea y por la propia definición de plan, es efímero, así como su estructura gerencial y la red específica de apoyo por él generada. Los principios y objetivos constitucionales son permanentes – o, por lo menos, concebidos para un horizonte temporal mucho más largo que el Plan – y es muy difícil que la relación de un determinado programa o acción de gobierno, con estos grandes principios y objetivos, pueda ser evaluada según la misma lógica que se aplica sobre su relación con los objetivos y metas del Plan. La acción, que a veces se muestra infuncional en el horizonte del alcance temporal y territorial del Plan, puede mostrarse eventualmente consistente con objetivos de largo plazo de la Nación, inclusive en lo referente al compromiso con las generaciones futuras. Esta contradicción no será verdadera para la mayoría de las acciones directas de las políticas sociales, que envuelven el combate inmediato y focalizado contra la pobreza y sus consecuencias más evidentes. Sin embargo, estará presente, aunque poco perceptible, en la mayoría de los programas y acciones de desarrollo económico, que por su naturaleza envuelven opciones y decisiones sobre el uso de recursos y sobre la concentración espacial y temporal de los beneficios generados.

Este es el problema de fondo, común entre el SINERGIA y otros sistemas de una misma naturaleza, que no se pretende resolver en este momento, pero sí registrarlo con claridad, ya que es importante que sea por el menos reconocido. A partir de este reconocimiento será posible al menos visualizar los límites de la evaluación de programas y no pretender que respondan por un nivel de respuesta política que no está a su alcance. En la sección siguiente algunos de estos límites son retomados con mayor detalle. Por consecuencia el reconocimiento conduce a la necesidad de desarrollar otro sistema, articulado con el anterior, dedicado a la evaluación de la acción de gobierno en su todo. Conduce también a la necesidad de que la función evaluación sea claramente encuadrada en el contexto más amplio de la reforma del Estado, siendo potencialmente transformadora – más que el Plan de Desarrollo – de las instituciones permanentes del Estado en su relación con los principios y objetivos fundamentales consagrados en la Constitución.

#### 2.4.4.1 Implantación del proceso de reforma del Estado

En el caso de Colombia, el proceso de reforma del Estado envuelve otras iniciativas fuera del Plan Nacional de Desarrollo, sobre las cuales están disponibles relativamente pocas informaciones. El documento de análisis del BIRD sobre la reforma del Estado colombiano (BIRD, 1996) hace mención a una serie de iniciativas complementarias y paralelas al SINERGIA que pueden volver más efectiva su conexión con los objetivos estratégicos más amplios de la política gubernamental. Entre ellas se destacan: *i*) la racionalización de procedimientos burocráticos; *ii*) el Sistema de Informaciones sobre Normas y Procesos (SIMPRO); *iii*) el apoyo técnico a entidades gubernamentales por una "Unidad de Eficiencia" con el objetivo de mejorar el desempeño; y *iv*) un programa de consulta sistemática para los usuarios de servicios públicos sobre el adecuado cumplimiento de los objetivos de estos servicios. Además, se destaca la formación de un sistema integrado de información financiera, dirigido a mejorar el control de la política macroeconómica y fiscal. El análisis de la época hace mención a una serie de dificultades que se configuraban en la implantación de este proceso de reforma, sobre las cuales hoy se dispone de pocas informaciones con respecto a como se definieron realmente las tendencias apuntadas:

- Los arreglos institucionales muestran desequilibrios significativos entre competencias, libertad de acción y responsabilización.
- El proceso de descentralización viene creando tensiones significativas entre los gobiernos central y local, con las agencias de gobierno central, oponiéndose a la redistribución de competencias.
- Las acciones dirigidas al aumento de desempeño tienden a envolver la reducción de personal en varias áreas de gobierno, creando resistencia entre los sindicatos. El gobierno podrá fracasar en el intento de introducir una flexibilidad suficiente en la reforma del servicio público.
- Algunos servidores del gobierno retienen la visión de que la evaluación y la ligación con la sociedad civil pueden constituirse contra sus intereses.
- La falta de claridad entre objetivos y políticas reduce el campo para una acción de gobierno efectiva.
- Los desequilibrios fiscales han generado tensiones en los campos micro y macroeconómico. El gobierno tiende a fracasar en la revisión de la ley presupuestaria vigente, que viene creando distorsiones significativas en la destinación de recursos.
- La capacidad institucional es muy limitada en muchas entidades públicas y los sistemas de gestión de la información son débiles o inexistentes. La capacitación ejecutiva de la estructura propuesta tiende a exceder la

capacidad existente, llevando al gobierno de Colombia a abandonar prematuramente el esfuerzo (BIRD, 1996, 1.10).

La revisión sobre la documentación actual del SINERGIA y de la reforma del Estado colombiano, centrada en documentos disponibles en los *sitios* oficiales, no suministra elementos suficientes para una conclusión precisa acerca de cuanto se pudo haber avanzado en la superación de cada una de estas dificultades. Sin embargo, algunas tendencias se muestran claras, aunque por exclusión de indicios contrarios.

#### 2.4.4.2 Resultados de la evaluación y revisiones en la planificación

El primer hecho que llama la atención es la situación transitoria de preparación incipiente en la que se encuentran las acciones del SINERGIA con relación a sus propósitos. Toda la documentación puesta a disposición por el DNP y la escasa información relativa a las entidades sectoriales se caracteriza por ser de diagnóstico general o de intenciones. No existe la disponibilidad de ningún informe o resumen de evaluaciones efectivamente realizadas y, menos aun, de revisiones de rumbo que puedan haber sido decurrentes. Este hecho es particularmente intrigante al considerarse que el proceso de reforma al que se vincula el SINERGIA data de 1995 y que el primer plan de desarrollo conducido bajo el escudo de esta reforma (1996/1999) ya está concluido.

El plan de base de infraestructura (Colombia, DNP, s/d a) presumiblemente editado a fines de 1998 dirigido al PND 1999/2002, que abarca las acciones estratégicas de gobierno en las áreas de transportes, telecomunicaciones, minas y energía, parte de una serie de principios generales liberalizantes – con énfasis en la ampliación de la competitividad y necesidad de aporte de capital privado – y de diagnósticos generales de necesidades, apuntando las principales metas, para cada uno de los sectores y subsectores envueltos. Independientemente del mérito del plan y de las metas sectoriales propuestas, llama la atención el hecho de que no haga referencias a posibles informes de evaluación y tampoco a los contenidos de los planes indicativos que presumiblemente estuvieron vigentes en el período 1995/1998 para cada uno de los programas y acciones abordados.

Lo mismo se observa con relación a los documentos Conpes<sup>21</sup> preparados para subsidiar la propuesta presupuestaria de 2000, dos de los cuales fueron examinados más detenidamente. Lo más general y estratégico, referente al plan anual de inversiones para el ejercicio (Colombia, DNP, 1999a), muestra

21. CONPES – Consejo de Política Económica y Social. Órgano de alto nivel de decisión política del gobierno, con competencia para orientar y redefinir políticas públicas. Los documentos CONPES son producidos por el DNP, a título de subsidio para las decisiones del consejo y, teóricamente, refleja los resultados más importantes y consolidados de las evaluaciones estratégicas.

los movimientos generales de aumento relativo de las inversiones privadas y gubernamentales subnacionales con relación a los gastos del gobierno central, aborda de forma genérica algunas metas sectoriales y apunta necesidades de extensión de acciones en curso, justificando su transferencia para el ejercicio vigente en la forma de restos a pagar. No hay, sin embargo, ninguna mención a resultados de evaluación, sea relacionados a programas y sus respectivos planes indicativos, sea con relación a posibles evaluaciones estratégicas.

El documento CONPES referente a la política sectorial de comunicaciones (Colombia, DNP, 1999b) también no utiliza resultados de evaluación relacionados a programas realizados o en proceso, a nivel de sus planes indicativos y, menos aun, deriva de un proceso de evaluación estratégica en los términos definidos en la subsección 1.3.3.2. Aunque sea un documento bien estructurado y tenga de hecho un abordaje estratégico – inclusive apuntando para dificultades en la educación básica referente al conocimiento del inglés y de matemáticas como requisitos para la mayor informatización del país – no utiliza resultados específicos de evaluación de programas en el área. Los datos utilizados son basados en estadísticas nacionales y fuentes internacionales – con un gran énfasis en la comparación con otros países – pero nada es exhibido en términos de indicadores de desempeño de iniciativas pasadas o en curso que puedan haber interferido en la formación de estos indicadores.

#### 2.4.4.3 Descentralización administrativa y evaluación de programas regionales y locales

Tanto el Plan Nacional de Desarrollo como el SINERGIA confieren una gran importancia al proceso de descentralización administrativa de las acciones de gobierno y a la correspondiente necesidad de crearse una capacitación en planificación y evaluación en el ámbito de las burocracias departamentales y locales. En el cuadro siguiente, extraído de uno de los boletines periódicamente emitidos con relación al proceso de descentralización (Colombia, DNP, 1997; 1998b,c,d; 1999c,d,e), se presenta la estructura básica de articulación de los agentes locales en torno de acciones de planificación, ejecución y evaluación de planes locales.

La base institucional de la ordenación del territorio y los instrumentos de apoyo técnico para el desarrollo de planes territoriales parecen muy bien desarrollados en los documentos disponibles que fueron analizados. Sin embargo, el rebatimiento de esta estructura en la articulación institucional local – en el nivel de mayor capilaridad de los sistemas de ordenación del territorio – parece carecer de un tratamiento más profundo, especialmente respecto a la función evaluación.

## CUADRO 10

### Colombia. Plan Nacional de Desarrollo. Cuadro de Articulación del Poder Local

Actores	Planeación	Ejecución	Evaluación
Administración Local	Formula el Plan de Desarrollo sobre la base del Programa de Gobierno	Formula los planes de acción, el plan de inversión, el presupuesto, desarrolla procesos contables y de contratación.	Elabora los informes de gestión sobre la base de las metas del Plan.
Sociedad Civil	Participa en la Formulación del Plan a través del Consejo Territorial de Planeación.	Participa en la ejecución de proyectos.	Ejerce funciones de veeduría sobre la administración territorial.
Dirigencia Política	Aprueba las estrategias y programas del Plan.	Aprueba el plan de inversión y el presupuesto.	Recibe y aprueba los informes de gestión.

Fuente: Colombia, DNP, 1998c.

El rebatimiento de esta organización en el proceso de evaluación es reproducido en el cuadro a seguir, en el cual se apuntan las responsabilidades generales de cada uno de los tres grupos de agentes.

## CUADRO 11

### Colombia. Plan Nacional de Desarrollo. Papel de los Diferentes Agentes en el Proceso de Evaluación de las Acciones de Gobierno Local

#### Administración Municipal

- Realiza acciones de autoevaluación sobre la base de los Planes de Acción y rinde cuentas e informes a la comunidad y a la dirigencia política.
- Ejerce la evaluación del desempeño de sus funcionarios y de sus dependencias, sobre la base de los planes de acción.
- Ejerce el control interno.

#### Concejo

- Solicita informes periódicos sobre la gestión del Alcalde según el Plan de Desarrollo.
- Evalúa la gestión del Alcalde y su equipo de gobierno.

#### Sociedad Civil

- Solicita cuentas al Alcalde sobre la base del Plan de Desarrollo.
- Ejerce el control social de la gestión.
- Organiza veedurías o asociaciones de usuarios para velar por la buena prestación de los servicios básicos.

Fuente: Colombia, DNP, 1998c.

El proceso de evaluación local reproduce el esquema básico de los planes indicativos, en el sentido de ser altamente centrado en la autoevaluación. Es la propia Administración Municipal que evalúa sus planes de acción y que ejerce la evaluación de desempeño de sus funcionarios. El Consejo del Plan – compuesto por miembros del Ejecutivo y representantes de entidades de la sociedad civil, eventualmente conectado a las asociaciones de municipios, incentivadas por el PND – evalúa la gestión a partir de los indicadores producidos por ella misma, y las entidades de la sociedad civil tienen la meta del control social limitado a los conjuntos de usuarios de los servicios públicos.

El papel de los consejos tiende a ser bastante limitado en la práctica, conforme lo destacado en el documento del BIRD acerca del SINERGIA (BIRD, 1996, p. 20): *i*) por la naturaleza voluntaria de la participación en estos consejos; *ii*) por su limitada competencia para revisar los planes; *iii*) por los límites de capacitación técnica de sus miembros con respecto a la evaluación; y *iv*) por la desconexión de estas instituciones entre sí y con respecto al sistema SINERGIA en su todo. Desde el punto de vista de la participación directa de las entidades de la sociedad civil, es extremadamente restrictivo el ámbito de actuación organizado en torno de la calidad de los servicios. En sociedades altamente excluyentes como las latinoamericanas, los mayores perjudicados por las políticas de servicios públicos no son – como regla – los usuarios eventualmente mal atendidos, sino los no usuarios – y estos, por definición, no integran las representaciones de consumidores. La relación consumidor/ productor está lejos de constituir una forma real de control social de los servicios.

#### 2.4.4.4 Problemas metodológicos y desdoblamientos futuros

El análisis del caso del SINERGIA trae inquietudes importantes para el proceso de metaevaluación referentes a los países latinoamericanos, parte del Proyecto BRA 97/039 – Fortalecimiento de la Función Evaluación en América del Sur. Sin embargo, una serie de cláusulas deben ser hechas sobre el Estudio ahora presentado:

- a) Se trata del estudio realizado en relativamente poco tiempo, sin contacto de ninguna especie con personas ligadas a las instituciones consideradas y basado casi exclusivamente en documentos oficiales disponibles en los *sitios* del gobierno de Colombia.
- b) El documento de apoyo suministrado por el IPEA, de autoría de técnicos del Banco Mundial (BIRD, 1996), es de gran calidad y proveyó pistas fundamentales para un análisis crítico de la información disponible en los *sitios* oficiales. Es importante principalmente por dejar muy clara la visión del BIRD acerca de la reforma y sus objetivos y de como el sistema de evaluación debe

vincularse estructuralmente a este proceso. También es importante por las inconsistencias apuntadas respecto a la asimetría entre las intenciones del Proyecto SINERGIA y las condiciones objetivas de modernización de la máquina gubernamental de Colombia. Sin embargo, desde el punto de vista de información objetiva sobre el progreso actual del sistema ya no representa una contribución relevante, dado que fue redactado sobre observaciones hechas en 1995, cuando el proyecto aun estaba en su proceso de concepción e implantación inicial.

- c) Este análisis necesita ser complementado por informaciones más substantivas acerca de los posibles informes de evaluación descentralizada y estratégica que hayan sido elaborados en el período de 1996 hasta hoy. Toda la documentación analizada tiene un carácter predominante de compromisos de intención fijados sobre diagnósticos de buen criterio, pero sin ninguna muestra de uso de los resultados de eventuales evaluaciones, que inclusive en carácter empírico puedan haber sido ejecutadas a lo largo de los cinco años de implantación del SINERGIA.
- d) Es probable que estos informes existan y sería importante que el Proyecto tuviese acceso para formar una opinión más consistente acerca de las dificultades reales de implantación del Proyecto.

Pese a las dificultades de informaciones apuntadas y la consecuente inseguridad de la metaevaluación tocante al caso, algunos puntos ya están claros:

- a) Es cierto que la concepción del Proyecto SINERGIA y la propia estructura del PND son – en el plan conceptual y doctrinario – parte de un proceso más amplio de reforma del Estado que está en curso en el país.
- b) Cualquiera que sea el nivel de avance de eventuales procesos de evaluación efectivamente llevados a cabo bajo el escudo del SINERGIA, es también cierto que el sistema (de evaluación) no consiguió hasta el momento imponerse como parte integrante de la práctica de la reforma del Estado, sobre la cual también no son disponibles informaciones claras sobre el real avance.
- c) Independientemente de la evolución de los hechos, el SINERGIA – como sistema de evaluación oficial – tiene un alto grado de formalización, por ser acoplado al PND, que es uno de los componentes centrales de la acción del gobierno, con respaldo en

la Constitución de 1991, con en el objetivo mayor de la pacificación nacional.

- d) Este nivel elevado de formalización no llega, sin embargo, a caracterizar la función evaluación como un proceso sistemático (en los términos definidos por Ala-Harja y Helgason, 1999), puesto que el énfasis en la autoevaluación, que es funcional desde el punto de vista de la gestión de programas, no lo es desde la perspectiva de evaluación de las políticas públicas. Por otro lado, no son previstos procedimientos específicos de evaluación de políticas, inclusive en el ámbito de las llamadas evaluaciones estratégicas.
- e) Las recomendaciones acerca de la construcción de indicadores, en la documentación analizada, son extremadamente genéricas y no permiten visualizar cuales son las reales dificultades – y facilidades – que el sistema tendrá para componerlos. En los casos del MIDEPLAN (Chile) y del SIEMPRO, la disponibilidad *on-line* de indicadores básicos, con diferentes agregaciones territoriales, permite tener al menos una idea preliminar sobre los ámbitos posibles (espacio y tiempo) de construcción de indicadores. En el caso de Colombia es probable que las informaciones existan pero no estén disponibles en red, y esto dificulta la emisión de cualquier juicio preliminar acerca de sus potencialidades.
- f) Con respecto al punto anterior, es probable que en las áreas de conflicto, que abarcan una porción significativa del territorio colombiano, haya especial dificultad en levantar informaciones socioeconómicas confiables, y esto ciertamente constituye un enorme apremio a la construcción desagregada de indicadores de base.
- g) El proceso de descentralización – aplicado a los planes indicativos y a la evaluación –, especialmente respecto a los sistemas territoriales y locales, parece estar bien apoyado en un sistema de orientación técnica e institucional bien estructurado, con un significativo número de leyes y decretos nacionales para respaldar la institucionalización de las instancias territoriales (departamentos, asociaciones de municipios o regiones funcionalmente definidas). Existe una nítida prioridad del gobierno central con relación a un proceso controlado de ordenación del territorio, como condición de estabilidad para el proceso de pacificación nacional. La buena conducción de los instrumentos de capacitación técnica y formalización de los planes territoriales es coherente con esta prioridad, también reflejada en el PND y en la ley que lo sanciona.

- h) También en este caso, todavía, faltan informaciones sobre planes locales en funcionamiento, sus dificultades y sucesos.

## 2.5 El SINE – Sistema Nacional de Evaluación (Costa Rica)

### 2.5.1 Fundamentos

El proceso de reforma del Estado en Costa Rica se caracteriza por un alto grado de formalización, representado por la revisión de la estructura legal asumida como tarea inicial de este proceso. Desde el inicio, la función evaluación fue considerada un componente básico de la reforma gerencial, dando origen a instrumentos específicos de evaluación y seguimiento que precedieron al formato actual del SINE. Entre estos instrumentos iniciales se destaca el Compromiso de Resultados (CDR), que gradualmente fue siendo complementado por otros, como los compromisos de gestión, las controladoras de servicios, las audiencias públicas y las cartas de los ciudadanos (Garnier y Mora, s/d).

Costa Rica pasó por una experiencia de desarrollismo con una fuerte presencia del Estado en la economía hasta finales de los años 1970, experimentó una crisis fiscal y financiera que se agravó a lo largo de los años 1980 e implantó una serie de medidas de ajuste estructural dirigidas primordialmente a superar los desequilibrios económicos en el plan fiscal y financiero. A inicios de los años 1990 se vuelven claras las limitaciones del ajuste económico y se trabaja un proceso de reforma del Estado que consiga aliar la mayor eficiencia de la máquina estatal – asociada a la reducción del gasto público exigida por el ajuste estructural – la mayor eficacia social de la acción pública. Esta secuencia, resumida a partir del capítulo inicial del principal documento de presentación del SINE (Costa Rica, MIDEPLAN, 1999), podría ser extrapolada para la gran mayoría de los países latinoamericanos, exceptuando algunas particularidades en cuanto a la cronología y a la intensidad. En el caso de Costa Rica, aun, llama la atención el hecho de que la coordinación entre el proceso de reforma del Estado, de planificación estratégica de las acciones públicas y de su evaluación se presenta más orgánica y sistemática que en otros casos.

La estrategia de desarrollo del gobierno de Costa Rica en el período 1994/1998 fue basada en cinco principios fundamentales:

- a) eficiencia social de los bienes y servicios públicos, buscando equilibrar el costo pagado por la sociedad en la producción de estos bienes y servicios, su calidad y su cobertura, asumiendo la eficiencia social como “motor de la modernización del Estado”;

- b) comando y presentación de cuentas, definiendo el eje de transformación del Estado sobre el concepto de responsabilidad, a partir de una instancia de coordinación que permita armonizar – de un punto de vista estratégico – las acciones de las diferentes instituciones y sectores que forman el sector público, siendo esta instancia basada en un sistema de evaluación “ágil y moderno, que permitiese evaluar los resultados y la calidad de la gestión pública”;
- c) reforma de las finanzas públicas, teniendo por objetivo optimizar “la generación, el destino y la utilización de los recursos públicos”, mediante la modernización de las administraciones tributaria y aduanera y la racionalización de los gastos;
- d) gestión innovadora de los recursos humanos, incluyendo reformas en las políticas de empleo público y las respectivas estructuras legal e institucional, para promover mayor flexibilidad y responsabilidad en la gestión de los recursos humanos, para la “transformación de los procesos de selección, formación y capacitación de los funcionarios públicos”, pasando por la reforma del sistema de incentivos, para dirigirlos con base en criterios de eficiencia y calidad del trabajo; y
- e) modernización institucional, mediante desarrollo de una gestión pública con base en estrategias de modernización concebidas por cada entidad, para “adaptarse permanentemente a cambios impuestos por el medio, orientándose por procesos substantivos en la producción de los servicios y satisfacción de los usuarios” (Costa Rica, MIDEPLAN, 1999, p. 7-8, resumen libre).

La eficiencia social, es importante resaltar, es buscada no apenas en las políticas sociales en sentido estricto, sino en el conjunto de la acción del Estado y de su proceso de modernización. Entre los varios sistemas analizados, este es ciertamente el que establece de forma más cabal el objetivo social del conjunto de la acción pública, sin distinción entre la política económica y social. En cuanto a la prestación de cuentas, la estrategia de reforma prevé la ascensión del concepto de desempeño – con base en resultados – y la evaluación del conjunto de las acciones, en contraposición al recorte sectorial de la evaluación. En esto no difiere esencialmente de la estructura ampliada de reforma de los EUA (NPR, finanzas y control) tampoco en los casos analizados del MIDEPLAN Chile y del SINERGIA de Colombia. Como ya fue visto en aquellos casos – especialmente de los EUA, que cuentan con mayor experiencia y recursos – el objetivo de convergencia entre los procesos de evaluación de desempeño y prestación de cuentas para fines de presupuesto y control es, en la práctica, bastante difícil de ser alcanzado.

También respecto a la gestión de recursos humanos, los fundamentos de la reforma del Estado en Costa Rica y de su sistema de evaluación no difieren particularmente de los casos citados, inclusive en cuanto al direccionamiento de incentivos, hoy bastante cuestionado en la experiencia chilena. Los fundamentos de la modernización institucional, todavía, llaman la atención por el hecho de que las estrategias específicas deben partir de las entidades, considerando un proceso permanente de adaptación a los cambios. Al confirmarse la adopción real de esta práctica, el proyecto costarricense de reforma tiende a presentar un carácter inédito de transformación de abajo hacia arriba, creando condiciones para una efectiva internalización de los principios de modernización gerencial por parte de la burocracia estable del Estado. Como lo discutido anteriormente, este es considerado por la mayoría de los análisis sobre transferencia y reforma de políticas públicas un requisito fundamental para su sostenibilidad. Y como ya fue observado para los demás casos – a excepción de los EUA – la falta de diseminación de los principios y prácticas de la gestión gerencial en la burocracia estatal deriva en gran parte de la imposición *top-down de las* respectivas agendas de reforma.

El SINE tuvo su concepción fuertemente influenciada por el diseño del SINERGIA de Colombia, habiendo inclusive recibido apoyo de técnicos colombianos en su implantación. Sin embargo, el proceso de implantación efectiva del SINE parece corresponder más a sus objetivos específicos – en algunos aspectos más modestos que los del SINERGIA colombiano – que el proyecto que lo inspiró.

### 2.5.2 Inserción institucional y legal

La institucionalización del sistema de planificación gubernamental en Costa Rica data de 1963, a partir de la ley que creó la Oficina Nacional de Planificación (OFIPLAN). Desde 1974 el área de planificación tiene *status* de ministerio, y data de esta misma época la ley que atribuye al MIDEPLAN competencia sobre la coordinación y evaluación de los planes y políticas de gobierno (Costa Rica, MIDEPLAN, 1999). Sin embargo, a ejemplo de otros países latinoamericanos, se trataba de prácticas de planificación y evaluación claramente vinculadas al proyecto desarrollista de intervención estatal en la economía, y los argumentos acerca de las prácticas de evaluación de la época responden a un proceso predominantemente apoyado en la prestación formal de cuentas, sin ninguna eficacia sobre el contenido y los objetivos de la acción pública (Garnier y Mora, s/d). Vale observar que, a semejanza de Brasil, el área de planificación tenía competencia formal sobre los planes de desarrollo y por el seguimiento de la ejecución de sus metas, pero el ejercicio efectivo de esta competencia se chocaba en una fuerte limitación de los instrumentos y en la indefinición de consecuencias legales sobre su observancia o no.

La institucionalización del sistema de evaluación actual – el SINE – se dio a partir del Decreto nº 23.720 Plan (octubre de 1994), que determinó la unificación de la función evaluación en Costa Rica y su conexión con el proceso de reforma gerencial del Estado. Son objetivos del SINE (Costa Rica, MIDEPLAN, 2000, combinados con Feinzag, 2000; ordenamiento libre):

- Apoyar la gestión pública en los proyectos de carácter estratégico mediante:
  - seguimiento de progreso y retroalimentación;
  - coordinación interinstitucional e intersectorial; y
  - fertilización cruzada.
- Fomentar la presentación de cuentas y la transparencia.
- Buscar el mejoramiento continuo de la gestión de las entidades del Poder Ejecutivo al ofrecer una herramienta gerencial que permite detectar fallas y oportunidades para mejorar.

Apoyar la liderazgo de cada sector creando espacios para la coordinación para la retroalimentación y para el intercambio de experiencias e ideas entre los dirigentes de las instituciones sectoriales.
- Generar información fidedigna y oportuna para la toma de decisiones por el Poder Ejecutivo.
- Fomentar la cultura de evaluación en el Poder Público
  - Fomentar la cultura de la autoevaluación y presentación de cuentas entre todos los funcionarios públicos.

Es importante notar que la institucionalización del SINE se produce, en principio, para extender su competencia de la evaluación para el conjunto de la acción pública y no sólo para la acción contenida en los planes de desarrollo. Sin embargo, conforme mención de Garnier y Mora (s/d), esta amplia aglomeración es un objetivo de largo plazo, habiéndose optado por la implantación gradual del sistema, inicialmente centrado en los PND.

La propia definición de competencias de las tres unidades del sistema, exhibida en el cuadro 12, muestra que la mayoría de las funciones específicas de las áreas son con respecto a la evaluación sobre acciones pertinentes al Plan.

Dentro de esta estructura no figura, operacionalmente, cómo el objetivo de evaluación de política en el ámbito del conjunto de la acción de gobierno vendría eventualmente a ser cumplido. Esta preocupación se vuelve aun mayor cuando se considera el contenido de apreciación reciente de consultoría sobre

el desempeño de la economía del país y la estructura institucional específica del área financiera, que no hace referencia a ninguna perspectiva de convergencia institucional de evaluación para el conjunto de las políticas nacionales (Zamora, 1999). La evaluación sobre el desempeño financiero y fiscal de la política económica es, en ese documento, remitida enteramente a la responsabilidad del Banco Central (Zamora, 1999, p. 47).

## CUADRO 12

### Costa Rica. Estructura de evaluación y seguimiento después del Decreto Ejecutivo nº 23.720/94

- Área de Evaluación y Seguimiento
  - Unidad de acciones de gobierno (eficiencia administrativa)
    - Conducción del Sistema Nacional de Evaluación y gerenciamiento de sus informaciones.
      - \* Divulgación de una metodología estructural.
      - \* Desarrollo de estrategias de capacitación para justificar funcionarios públicos.
      - \* Revisión de la concordancia de la elaboración de los informes de las entidades con respecto a las directrices del SINE.
      - \* Proyecto de los informes para retroalimentación del sistema.
      - \* Vigilancia sobre la oportunidad de la información.
    - Proceso de evaluación del Plan Nacional de Desarrollo (PND).
  - Unidad de inversiones públicas y presupuesto
    - Garantía de que los programas institucionales respondan a las prioridades (del PND).

Fuentes: Garnier y Mora, (s/d); Costa Rica, Mideplan, (1999). Adaptación libre.

Pese a esta inserción institucional fuertemente vinculada al PND, un examen sobre las materias de proyectos de ley en curso, exhibidos en los *sitios* oficiales del gobierno de Costa Rica, responde a interacciones importantes con acciones gubernamentales básicas, no necesariamente integrantes del PND, que pueden abrir espacio para vínculos estables entre la función evaluación y la acción gubernamental en sentido más amplio. Se destaca, en la materia constitucional en proceso de revisión (Costa Rica, 2000a, adaptación de documento no oficial):

- Reforma del Artículo 11 de la Constitución (que establece las obligaciones de los funcionarios públicos en el ejercicio de sus funciones):
  - Art. 11 – establece que la Administración Pública, en sentido amplio, estará sometida a un procedimiento de evaluación de resultados y presentación de cuentas, con la consecuente responsabilización personal de los funcionarios en el cumplimiento de su deber.
    - Establece cuál ley (complementaria) determinará los medios para que este sistema de evaluación y presentación de cuentas

- opere de manera que cubra todas las instituciones públicas.
- Mantenimiento de información actualizada acerca del presupuesto, respondiendo a los recursos destinados para el cumplimiento del PND y su peso relativo dentro del total del gasto público.
- Unidad de eficiencia administrativa
  - Conducción y aprobación de proyectos de reestructuración y modernización institucional relevantes para los objetivos del PND.
- Reforma constitucional de las Finanzas Públicas:
  - Art. 180 – atribuye a la autoridad presupuestaria competencia para la aplicación de un sistema permanente de evaluación de resultados y de costos de operación, en cada uno de los sectores de la Administración Pública, centralizada y descentralizada, para garantizar la austeridad, la eficiencia y la eficacia de las instituciones que la integran (la Administración).
  - Compete también a la autoridad presupuestaria el control económico del gasto público, a fin de garantizar su utilidad social y conseguir un desarrollo saludable y equilibrado del país.

Desde el punto de vista de la legislación infraconstitucional, hay también inserciones que apuntan para la inclusión de la función evaluación en el contenido de los proyectos de ley en debate, publicados por el Gobierno de Costa Rica (Costa Rica, 2000a, adaptación de documento no oficial):

- Proyecto de Ley – aprobación del convenio constitutivo del Instituto Latinoamericano de Estudios Superiores de Policía:
  - 3. Objetivos
    - (k) Contribuir para los esfuerzos de poner en marcha sistemas de evaluación, con la finalidad de que las escuelas y academias de policía de los países de la región puedan mejorar y actualizar sus programas.
- Proyecto de Ley – creación de la Dirección de Cooperación para el Desarrollo de la Infraestructura Social (DICODES)
  - 3. Funciones de la DICODES
    - (a) La gestión y el control financiero y presupuestario (...) referente a la ejecución de programas nacionales y campañas especiales en el desarrollo de la infraestructura social para las clases de mayor vulnerabilidad social

- Proyecto de Ley – creación del Fondo de Solidariedad y Desarrollo Humano
  - Creación de la Comisión Nacional de Solidariedad y Desarrollo Humano
    - (3.2) Funciones de la Comisión
      - (a) Conocer los informes de seguimiento, control y evaluación acerca de la utilización de los recursos del Fondo, elaborados por la Dirección General, y emitir las recomendaciones pertinentes al Ministro del Trabajo y Seguridad Social.

En la revisión sobre la materia legal en trámite divulgada oficialmente, llama la atención, la parte de las inclusiones apuntadas arriba, algunas omisiones – a nuestro juicio importantes – en cuanto a las articulaciones con el sistema de evaluación de las políticas gubernamentales. Una es respecto a los servicios públicos operados por concesionarias privadas y regulados por agencias creadas para esta finalidad, otra al sistema nacional de gestión de la calidad.

En el proceso de reforma constitucional referente a las “instituciones autónomas, empresas del Estado y sistemas de regulación”, el artículo que trata de las entidades reguladoras es omiso en cuanto a la evaluación con respecto al cumplimiento de los requisitos generales de universalidad, igualdad, solidaridad, adaptabilidad, libre acceso y calidad de los servicios, establecidos como principios constitucionales. Al atribuir independencia funcional y administrativa a las entidades reguladoras y al omitir cualquier vínculo con el sistema nacional de evaluación, las disposiciones constitucionales concernientes a la regulación de los servicios públicos permiten – en un principio – que estas actividades vengan a tener un tratamiento diferente que las demás, regidas por lo dispuesto en los artículos 11 y 180, comentados anteriormente. Nada impediría, en tesis, que su encuadramiento viniese a ocurrir mediante instrumentos legales infraconstitucionales, que sometiesen a los servicios públicos regulados al mismo principio de “Administración Pública en el sentido amplio” establecido en el artículo 11. Sin embargo, considerándose los registros disponibles hasta ahora sobre el encuadramiento legal de la función evaluación en Costa Rica, no hay ese entendimiento explícito, lo que en la práctica tiende a implicar la exclusión de estos servicios del sistema de evaluación. Este es un problema serio, que no parece haber sido resuelto en ninguno de los sistemas de evaluación de los países latinoamericanos hasta ahora considerados. Vale recordar que en el caso de la reforma gerencial de los EUA, que inspira gran parte de los proyectos de reforma latinoamericanos, las agencias reguladoras están encuadradas en cumplir la meta de la evaluación de desempeño del GAO (ver 2.1.3 e 2.1.4).

Otra omisión, a nuestro juicio importante, se produce en el plan del sistema nacional de gestión de la calidad, cuya institucionalización es tratada por el proyecto de ley que crea el Sistema Nacional para la Calidad, con competencia para encuadrar e integrar las actividades relacionadas a la evaluación de conformidad. En los términos del Proyecto, comprende básicamente la normalización y la reglamentación técnica, la acreditación, la metrología, la certificación, la calibración, el ensayo y el control tecnológico, así como actividades de apoyo y coordinación. Estas actividades, afectas primordialmente a las áreas de industria, comercio, ciencia y tecnología, por supuesto no se confunden con la función evaluación de políticas públicas y programas gubernamentales. Sin embargo, considerando la importancia que tienen las inversiones privadas en la composición de las estrategias de desarrollo de los PND y que los sistemas de gestión de la calidad no se limitan a productos, pero alcanzan también el área de servicios, sería importante que el sistema de gestión de la calidad tuviese una articulación fuerte y formal con el SINE.

Por lo que se puede observar a partir de los términos del proyecto de ley que instituye el Sistema Nacional de Calidad, esta conexión o no existe, o es muy tenue desde el punto de vista institucional. No es prevista, en la composición del Consejo Nacional de Calidad, la participación de representantes del SINE o inclusive del área de planificación gubernamental. El sistema de calidad, dirigido para el sector industrial, es concebido como una entidad aparentemente separada de la reforma gerencial del Estado – al menos como participante activa – y en ningún momento es previsto su posible apoyo para el proceso de evaluación coordinado por el SINE alrededor de las acciones gubernamentales. Más una vez, esta es una omisión que parece común a los diferentes sistemas de evaluación de las políticas y programas públicos en América Latina y que en el modelo de reforma de los EUA parece no ocurrir de la misma forma. Varios de los estándares de evaluación de servicios públicos descritos en EUA fueron coordinados con sistemas de gestión de calidad y no fue raro que se apoyaron – como en el caso del sistema Nist/Baldrige (ver 2.1.4.2) – en rutinas de calidad del área de la industria y comercio para la aplicación en políticas de educación y salud. Esta mención no tiene por finalidad emitir un juicio de valor acerca de la validez en sí misma de transponer estándares de evaluación de servicios comerciales para educación y salud, sino simplemente registrar que existe la articulación entre los sistemas de gestión (comercial) de calidad y evaluación de políticas y programas públicos.

Pese a estas omisiones, el SINE parece ser – hasta el momento – el sistema latinoamericano inserido de forma más orgánica en la estructura del Estado y gobierno del país, inclusive comparándolo con su modelo de inspiración – el SINERGIA colombiano. Es también el que presenta mayor volumen y claridad de informaciones acerca de la inserción institucional y legal de la evaluación de la (y en la) gestión pública.

## 2.5.3 Estructura funcional del Sistema

### 2.5.3.1 Operación del Sistema

La operación del SINE es estructurada en correlación a sus objetivos estratégicos, a partir de tres funciones principales, las cuales son: el seguimiento y evaluación de acciones estratégicas, el fomento a la cultura de evaluación y la investigación.

En la función seguimiento y evaluación, los principales instrumentos son los Compromisos de Resultados (CDR), de corte institucional o sectorial, similar a los planes indicativos del SINERGIA. Los trabajos se desarrollan sobre un proceso de evaluación descentralizada, también centrada en la autoevaluación de responsabilidad de cada unidad de dirección institucional o coordinación sectorial.

Los CDR dicen respecto esencialmente al cumplimiento de metas establecidas en los Planes Anuales de Trabajo (PAT), basados en las metas y en los indicadores específicos de cada plan. Mediante comparación entre metas realizadas y programadas, la evaluación de los CDR – alimentada básicamente por informaciones de las propias entidades evaluadas – es convertida a un índice de conformidad, que varía dentro de una escala de puntuación entre 0 y 10.

FIGURA 9

Costa Rica. SINE. Representación Esquemática de Funciones Principales



Fuente: Fenzaig, 2000.

Los PAT constituyeron – en la experiencia de Costa Rica – elementos importantes de preevaluación de la capacitación institucional relacionada a la reforma del Estado. En 1995, a partir de un examen de los PAT elaborados por cada entidad a partir de un modelo común, el SINE trazó un primer cuadro de puntos fuertes y débiles referentes a las metas del propio sistema (Garnier y Mora, s/d). Fue a partir del diagnóstico de estos aspectos que se definieron tres procesos básicos a ser articulados en el sistema de evaluación: la programación estratégica, dirigida a la identificación por cada institución, en común acuerdo con la Presidencia de la República, de los programas y proyectos estratégicos consistentes con las prioridades del Plan Nacional de Desarrollo; la ejecución con dirección en el sentido de que los programas y proyectos estratégicos deben ser acompañados de indicadores que sirvan de guía para la ejecución y para la evaluación de desempeño en el seguimiento, permitiendo la adopción de medidas correctivas; la evaluación de resultados, basadas en las mismas metas e indicadores de seguimiento, considerando evaluar el desempeño institucional y la presentación de cuentas (Garnier e Mora, s/d, p. 11-12).

Los módulos originales de composición del SINE, en línea con estos objetivos de articulación y que continúan previstos en su estructura, son: información, evaluación e incentivos. El primero con respecto a la información estratégica que debe fluir desde el nivel ejecutivo de los programas hasta el seguimiento por parte de la Presidencia de la República, y es basado en los siguientes principios:

- tener reglas claras referentes a: ¿Qué información se debe producir?, ¿Para qué se requiere la información?, ¿Quién es el responsable por ella?, y ¿Con qué regularidad debe ser actualizada y remitida al MIDEPLAN?;
- solicitar solamente las informaciones necesarias, de manera que el SINE sea efectivamente un instrumento de evaluación institucional y no que las entidades trabajen para él. Evitar la tendencia de los controles tradicionales, de solicitar información que no utiliza;
- aprovechar al máximo la capacidad instalada en cada institución, lo que significa, de un principio, no producir nuevas informaciones, pero organizar y aprovechar las existentes;
- centrar la atención en la calidad y no en la cantidad de las informaciones; y
- establecer mecanismos de coordinación permanente con las distintas instituciones, afirmando al SINE como un instrumento de gestión y no de control policial (Garnier y Mora, s/d, p. 13).

En el módulo de evaluación son contempladas las vertientes de autoevaluación y de evaluación estratégica. La primera, basada en los CDR, ya fue comentada anteriormente en esta sección. En cuanto a la evaluación estratégica, se observa que los diferentes documentos del SINE (Costa Rica, MIDEPLAN, 1999, 2000; Garnier y Mora, s/d) responden de un proceso que fue siendo conceptualmente modificado a lo largo de su implantación. Inicialmente, el concepto de evaluación estratégica se aferraba a la evaluación externa y a la conexión de los resultados de desempeño por institución o sector a los objetivos más amplios de la acción estatal, que podrían ser considerados estratégicos en un sentido amplio. Luego después de la realización de la cooperación técnica con el SINERGIA de Colombia, el contenido de la evaluación estratégica del SINE pasó a ser casi el mismo, en el sentido de conceptualizar la evaluación estratégica como aquella que se refiere a los programas y proyectos prioritarios y envuelve la evaluación con detenimiento. Se retira, en la nueva formulación, el concepto estricto de evaluación externa – en el ámbito de la evaluación estratégica – lo que implica las mismas limitaciones ya apuntadas en el caso del SINERGIA en cuanto a la sistematización.

Finalmente, en cuanto al módulo de incentivos, la documentación del SINE muestra preocupación en implantar un sistema de gestión de personal que estimule el desempeño, pero reconoce ser hoy en día la estructura de gratificaciones vigente, aun típica, de una administración burocrática tradicional, con otorgamientos generalizados, automáticos y permanentes de promociones.

#### 2.5.3.2 Foco de la evaluación

La evaluación del SINE comprende las vertientes de autoevaluación institucional y de evaluación estratégica. La primera es respecto a todas las políticas y programas gubernamentales y la segunda a programas y proyectos estratégicos del PND. Todavía conceptualizada en la documentación de base del sistema, habiendo sido objeto de modificaciones conceptuales importantes, ya observadas, la evaluación estratégica no es objeto de tratamiento profundo en los documentos de detallamiento operativo, y no hay ningún informe sobre alguna que haya sido realizada hasta ahora. La experiencia relatada se refiere, fundamentalmente, a la utilización e interpretación de los CDR – Compromisos de Resultados – que corresponden a la autoevaluación de las instituciones.

El Informe de Evaluación de las acciones de gobierno de 1999 se refiere a 15 compromisos de resultados firmados en torno de áreas estratégicas de acción gubernamental, que abarcan en el total 29 entidades. De los compromisos firmados, 13 se refieren a instituciones específicas y tres a sectores, envolviendo múltiples entidades. Las evaluaciones son hechas con base en las

metas fijadas anualmente para cada área, de acuerdo con los programas cubiertos. En general prevalecen las metas relacionadas a resultados, siendo la entidad clasificada en un sistema de puntuación de 4 a 10, significando los siguientes conceptos:

- 0 a 4 – Mal.
- 4 a 6 – Necesidad de mejorar.
- 6 a 8 – Desempeño de acuerdo con lo planificado.
- 8 a 10 – Excediendo metas.

El grado 8 atribuido al cumplimiento de las metas corresponde al cumplimiento de 100% de lo establecido en el CDR y no al 80%, como puede parecer a simple vista. La puntuación superior a 8 es reservada para reconocimiento de superación de las metas iniciales.

De las 15 áreas evaluadas en 1999, resulta la tabla siguiente:

**TABLA 6**  
**Costa Rica. Clasificación de Instituciones o Sectores Evaluados Según Cumplimiento de las Metas Fijadas en Compromisos de Resultados**

Clasificación	Institución o Sector Resultado	Resultado CDR 1999
Excediendo metas	Instituto Nacional de Aprendizaje (INA)	9.96
	Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS)	8.90
	Ministerio de Comercio Exterior (Comex)	8.64
	Patronato Nacional de la Infancia (Pani)	8.14
	Ministerio de Educación Pública (MEP)	8.08
Operando de acuerdo a lo planificado	Sector Agropecuario	7.88
	Sector Infraestructura	7.54
	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS)	7.02
	Ministerio de Economía Industria y Comercio (Meic)	7.02
	Ministerio de Salud	6.98
	Ministerio de Seguridad, Gobernación y Policía	6.92
	Ministerio de Ambiente y Energía (Minae)	6.62
Instituto Mixto de Ayuda Social (Imas)	6.34	
Necesidad de mejorar	Instituto Costarricense de Acueducto y Alcantarillado (AYA)	5.60
	Sector Vivienda	4.72
	PROMEDIO	7.36

Fuente: Costa Rica, 2000.

Se observa que el sector de infraestructura, de la forma como es caracterizado en el Informe de Evaluación de 1999 (Costa Rica, 2000), abarca esencialmente la infraestructura de transporte, en sus varias modalidades (marítimo, terrestre – urbano e interurbano – y aéreo). No están contemplados, bajo esta sección, los sistemas de telecomunicaciones y energía. En la evaluación institucional sobre el Ministerio de (medio) Ambiente y Energía, apenas se hace referencia a dos proyectos de centrales eléctricas, pero no hay mención a

desempeño del servicio de energía eléctrica (operación integrada, transmisión, distribución). En cuanto al Instituto Nacional de Acueducto y Alcantarillado (AYA), no es presentado el resumen de la evaluación por separado, pero por la puntuación se observa ser el peor desempeño institucional entre todos (el caso de la habitación es el peor sector). No obstante, en el informe de evaluación institucional sobre el Ministerio de Salud son mencionadas acciones de competencia de ese instituto, en las áreas de manejo de residuos sólidos, saneamiento rural y alcantarillado sanitario urbano, a las cuales se les atribuye una participación en el mejoramiento de los índices de mortalidad infantil.

No está claro el criterio de selección – y de organización – de las evaluaciones por sector o por institución. En el caso de la salud pública, por ejemplo, el saneamiento básico de competencia estricta del AYA es incluido, aproximando el proceso de evaluación de una inclusión sectorial (en sentido amplio, siendo el saneamiento básico un subconjunto de la salud pública). En el caso de la habitación, el análisis sectorial se refiere a tres instituciones articuladas – el Ministerio de Habitación y Asentamientos Humanos, el Instituto Nacional de Habitación y Urbanismo y el Banco Hipotecario de la Habitación – todas substancialmente dependientes de la capacidad de financiamiento de la última, alrededor de la cual gira la mayor parte del informe de desempeño sectorial.

No existe, ni siquiera en los informes institucionales y sectoriales y tampoco en el informe de 1999 en su todo, una apreciación de conjunto sobre los programas y proyectos evaluados. Son pocas las conexiones interinstitucionales o intersectoriales establecidas, y el criterio de puntuación sujetos a los CDR no prevé ninguna consideración a la mayor o menor capacidad de integración con otros sectores e instituciones.

#### CUADRO 13

##### Costa Rica. Estructura de los CDR

###### Compromiso de resultados

Entre el Presidente de la República y el Jерarca Institucional

- a) *Introducción.* Aquí se explicitan los principios generales que rigen el CDR, las partes y calidades de los suscriptores y los nombre de los enlaces institucionales.
- b) *Acciones estratégicas y objetivos.* En este apartado, se detallan las acciones necesarias para el cumplimiento de la misión institucional y sus respectivos objetivos generales.
- c) *Compromisos institucionales.* Estos se detallan en la Matriz de Desempeño Institucional (MDI) donde para cada acción estratégica se detallan los criterios de evaluación, los pesos de las acciones, las metas y la escala de evaluación. Se agregan los plazos en que se presentarán al SINE los informes de avance y de evaluación.

(sigue)

(continuación)

d) *Compromisos gubernamentales*. Se indican los apoyos que se requieren para la ejecución de las acciones estratégicas, tanto en el ámbito de la asignación de recursos, como en el ámbito normativo.

e) *Suscriptores*. La fortaleza y la validez del compromiso quedan garantizadas por la firma del Presidente de la República, el Jерarca Institucional y los Ministros de Planificación y Hacienda.

Fuente: Costa Rica, MIDEPLAN, 1999.

Sobre la apreciación de los resultados del CDR y su capacidad de medir adecuadamente la eficiencia y la eficacia de las instituciones evaluadas (Garnier y Mora, s/d, p. 27-28, resumen libre), llama la atención las siguientes limitaciones:

- i) El nivel de desempeño institucional medido por los CDR se refiere exclusivamente a los programas y proyectos incluidos en el compromiso y no a la totalidad de las responsabilidades institucionales de la entidad. Pueden ocurrir distorsiones en los casos de entidades que hayan ejecutado mal las metas del CDR a pesar de haber cumplido satisfactoriamente otras funciones.
- ii) Los resultados reflejan la aplicación de una metodología de evaluación aun experimental, que puede contener distorsiones en cuanto a la selección de los criterios de evaluación y su peso relativo en el desempeño de la entidad.
- iii) El nivel de desempeño de un año a otro no es estrictamente comparable, en razón de posibles cambios en las condiciones de ejecución del(s) programa(s).
- iv) Cuando computado el plazo de cumplimiento de las metas como criterio de evaluación, la baja calificación puede reflejar no sólo la ausencia o baja calidad de productos, sino su diferencia de fase con respecto a lo programado.
- v) Algunas instituciones se impusieron metas cuya consecución no depende apenas de ellas mismas sino de cooperación con otras instancias, como la aprobación de leyes, la ejecución de obras por contrato y la realización de acciones interinstitucionales.

De los cinco factores citados, el primero nos parece el más serio y que origina mayores distorsiones, una vez que no está clara la inclusión del conjunto de las competencias gubernamentales en la estructura de las acciones estratégicas objetivo de los CDR.

#### 2.5.4 Principales desafíos y particularidades

De los informes de evaluación de CDR del SINE referentes a 1999, queda la impresión de que el sistema todavía funciona en régimen experimental, bajo sus propios objetivos. En que pese a los límites apuntados, el SINE es el único de los sistemas hasta ahora apreciado – entre los latinoamericanos – que presenta argumentos sustantivos y sistematizados sobre evaluación de desempeño ya ejecutada según criterios del propio sistema. Los demás, como regla, asocian intenciones de organización referentes a la función evaluación al uso de indicadores levantados mediante criterios que difieren de la sistematización propia.

El principal problema de fondo observado en la estructura y operación del sistema, es la ambigüedad en cuanto a la amplitud de la evaluación sobre el PND o sobre el conjunto de la acción gubernamental. Como ya fue abordado en el análisis sobre el SINERGIA, el acoplamiento de los sistemas de evaluación a los planes de desarrollo y a los programas estratégicos definidos por éste acaba por limitar mucho el papel que podrían tener en la perspectiva más amplia de una reforma de la Administración Pública. Las funciones del Estado no se limitan a las acciones del Plan de Desarrollo, aunque estas sean importantes para su cumplimiento.

Otro problema que entendemos estructural, igualmente apuntado para el caso del SINERGIA, es el uso de la autoevaluación como elemento central de información del sistema. Aunque justificable en el plan de la evaluación formativa en el seguimiento de programas, por la necesidad de aproximar la detección del problema a su respuesta correctiva, no es razonable que la misma información constituya el cerne de la evaluación estratégica. Las investigaciones conducidas en diferentes países sobre la relación regulador/regulado son ricas en ejemplos de asimetría de informaciones, que ocurren siempre que el regulador depende, para el ejercicio de sus funciones, de la información producida por el regulado. La relación entre evaluador y evaluado tiene una analogía con la relación regulador/regulado, inclusive en la perspectiva de una actitud más cooperativa que fiscalizadora.

Entre las limitaciones apuntadas por los propios integrantes del sistema, se destacan (Costa Rica, MIDEPLAN, 2000, p. 51):

- no existe relación entre planificación, presupuesto, ejecución y evaluación;
- no existen sistemas de información que acompañen la ejecución de los programas y proyectos;
- el desarrollo de la autoevaluación es incipiente; y
- no se utiliza la información generada para evaluación para fines de toma de decisiones;

- no se percibe claramente (entre los dirigentes) la utilidad de la evaluación;
- existe una doble agenda institucional; y
- no existen incentivos relacionados con el cumplimiento.

Estas limitaciones son comunes para la mayoría de los sistemas de evaluación que se implantan en los países latinoamericanos y en gran parte son también apuntadas por dirigentes de entidades públicas de los EUA, pese a las raíces más antiguas y a la magnitud incomparablemente mayor de los recursos envueltos en el proceso de reforma de su Estado.

# CUADRO ACTUAL DE LA EVALUACIÓN DE POLÍTICAS Y PROGRAMAS GUBERNAMENTALES EN BRASIL

### 3.1 Antecedentes

La evaluación de acciones gubernamentales en Brasil fue revisada por Holanda (1999) a partir de su encuadramiento en cinco grandes grupos: *i*) seguimiento de los planes nacionales de desarrollo; *ii*) seguimiento de planes y programas regionales de desarrollo; *iii*) seguimiento y evaluación de políticas y programas sectoriales; *iv*) seguimiento y evaluación de proyectos financiados por bancos de fomento; y *v*) sistemas estatales de seguimiento y evaluación. En esta sección, el análisis de antecedentes es organizado de acuerdo con este encuadramiento, aunque sus contenidos reflejen también la revisión de otros textos y no apenas el citado.

#### 3.1.1 Seguimiento de los Planes Nacionales de Desarrollo

Según Holanda (1999), las primeras iniciativas de seguimiento de los planes de desarrollo datan de 1970, cuando el gobierno montó un sistema de seguimiento referente al Programa de Metas y Bases para la Acción de Gobierno. Poco tiempo después, en 1971, entraba en vigor el I PND, para el periodo 1972/1974, para el cual sería establecido el Programa de Seguimiento de los Planes Nacionales de Desarrollo, en los términos del Decreto nº 80.852/72. Los objetivos principales de este Programa eran:

- a) analizar el desempeño de la economía, en los niveles global y regional, y el comportamiento de sus sectores prioritarios, conforme a las directrices y metas establecidas en el PND;
- b) evaluar el progreso alcanzado en la ejecución de los programas y proyectos prioritarios incluidos en este Plan;
- c) identificar los puntos de **estrangulamiento** y **obstáculos** institucionales **que** hayan retardado, dificultado o limitado la consecución de las metas y la ejecución de estos programas y proyectos; y

- d) proveer subsidios para la revisión y complementación de los PNDs y para la permanente realimentación del sistema nacional de planificación (Holanda, 1999).

Este sistema de seguimiento vendría a ser complementado por el Programa General de Aplicaciones (PGA), que tenía como finalidad articular la evaluación de proyectos con la programación presupuestaria, en la época estructurada en cuatro presupuestos: fiscal, previdencia, monetario y estatales. Ya eran vigentes, en el período, los Presupuestos Plurianuales de Inversiones (OPI), instituidos por la Ley n° 4.320/64, mantenidos por la Constitución de 1967 y reglamentados por la Ley Complementaria n° 03/67, que contenían las estimativas de inversiones trienales (García, 2000).

En el ámbito de las empresas estatales se destaca el trabajo de la Secretaría de Empresas Estatales (SEST), que promovía la consolidación y el monitoreo de las empresas del Estado y sociedades de economía mixta que constituyeran el principal brazo ejecutivo del Gobierno desde la vigencia del Decreto-Ley n° 200 de 1967. Conforme lo destacado por Gartenkraut (2000a), tal Decreto-Ley – separa la transferencia de una parte substancial de las atribuciones de la Administración Directa a entidades paraestatales – marcó la transición para un modelo presupuestario moderno, cuya clasificación funcional-programática persiste en esencia hasta hoy.

Pese a la institución, en aquella época, de los presupuestos plurianuales de inversiones y su articulación formal con el sistema de planificación, el objetivo de integración no se realizó (Gartenkraut, 2000a). Fueron tres los PND ordenados bajo el régimen autoritario, además el PND-NR (de la Nueva República) hasta la vigencia de la Constitución de 1988. El III PND y el PND-NR jamás fueron ejecutados.

La Constitución de 1988 estableció que fuesen instituidos los Planes Plurianuales (PPA) y las Leyes de Directrices Presupuestarias (LDO) y del Presupuesto General de la Unión (OGU) como componentes fundamentales de un sistema integrado de planificación y presupuesto. El primer PPA elaborado después de la Constitución de 1988, que cubriría el período 1991/1995, no tuvo, de hecho, el carácter de un plan, sino de una consolidación presupuestaria en los moldes de los Presupuestos Plurianuales de Inversiones (OPI) vigentes desde 1964 (García, 2000).

El segundo PPA cubrió el período 1996/1999 y, a pesar de la revisión que se procedía en la inserción institucional de la planificación en la estructura gubernamental, no incorporaba – en sí mismo – los principios innovadores de la reforma gerencial que se implantaba en la administración pública federal. Para García (2000) la institución del plan Brasil en Acción, en 1996 – con un

corre gerencial más nítido, en escala de prueba – es síntoma de que el PPA todavía mantenía un carácter próximo a los OPI y no venía siendo utilizado como instrumento de planificación. El PPA siguiente, concerniente al cuatrienio 2000/2003, es lo que incorpora a su estructura el carácter de plan estratégico de gobierno y generaliza – para todas las acciones y programas del gobierno federal – la organización gerencial, abriendo perspectivas favorables para integrar la evaluación de desempeño con los sistemas de control presupuestario y financiero.

### 3.1.2 Seguimiento de los planes y programas regionales de desarrollo

Desde el punto de vista del seguimiento de los planes y programas regionales de desarrollo, la función evaluación – según Holanda (1999) – tiene raíces políticas en la transferencia de recursos de regiones más ricas para las más pobres, lo que daría la oportunidad para la aplicación de una supervisión y control riguroso por parte de los que generan los recursos transferidos. Además de las transferencias, los programas regionales de desarrollo fueron basados en incentivos fiscales, lo que también determinaría una necesidad técnica – por parte de la Unión – de acompañar de cerca estas acciones. Los programas regionales de desarrollo han sido parte integrante e importante de la acción de gobierno federal en Brasil a lo largo de las tres últimas décadas, desde la creación de las superintendencias regionales – Superintendencia de Desarrollo del Nordeste (SUDENE), Superintendencia de Desarrollo de la Amazonía (SUDAM) y otras – de los fondos impulsados de los años 1970 – Fondo de Inversiones del Nordeste (FINOR), Fondo de Inversiones de la Amazonía (FINAM) –, hasta los recientes macro ejes de desarrollo, incorporados al PPA 2000/2003.

A pesar de las fuertes motivaciones técnicas y políticas apuntadas por Holanda (1999) y de la existencia formal de instrumentos de evaluación y seguimiento asociados a los programas de desarrollo regional citados, en la práctica la evolución de estos instrumentos tuvo problemas. Entre los procesos de evaluación referentes a los programas regionales de desarrollo, Holanda destaca los trabajos de la Comisión de Evaluación de Incentivos Fiscales (COMIF) de 1985. A partir de un diagnóstico inclusivo y severo – según Holanda (1999) –, la COMIF apuntó fallas estructurales en la planificación y evaluación de los proyectos que prácticamente equivalen a constatar la inexistencia de uno y de otro. Holanda (1999) cita también los casos de estudios y diagnósticos elaborados por la SUDENE y por el Banco del Nordeste (BNB), y inclusive algunos más recientes, referentes a los fondos nacionales de financiamiento – Fondo Constitucional de Financiamiento del Nordeste (FNE), Fondo Constitucional de Financiamiento del Norte (FNO) y el Fondo Constitucional de Financiamiento del Centro-Oeste (FCO) – creados por la

Constitución de 1988 a partir de la participación en la recaudación del Impuesto a la Renta y del Impuesto sobre Productos Industrializados (IPI). El autor apunta para limitaciones de los informes de evaluación hechos por la SUDENE con relación a inversiones financiadas por estos fondos, por el hecho de ser basados en datos de proyecto y no en resultados. Pese a estas dificultades, viene siendo mantenido por la Secretaría Especial de Políticas Regionales el Sistema de Informaciones Gerenciales sobre los Fondos Constitucionales de Financiamiento y el Sistema de Seguimiento del Programa de Acciones Prioritarias para el Nordeste.

Además de estos procesos sistemáticos de seguimiento, Holanda (1999) cita las varias evaluaciones *ad hoc* hechas por universidades e institutos de investigación sobre aspectos particulares y proyectos específicos. Por lo general, inclusive, considerando las dificultades asociadas a la evaluación sistemática de los fondos y programas citados, los planes de desarrollo regional y sus instrumentos de ejecución han sido objeto de un volumen razonable de esfuerzos de seguimiento y evaluación.

### 3.1.3 Seguimiento y evaluación de políticas y programas sectoriales

Son varios los estudios de evaluación de políticas sociales producidos por el Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA) y por otras instituciones brasileñas de investigación en los últimos treinta años. En su mayoría son estudios profundos, abarcando aspectos o programas específicos de las políticas, inclusive desde el punto de vista de su eficacia social.

En la línea de la evaluación sistemática de las políticas sectoriales, Holanda (1999) destaca los casos de las políticas de educación y de salud, que desde hace mucho tiempo atrás mantiene rutinas de evaluación integradas a su propio proceso decisorio. Es el caso de las evaluaciones de cursos universitarios y de postgrado efectuadas por la Coordinación de Perfeccionamiento de Personal de Nivel Superior (CAPES) y por la red nacional de informaciones en salud.

En las áreas sectoriales de energía, transportes, saneamiento básico y telecomunicaciones, es oportuno mencionar nuevamente la importancia que tuvo su reestructuración en la base empresarial, a partir de la reforma promovida bajo el amparo del Decreto Ley nº 200 de 1967. Todos estos sistemas sectoriales fueron, como regla, organizados a partir de entidades paraestatales federales que asumieron el liderazgo operacional y gerencial de los respectivos sistemas y que, para esto, pasaron a producir y a fomentar la producción de informaciones técnicas estandarizadas y sistemáticas. Aunque las entidades paraestatales líderes de los sistemas sectoriales no fuesen investidas de autoridad reguladora – que en los términos del Decreto Ley nº 200 era formalmente preservada en la esfera de la administración directa – eran las que detentaban el control

operacional de los respectivos sistemas y, consecuentemente, la capacidad de generar informaciones imprescindibles para su seguimiento y evaluación. Ejemplo de este proceso fue la producción sistemática de los informes anuales de indicadores técnicos y operacionales de las compañías estatales de saneamiento básico, exigido y estandarizado por la Cartera de Operaciones del Sistema Financiero de Saneamiento (COSAN) del Banco Nacional de Desarrollo (BNH) – y posteriormente por la *Caixa Econômica Federal* (CEF) – que futuramente vendrían a cimentar el Sistema Nacional de Informaciones sobre Saneamiento (SNIS) implantado por la Secretaría de Política Urbana del MPO. Hasta hoy, las informaciones producidas según esa sistemática son imprescindibles para el montaje de análisis sectoriales, que se benefician del modelo definido para la época del Plan Nacional de Saneamiento (PLANASA) para la elaboración de series históricas de informaciones.

### 3.1.4 Seguimiento y evaluación de proyectos financiados por bancos de fomento

Las principales instituciones de esta categoría, en el ámbito nacional, son el BNDES y el BNB. Por parte del BNDES se destacan los estudios sectoriales desarrollados según las áreas de apoyo a proyectos sectoriales del Banco, para la definición de sus estrategias. En esta línea son presentados los estudios de infraestructura, resumidos en sus “informes”, que responden a un nivel elevado de focalización de los diagnósticos en segmentos específicos sobre los cuales el Banco planea invertir. Son elementos importantes de evaluación *ex-ante* que, aunque, no tienen – como regla – un seguimiento sistemático en términos de evaluación *ex-post* con la misma expansión. El seguimiento de proyectos del BNDES sigue lo dispuesto en su Resolución nº 660/87 y respectivas normas e instrucciones, atendiendo a disposiciones más directamente relacionadas a la presentación de cuentas sobre el uso de los recursos de lo que propiamente sobre el desempeño del proyecto.

#### CUADRO 1

##### BNDES. Normas e Instrucciones de Seguimiento de Proyectos

1.1 El beneficiario, a partir de la contratación de la colaboración financiera o de los adelantos, presentará un Informe de Desempeño conteniendo, como mínimo, las siguientes informaciones:

- a) resumen de las principales ocurrencias en el período referido en el punto 3.1.2;
- b) demostraciones financieras del beneficiario y, a juicio del BNDES, de las demás empresas del grupo, o demostraciones financieras consolidadas;
- c) cuadro de usos y fuentes del proyecto, indicando el total realizado en el período y lo acumulado;
- d) cuadro de ejecución física del proyecto;
- e) presupuesto para el nuevo ejercicio social, explicitando los principales objetivos y metas;

(sigue)

(continuación)

- f) actas de las asambleas generales ordinarias y extraordinarias, conforme el artículo 34, ítem III, de las Disposiciones Aplicables a los Contratos del BNDES;
- g) cuadro de composición del capital social y cuadro de control del capital social siempre que hubiera una alteración; y
- h) comprobación, por documentos hábiles, de que la empresa está al día con sus obligaciones fiscales y laborales.

Por parte del BNB, Holanda (1999) destaca el esfuerzo emprendido a lo largo de la década de 1960 en la capacitación dirigida a la formulación de proyectos de desarrollo, a partir del programa de financiamiento industrial para la región. A ejemplo de lo observado con relación al BNDES esta agudeza en la elaboración de diagnósticos mejoró la calidad del crédito concedido por el Banco. Pero, surgieron problemas a lo largo de la implantación y operación de los proyectos que mostraron la necesidad de trabajar mejor las evaluaciones de seguimiento y *ex-post*, fue entonces implantado – en 1966 – un proceso de veeduría de proyectos, que posteriormente sirvió de base para un estudio amplio, que tomaba en consideración todos los proyectos industriales financiados por la institución hasta 1970. Ejemplo más reciente y ambicioso de evaluación *ex-post* realizada por el BNB es dado con respecto a proyectos de complejos y de gran porte, en que se consideraron los impactos ambientales generados. Los proyectos evaluados en este caso fueron (Holanda, 1999, p. 15):

- a) proyectos del Valle Sao Francisco, envolviendo las hidroeléctricas de Paulo Afonso IV y Sobradinho; irrigación en el Bajo Sao Francisco (proyectos I y II); reasentamiento de la población de Itaparica y perímetros irrigados;
- b) proyecto de exploración minera de hierro Carajás;
- c) *Polonoroeste*, en los Estados de Rondonia y Mato Grosso, envolviendo desarrollo agrícola y protección ambiental; salud; sistema de carreteras, desarrollo rural y nuevos asentamientos; y
- d) proyecto de control de contaminación de Sao Paulo.

Este trabajo envolvió una colaboración con el sector de evaluación del BIRD (OED), que procedió a la evaluación de los mismos proyectos. Sometiendo a las agencias ejecutoras, los informes de las entidades brasileñas y de las consultorías extranjeras, condujeron a los siguientes puntos de consenso y lecciones comunes:

- a) la falla más común de los proyectos fue el no considerar de manera adecuada – en su fase de planificación – los aspectos sociales y humanos; y
- b) la causa principal de no conseguirse los objetivos inicialmente formulados es la “inaptitud gerencial institucional” (Holanda, 1999, p. 16).

De las lecciones,

- i) la mayor parte de las fallas detectadas suceden de deficiencias que se dieron en la fase de concepción o formulación de los proyectos (evaluación *ex-ante*) (...);
- ii) en la fase de negociación de los contratos el cuidado principal debe ser la evaluación de la capacidad gerencial e institucional de los órganos ejecutores y la adopción previa de medidas para el fortalecimiento de esta capacidad, cuando sea necesario;
- iii) en la fase de implantación y monitoreo es necesario que la unidad de gerenciamiento esté no apenas capacitada, sino que tenga autonomía y condiciones para tomar decisiones de cualquier nivel que sean necesarias para corregir distorsiones y atender imprevistos (...); y
- iv) en la fase de operación y evaluación *ex-post*, una actividad considerada altamente prioritaria, los desafíos están relacionados con las tareas de:
  - sistematización de la gran masa de datos generada en el proceso de evaluación;
  - continuidad del monitoreo de la evolución de los diferentes componentes y de su dinámica integrada; y
  - diseminación permanente, eficiente y transparente de las informaciones obtenidas” (Holanda, 1999, p. 16-17).

Se observa que instituciones sectoriales de crédito, como el extinto BNH, también generaron rutinas de evaluación importantes, como el ya referido sistema de indicadores técnicos y operacionales de las compañías de saneamiento básico.

### 3.1.5 Sistemas estatales de seguimiento y evaluación

Los sistemas estatales de evaluación de proyectos descritos por Holanda (1999) son del Distrito Federal, de Minas Gerais y de Bahía. El análisis muestra que

estos sistemas, estatal y distrital, tienen como objetivo básico la convergencia de las evaluaciones de desempeño, presupuestaria y fiscal.

Holanda apunta para las principales dificultades del caso del Distrito Federal, conforme los tres factores siguientes:

- a) en el Gobierno del Distrito Federal (GDF), las actividades de planificación y de administración financiera, normalmente separadas en otros Estados, están concentradas en una única Secretaría de Finanzas y Planificación; en este caso es natural esperar que las actividades fiscales y financieras se superpongan a las de planificación;
- b) el volumen de informaciones generado en el proceso de seguimiento es muy grande y detallado, exigiendo tratamiento informatizado. Los sistemas informatizados están dirigidos generalmente sólo para el seguimiento financiero y no tienen características "amigables" que permitan su adaptación para el seguimiento físico. Fue lo que ocurrió en el GDF, que no pudo utilizar el Sistema Integrado de Planificación y Presupuesto para Estados y Municipios (SISPLAN) y tuvo que desarrollar, en articulación con el Servicio de Procesamiento de Datos del Gobierno Federal (SERPRO), una adaptación de este sistema que atendiese a las necesidades del seguimiento; y
- c) el desarrollo de estos sistemas lleva tiempo y el proceso frecuentemente es interrumpido por las constantes "reformas administrativas", que son una característica de la gestión pública en Brasil (Holanda, 1999, p. 19).

Sobre el Estado de Minas Gerais, que por medio de su Secretaría de Planificación y Coordinación General trabaja un Sistema de Planificación, Seguimiento y Evaluación de la Acción Gubernamental (SIPAG), Holanda (1999) relaciona los siguientes objetivos:

- a) "revitalizar la función planificación, en nuevos moldes, con la preocupación básica de 'hacer más con menos';
- b) transformar radicalmente la función presupuestaria, "hoy orientada por una óptica de gastos y no de resultados"; y
- c) modernizar los procesos de seguimiento y evaluación, "de acuerdo con una filosofía gerencial en que los objetivos, metas y resultados constituyan un punto de partida y de llegada para la asignación de los recursos públicos" (Holanda, 1999, p. 20).

El sistema es desarrollado en tres módulos: *i)* Banco de Proyectos Públicos; *ii)* Seguimiento del Gasto Público; y *iii)* Evaluación del Desempeño de la Acción Gubernamental.

Algunas de las dificultades apuntadas por Holanda referentes a la falta de integración entre sistemas y la inadecuación de sistemas informatizados para la finalidad de evaluación de desempeño ya dan muestras de estar siendo superadas en sistemas estatales. Para una visión de la evolución reciente de los sistemas estatales de evaluación, ver la sección 3.4, en la cual es abordado el caso del Estado de Sao Paulo.

### 3.2 Evaluación en el área de finanzas y su articulación con el desempeño de programas

El área de control interno del Ministerio de Hacienda ha pasado por transformaciones importantes en el sentido de incorporar los principios e instrumentos de la reforma gerencial del Estado, a partir de la emisión del Plan Director de la Reforma (Brasil, Mare, 1995). La propuesta del GT3 del Comité Técnico de Auditoría<sup>22</sup> referente al funcionamiento de las unidades de auditoría (Brasil, MF, 1997) refleja un compromiso profundo con el Plan Director de la Reforma del Estado y busca adecuar toda la acción de control interno a los objetivos de la reforma gerencial.

Existen también señales de absorción de la cultura gerencial por parte de técnicos del Ministerio de Finanzas (MF) del área de control interno, como confirma el trabajo de Pessoa y Abe (1997), que propone una aproximación entre la acción de auditoría y los principios de la gestión de la calidad.

#### 3.2.1 Competencias del Sistema de Control Interno y modernización del Estado

Las competencias del Sistema de Control Interno son definidas, en la Constitución de 1988, después de las enmiendas de 1998, en los artículos 70 y 74:

Art. 70. La fiscalización contable, financiera, presupuestaria, operacional y patrimonial de la Unión y de las entidades de la administración directa e indirecta, cuanto a la legalidad, legitimidad, economía, aplicación de las subvenciones y renuncia de ingresos, será ejercida por el Congreso Nacional, mediante control externo, y por el sistema de control interno de cada Poder.

Art. 74. Los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial mantendrán, de forma integrada, el sistema de control interno con la finalidad de:

<sup>22</sup> Miembros del Grupo de Trabajo: Cidmauro Lima, Ana Wilma Cardoso Welson, José Juciê da Cunha Pinto, Alberto Rodrigues de Carvalho.

I – evaluar el cumplimiento de las metas previstas en el plan plurianual, la ejecución de los programas de gobierno y de los presupuestos de la Unión;

II – comprobar la legalidad y evaluar los resultados, cuanto a la eficacia y eficiencia, de la gestión presupuestaria, financiera y patrimonial en los órganos y entidades de la administración federal, así como de la aplicación de recursos públicos por entidades de derecho privado;

III – ejercer el control de las operaciones de crédito, avales y garantías, así como de los derechos y haberes de la Unión; y

IV – apoyar el control externo en el ejercicio de su misión institucional.

Queda clara la relación, de acuerdo con el inciso I del Art. 74, entre el control interno y la ejecución del plan plurianual, respecto al cumplimiento de sus metas – por lo tanto, abarcando su desempeño – y no apenas en el plano formal de la legalidad de las cuentas. La reorganización del sistema de control interno, convergiendo para los principios de la reforma gerencial instituida por el Ministerio de la Administración Federal y Reforma del Estado (MARE) atiende – en estos términos – a los principios constitucionales que determinan sus competencias.

### 3.2.2 Propuesta de organización del GT3

La propuesta de organización del GT3 (Brasil, MF, 1997) parte de una investigación hecha entre los representantes del Sistema de Control Interno sobre los principales problemas de este sistema de la administración pública como un todo, que deben ser superados con vistas a alcanzarse el objetivo del control por resultados.

#### CUADRO 2

Cuadro Síntesis de los Datos Cualitativos Colectados en Entrevistas con Representantes del Sistema de Control Interno – 2º Semestre de 1996

##### 1 Estrangulamientos del Sistema de Control Interno

– En nivel sistémico:

- falta de claridad cuanto a la finalidad del Control Interno;
- falta de cultura política que respalde la importancia de la institución del control;
- predominio de la visión policialesca, punitiva, externa y enteramente para el área, no obstante el cambio de filosofía;
- distanciamiento de las políticas gubernamentales;
- carencia de instrumentos adecuados de planificación y presupuesto (metas);
- falta de una estrategia adecuada de articulación interinstitucional; y
- problemas en la interlocución con el gobierno.

(sigue)

(continuación)

– En nivel organizacional:

- provisoriedad del Sistema (Medida Provisoria n° 480/94, 25ª edición en 10/05/96);
- inadecuación de la estructura cuanto a los aspectos funcionales;
- falta de claridad cuanto a las directrices emanadas del órgano central; y
- grado de autonomía de los gestores.

– En nivel profesional:

- no obstante el mejoramiento con el advenimiento de la promoción regular de concursos, faltan profesionales calificados;
- predominio de la formación contable, en detrimento de otras áreas de conocimiento (administración, derecho);
- rotación de personal; y
- deficiencia de entrenamientos frente a la demanda.

– En nivel material:

- precariedad de la estructura física; y
- precariedad de recursos tecnológicos.

– En nivel de actitud:

- dificultad de internatización de la nueva filosofía del Control Interno;
- control dirigido para resultados aún formal y legalista; y
- sobrevivencia de la postura policialesca.

– En nivel cognitivo:

- falta de claridad conceptual;
- falta de claridad en la identificación de funciones de auditoría y de fiscalización; y
- deficiencias en la producción de informaciones gerenciales.

## 2 Estrangulamientos de la Administración Pública

- predominio de la vertiente formalista;
- rigidez burocrática;
- exceso de reglamentación, rigidez de normas y de compleja interpretación (ambigüedades);
- permeabilidad al clientelismo;
- cultura patrimonial;
- poca experiencia de control social; y
- resistencia a formas de control en general.

Fuente: Brasil. *Ministério da Fazenda*. Sistema de Control Interno.  
Propuesta del GT3 del CTA/SCI (1997).

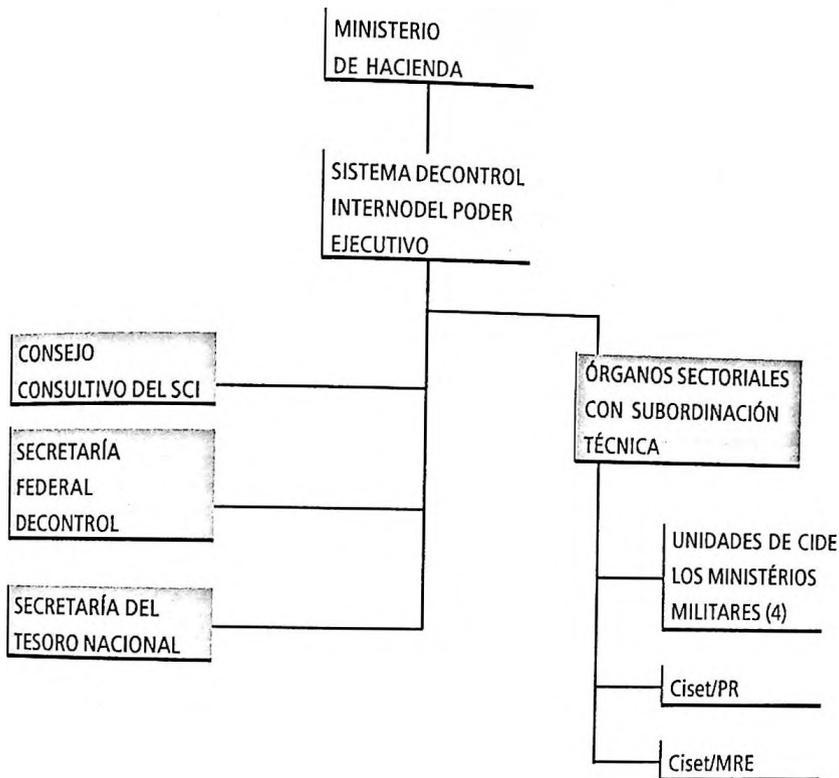
Al abordar los problemas según las vertientes del propio sistema y de la administración pública en su todo, la propuesta deja clara su estrategia de transformar inicialmente la propia sistemática de control interno para atender a los objetivos de desempeño y responsabilización contenidos en el Plan de Reforma del Estado. Esta es una postura adecuada, visto que sería muy difícil para el sistema auditar las demás unidades de la Administración cuanto a sus resultados y responsabilización caso esta cultura no se aplique a sus propios procedimientos. Por otro lado, la propuesta destaca que la innovación del control interno no puede ser vista separadamente de la innovación en la administración pública en su todo.

Como resultado de esta postura, se destacan las siguientes prioridades en la superación de obstáculos (Brasil, MF, 1997, p. 16-17):

- definir, conceptualizar e implementar nuevos paradigmas y procedimientos de abordaje para el control;
- capacitar los recursos humanos para modificar la actual postura gerencial y cultural, adaptándolos a la nueva filosofía de administración; y
- integrarse de forma sistémica con los demás órganos estratégicos de la Administración Pública; e implementar nuevos mecanismos de gerenciamiento de informaciones (...) para, solamente así, contribuir efectivamente al éxito de la reforma del aparato del Estado y ofrecer a la sociedad, su principal cliente, productos / información de calidad, en especial con relación a la evaluación de los resultados de la gestión en la aplicación de los recursos públicos, que es actualmente el objetivo mayor del Sistema de Control.

El tercer aspecto prioritario es el que establece las conexiones más importantes entre la estructura de la Secretaría Federal de Control (SFC) y los sistemas de control de desempeño del área de planificación del gobierno, directamente relacionada con la gestión del PPA. La articulación entre los sistemas de control interno y gestión de los programas del PPA debe considerar el conjunto del sistema de control interno y su capilaridad en la estructura del Estado.

FIGURA 1  
 Brasil. Organigrama Esquemático del Sistema de Control Interno



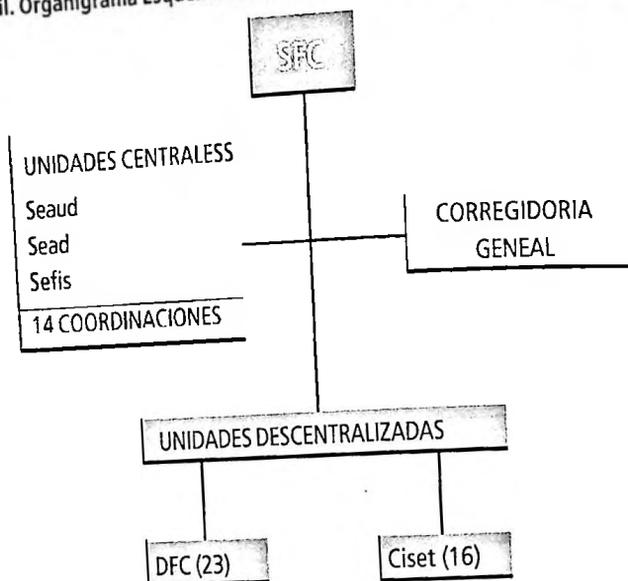
Fuente: Brasil, MF, 1997, p. 19.

El organigrama esquematizado en la figura 1 corresponde a la estructura organizacional del sistema de control interno establecida por la MP 480 de 1994. La Secretaría del Tesoro Nacional (STN) responde por las finanzas y contabilidad y la SFC por las actividades de fiscalización y auditoría. La actividad de evaluación de la gestión se distribuye por la estructura de todo el sistema, pero tiene su principal eje en la SFC y órganos subordinados.

La SFC está compuesta de una unidad central y respectivos órganos centrales subordinados, de las secretarías de control interno en los ministerios (las Ciset) y las Delegacias Federales de Control (DFC) en los Estados. Se define, de esta manera, una estructura con potencial de articulación tanto con relación a los diferentes sectores de la Administración Federal como con relación a sus conexiones con otras esferas de gobierno, los Estados, el Distrito Federal y los municipios.

FIGURA 2

Brasil. Organigrama Esquemático de la Secretaría Federal de Control – SFC



Fuente: Brasil, MF, 1997, p. 20.

Entre las atribuciones de la SFC establecidas por la MP 480, se destacan por la especial conexión con la evaluación de gestión:

- supervisar la realización de auditorías en el sistema contable, financiero, de ejecución presupuestaria, de personal y de los demás sistemas administrativos;
- promover la normativización, seguimiento, sistematización y estandarización de los procedimientos de auditoría, fiscalización y evaluación de la gestión;
- supervisar la realización de auditoría y fiscalización de la gestión de los administradores públicos;
- estimular a las entidades locales de la sociedad civil a participar, en sus respectivas localidades, del seguimiento y fiscalización de programas ejecutados con recursos de los presupuestos de la Unión;
- supervisar el seguimiento, la fiscalización y control de la ejecución de los programas de gobierno, inclusive acciones descentralizadas ejecutadas por cuenta de recursos oriundos del presupuesto fiscal y de la seguridad social;

- apoyar, por intermedio de sus unidades seccionales, la supervisión ministerial en sus áreas de competencia; y
- ejercer en los Estados, por medio de las Delegacias Federales de Control, las competencias de las Secretarías de Control Interno indicadas en los incisos V al X del artículo 15 del Decreto nº 1.745, de 13/12/95 (Brasil, MF, 1997, p. 20-21).

De las atribuciones de las Ciset, se destaca:

- realizar auditorías, inclusive integradas y especiales, en el sistema contable, financiero, presupuestario, de personal y demás sistemas administrativos, así como emitir informes y pareceres sobre la gestión de los administradores públicos (Brasil, MF, 1997, p. 22).

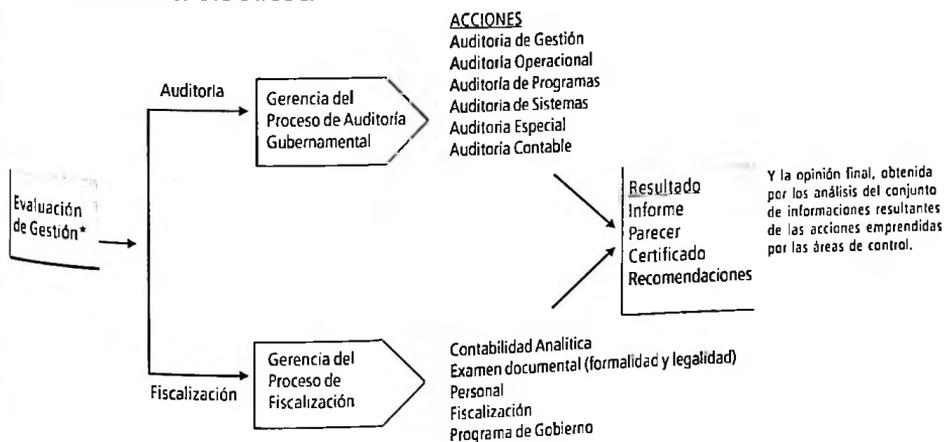
En el ámbito de las delegacias federales de control no hay preceptos específicos referentes a la evaluación de gestión, aunque en la formulación de sus atribuciones generales sea indirectamente contemplada:

- acompañar y fiscalizar la ejecución de los programas de gobierno, inclusive acciones descentralizadas ejecutadas a cuenta de recursos oriundos de presupuesto fiscal y de la seguridad social (Brasil, MF, 1997, p. 24).

Aquella propuesta trataba de una articulación entre las varias unidades de la SFC con vistas a la evaluación de la gestión de acuerdo con el siguiente esquema:

FIGURA 3

Brasil. Secretaría Federal de Control. Esquema de la Propuesta de Evaluación de Gestión del GT3 STA/SCI



Fuente: Brasil, MF, 1997, p. 20.

La propuesta de reorganización se desarrolla a partir de una integración de las acciones de auditoría y fiscalización, que mediante sus procedimientos específicos llegan a un informe final consolidado de todas las áreas de control con respecto al objeto (política, programa, proyecto, entidad) evaluado.

### 3.2.3 La integración fiscalización/auditoría

La integración de acciones de fiscalización y auditoría, pasando por las atribuciones de las Ciset y de las delegacias regionales y hoy reglamentada por el Decreto n° 3.366/00, que en sus artículos 11, 12 y 13 determina las atribuciones específicas de la SFC, de la Directoría de Gestión del Sistema de Control Interno y de las Directorías de Auditorías de Programas de las áreas económica, social, de infraestructura, y de administración (ver cuadro a seguir).

#### CUADRO 3

Decreto n° 3.366, de 16 de febrero de 2000

Aprueba la Estructura Reglamentar y el Cuadro Demostrativo de los Cargos en Comisión y Funciones Gratificadas del Ministerio de Hacienda, y confiere otras disposiciones.

**Art. 11.** A la Secretaría Federal de Control Interno le compete:

- I - evaluar el cumplimiento de las metas establecidas en el Plan Plurianual;
- II - evaluar la ejecución de los presupuestos de la Unión;
- III - ejercer el control de las operaciones de crédito, avales, garantías, derechos y haberes de la Unión;
- IV - fiscalizar y evaluar la ejecución de los programas de gobierno, inclusive acciones descentralizadas realizadas a cuenta de recursos oriundos de los presupuestos de la Unión, cuanto al nivel de ejecución de las metas y objetivos establecidos y a la calidad del gerenciamiento;
- V - proveer informaciones sobre la situación físico-financiera de los proyectos y de las actividades que constan en los presupuestos de la Unión;
- VI - realizar auditorías sobre la gestión de los recursos públicos federales bajo responsabilidad de entidades y órganos públicos y privados;
- VII - indagar los actos o hechos inculcados de ilegales o irregulares, practicados por agentes públicos o privados, en la utilización de recursos públicos federales y, cuando fuera el caso, comunicar a la unidad responsable por la contabilidad para las providencias pertinentes;
- VIII - realizar auditorías en los sistemas contable, financiero, presupuestario, de personal y demás sistemas administrativos y operacionales;
- IX - evaluar el desempeño de la auditoría interna de las entidades de la administración indirecta federal;
- X - elaborar la Presentación de Cuentas Anual del Presidente de la República a ser encaminada al Congreso Nacional, en los términos del Art. 84, inciso XXIV, de la Constitución; y

(sigue)

(continuación)

XI - crear condiciones para el ejercicio del control social sobre los programas contemplados con recursos oriundos de los presupuestos de la Unión.

§ 1ª La Secretaría Federal de Control Interno ejerce, también, el papel de órgano central del Sistema de Control Interno del Poder Ejecutivo Federal.

§ 2ª Las competencias de que tratan los incisos IV a VIII de este artículo serán ejercidas en los Estados por intermedio de las Gerencias Regionales de Control Interno.

**Art. 12.** A la Directoría de Gestión del Sistema de Control Interno le compete:

I - preparar el informe de Cuentas del Presidente de la República a ser encaminada al Congreso Nacional, en los términos del Art. 84, inciso XXIV, de la Constitución;

II - acompañar y analizar el cumplimiento de las metas establecidas en el Plan Plurianual;

III - elaborar normas, procedimientos, manuales, instrumentos y técnicas de trabajo;

IV - apreciar, en los aspectos de control interno, proyectos de legislación o reglamentación, emitiendo pareceres técnicos sobre las materias pertinentes;

V - acompañar las acciones de auditoría realizadas por las Directorías de Auditoría de Programas y por las Gerencias Regionales de Control Interno;

VI - prestar soporte técnico a las acciones de evaluación, auditoría y fiscalización;

VII - instituir, mantener y perfeccionar sistemas de información que permitan realizar la colecta y el tratamiento de los datos necesarios para la evaluación de los planes y programas de gobierno;

VIII - organizar informaciones y datos necesarios para la articulación con el Tribunal de Cuentas de la Unión; y

IX - articularse con los órganos sectoriales del sistema y con los Asesores Especiales de Control Interno de los Ministerios.

**Art. 13.** A las Directorías de Auditorías de Programas del área económica, social, de infraestructura y de administración les compete realizar todas las actividades relacionadas al proceso de auditoría en los programas del Plan Plurianual y de los presupuestos anuales y en las actividades específicas de cada Ministerio Civil, excepto del Ministerio de Relaciones Exteriores y Ministerio de Defensa, comprendiendo:

I - evaluar el grado de conformidad de la ejecución de los presupuestos de la Unión con las destinaciones y límites autorizados por la legislación presupuestaria;

II - fiscalizar y evaluar la ejecución de los programas de gobierno, inclusive las acciones descentralizadas realizadas a cuenta de recursos oriundos de los presupuestos de la Unión, cuanto al nivel de ejecución de las metas y objetivos establecidos y a la calidad del gerenciamiento;

III - elaborar la programación de las auditorías y fiscalizaciones;

(sigue)

(continuación)

IV - realizar auditoría sobre la gestión de recursos públicos federales bajo la responsabilidad de entidades y órganos públicos y privados, inclusive de los proyectos junto a los organismos internacionales y de aquellos financiados por recursos externos;

V - indagar los actos o hechos inculcados de ilegales o de irregulares, practicados por agentes públicos federales o privados, en la utilización de recursos públicos;

VI - mantener actualizado el registro de gestores públicos federales;

VII - constatar la adecuación de los mecanismos de control social sobre los programas contemplados con recursos oriundos de los presupuestos de la Unión;

VIII - orientar a los administradores de bienes y recursos públicos sobre los asuntos pertinentes al área de actuación del Sistema de Control Interno del Poder Ejecutivo Federal;

IX - realizar auditorías y fiscalizaciones en los sistemas contable, financiero, operacional, de personal y demás sistemas administrativos y operacionales;

X - evaluar el desempeño de la auditoría interna de las entidades de la administración indirecta;

XI - constatar la eficiencia de los controles internos mantenidos sobre las operaciones de crédito, avales, garantías, derechos y haberes de la Unión; y

XII - evaluar la consistencia de las operaciones de crédito, avales, garantías, derechos y haberes de la Unión.

Existe, en estos términos, un cuadro institucional más que favorable para la articulación entre los sistemas de evaluación del área financiera y de planificación y gestión de la acción gubernamental en el ámbito del PPA.

### 3.3 Elementos de evaluación del PPA 2000/2003

Esta sección está prácticamente toda estructurada a partir de trabajos de técnicos del IPEA sobre la función evaluación en el PPA, conforme textos de referencia de Gusso (1998, 2000a, 2000b) y Garcia (2000). Estos análisis son bastante profundos y reflejan la experiencia de especialistas con vivencia real en la evaluación de políticas y proyectos gubernamentales.

La contribución posible para estos estudios, en el ámbito del presente subproyecto, es procurar relacionar sus principales conclusiones y propuestas a los criterios de metaevaluación que fueron siendo construidos a lo largo de los trabajos, así reforzando las posiciones de aquellos y en algunos casos ampliando o generalizando el alcance de tales posiciones, a la luz de otros procesos de evaluación aquí analizados.

La citación a estas fuentes es hecha de manera que permita una lectura independiente del texto original. Sin embargo, los trechos resumidos/reproducidos

son apenas lo esencial para la comprensión básica de sus principales elementos, siendo aconsejable una consulta directa a los textos originales.

Lo mismo se aplica a las contribuciones de Gartenkraut (2000 a, b) y de Barros Silva (2000) que tratan del estudio de macro ejes de desarrollo como parte de la agenda del PPA 2000/2003 y las contribuciones de Barros Silva y Costa (2000) que tratan de las bases conceptuales y de la estructura operacional de la evaluación de programas. Sería inútil y lógicamente poco consistente la recurrencia extensiva a estos textos en el presente informe, considerando que son parte del mismo proyecto al que se refiere. Esta es la razón por la cual también en este caso las citas son mantenidas en un nivel mínimo indispensable para la comprensión de las conexiones de esos trabajos a su meta, sin dispensar la consulta directa a los originales.

### 3.3.1 Estructura del PPA

Los planes plurianuales fueron establecidos por la Constitución Federal de 1988. Conforme comentado en la subsección 3.1.1, el PPA 2000/2003 es el primero que incorpora en su estructura el carácter de plan estratégico de gobierno y cubre la totalidad de la acción pública federal.

El PPA tiene una estructura jerarquizada, en la cual las distintas acciones de gobierno son organizadas en programas, que en su conjunto cumplen los macroobjetivos de la política gubernamental. Estos macroobjetivos fueron definidos a partir de una orientación estratégica de gobierno, que – debatida y complementada en el Congreso Nacional – resultó en las directrices estratégicas que siguen (Gusso, 2000b, p. 2):

- i)* consolidar la estabilidad económica con crecimiento sostenido;
- ii)* promover el desarrollo sostenido dirigido a la generación de empleos y oportunidades de renta;
- iii)* combatir la pobreza y promover la ciudadanía y la inclusión social;
- iv)* consolidar la democracia y la defensa de los derechos humanos;
- v)* reducir las desigualdades interregionales; y
- vi)* promover los derechos de minorías víctimas de preconcepto y discriminación.

En el proceso de construcción del Plan, los rebatimientos de estas directrices estratégicas en macroobjetivos y luego en programas de acción fueron trabajados a partir de un encadenamiento lógico de acciones, que debería envolver prácticamente todos los órganos y entidades de la Administración Federal. En un período relativamente corto – 1998/1999 – debería ser

cumplida una secuencia de procedimientos complejos de reorganización y formalización de elementos del Plan, que envolvían fundamentalmente (Gusso, 2000b, p. 5):

- i) las Orientaciones Estratégicas
  - a) de la Presidencia y
  - b) de los Ministerios;
- ii) el inventario de las acciones gubernamentales en curso;
- iii) su análisis crítico y su rediseño
  - a) su agregación en los Programas
  - b) su dimensionamiento presupuestario-financiero plurianual y
  - c) la identificación Directrices-Macroobjetivos-Programas;
- iv) su expresión, detallada, para la elaboración del Presupuesto General de la Unión para el año inicial.

Conforme relata Gusso (2000b), las turbulencias económicas y políticas que suceden en el período de preparación del Plan no permitieron que el encadenamiento de las etapas se diese con la tempestividad y la madurez necesarias. Los plazos legales para la formalización del PPA exigían que fuese presentado impostergerablemente hasta mediados de 1999, y sólo fue posible en detrimento de relaciones secuenciales importantes entre elementos del Plan. La agregación de las acciones gubernamentales en curso en los programas (iii-a) no fue precedida por una madurez del análisis crítico y rediseño (iii) de las acciones gubernamentales inventariadas (ii). El acortamiento de plazos también limitó la ampliación sobre desdoblamientos de las orientaciones estratégicas de los ministerios (i-b) en la agregación de acciones gubernamentales a los programas (iii-a). El alcance limitado del análisis crítico y rediseño de las acciones gubernamentales inventariadas (iii) implica también el debilitamiento de sus nexos con las orientaciones estratégicas (i). Según Gusso (2000b, p. 5, texto interpretado) hubo también un acortamiento del plazo para la realización de los componentes de dimensionamiento presupuestario-financiero plurianual de los programas (iii-b), su delineamiento para la elaboración del Presupuesto General de la Unión para el año inicial (iv). Según cita del autor:

Los efectos de estos incidentes de recorrido – que se reflejan en los enunciados de los objetivos e indicadores de los Programas y, principalmente, en la consistencia del componente (iii-c) – por cierto tendrán que ser considerados en el diseño de las evaluaciones de programa y, por consiguiente, en la evaluación de resultados e impactos del Plan (por sus repercusiones en los criterios de efectividad y eficacia) (Gusso, 2000b, p. 5).

La relación básica de evaluación que se establece entre los niveles de los macroobjetivos y de los programas tenderá a reflejar la misma fragilidad que caracteriza los nexos entre estas dos instancias en el proceso de constitución del Plan. No obstante, es necesario reconocer que estas fragilidades apenas se manifiestan porque un paso mayor – que es el establecimiento de las bases de relaciones causales entre estas instancias – ya fue dado. Como lo reiterado por García (2000, p. 40) hay avances significativos que empiezan por la ruptura de la inercia en que se encontraba el sistema de planificación.

Los macroobjetivos propiamente dichos son 28, enunciados como sigue (Gusso, 2000b, p. 3-4):

MO-01: crear un ambiente macroeconómico favorable para el crecimiento sostenido.

MO-02: sanear las finanzas públicas.

MO-03: elevar el nivel educacional de la población y ampliar la capacitación profesional.

MO-04: alcanzar US\$ 100 billones de exportaciones hasta 2002.

MO-05: aumentar la competitividad del agronegocio.

MO-06: desarrollar la industria del turismo.

MO-07: desarrollar la industria cultural.

MO-08: promover la modernización de la infraestructura y el mejoramiento de los servicios de telecomunicaciones, energía y transportes.

MO-09: promover la reestructuración productiva con vistas a estimular la competencia en el mercado interno.

MO-10: ampliar el acceso a los puestos de trabajo y mejorar la calidad del empleo.

MO-11: mejorar la gestión ambiental.

MO-12: ampliar la capacidad de innovación.

MO-13: fortalecer la participación del país en las relaciones económicas internacionales.

MO-14: ofrecer escuela de calidad para todos.

MO-15: asegurar el acceso y la humanización del atendimento en la salud.

MO-16: combatir el hambre.

MO-17: reducir la mortalidad infantil.

- MO-18: erradicar el trabajo infantil degradante y proteger al trabajador adolescente.
- MO-19: asegurar los servicios de protección a la población más vulnerable a la exclusión social.
- MO-20: promover el desarrollo integrado del campo.
- MO-21: mejorar la calidad de vida en las aglomeraciones urbanas y regiones metropolitanas.
- MO-22: ampliar la oferta de habitaciones y estimular el mejoramiento de las viviendas existentes.
- MO-23: ampliar los servicios de saneamiento básico y de saneamiento ambiental de las ciudades.
- MO-24: mejorar la calidad del transporte y del tránsito urbano.
- MO-25: promover la cultura para fortalecer la ciudadanía.
- MO-26: promover la garantía de los derechos humanos.
- MO-27: garantizar la defensa nacional como un factor de consolidación de la democracia y del desarrollo.
- MO-28: movilizar gobierno y sociedad para la reducción de la violencia.

Lo enunciado en los macroobjetivos es aclarado cuanto por la dificultad de ser establecidas relaciones causales entre estos y los objetivos y metas de los programas. Mientras algunos de ellos son en su propio título claramente ligados a metas cuantitativas – por ejemplo el MO 04, “alcanzar R\$ 100 billones en exportaciones hasta el 2002” – otros envuelven un espectro amplio de respuestas posibles a su cumplimiento parcial. Son los casos de macroobjetivos como el MO 19, “asegurar los servicios de protección a la población más vulnerable a la exclusión social”, o del MO 25, “promover la cultura para fortalecer la ciudadanía”.

Las diferencias apuntadas son más profundas que una mera cuestión de enunciado de los objetivos. Aparte de las dificultades de plazo de encadenamiento apuntadas por Gusso (2000 a, b) y el entrenamiento aun insuficiente del cuerpo técnico de los ministerios con relación a la dinámica de preparación y aplicación del Plan, apuntado por Garcia (2000) existe una diferenciación de fondo sobre la naturaleza de los problemas a que cada uno de estos objetivos se propone a cumplir. En cuanto algunos dicen respecto a la resolución de problemas estructurados, para los cuales existen soluciones claras y unívocas, otros – la mayoría – envuelven problemas parcialmente

estructurados, para cuya solución participan múltiples factores y condiciones ni siempre contenidos en la esfera decisoria y ejecutiva de las entidades encargadas de enfrentarlos. La consideración de estas naturalezas de problemas y sus implicaciones en la planificación y evaluación de la acción pública es explorada con gran competencia por Garcia (2000).

Los programas que en su conjunto deben cumplir los macroobjetivos citados son de cuatro tipos (Garcia, 2000, p. 29):

- Finalístico – bienes y servicios a ser ofertados directamente a la sociedad;
- Servicio al Estado – bienes y servicios ofertados directamente al Estado por instituciones creadas para este fin;
- Gestión de políticas públicas – formulación, coordinación supervisión, evaluación y divulgación de políticas públicas, previstos un único programa por ministerio; y
- Apoyo administrativo – acciones de naturaleza típicamente administrativa que, aunque colaboren para la consecución de los programas finalísticos y otros, no tienen sus gastos pasibles – en el momento – de apropiación a aquellos programas. Es previsto un único programa de este tipo por unidad presupuestaria.

Refiriéndose a la realización de las acciones-fin relativas a la mayoría de los macroobjetivos las principales articulaciones de estos se establecen con los tres primeros tipos de programas, con énfasis en el primero.

### 3.3.2 Principales desafíos para la función evaluación en el PPA

La evaluación de los planes plurianuales cuanto al cumplimiento de sus metas es establecida por el Art. 74 de la Constitución Federal como objeto de los sistemas de control interno de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial. El fundamento de la función evaluación, en principio constitucional, le confiere un nivel elevado de formalidad, que es reflejado en la organización institucional que asume.

Para el PPA 2000/2003, el contenido de la función evaluación – de acuerdo con el Manual de Elaboración y Gestión del Plan – es definido en los términos reiterados en el cuadro 4 (extraído de Gusso, 2000a):

## CUADRO 4

Evaluación en el PPA 2000/2001. Extraído de Gusso (2000a).

MOG/SPI. PPA 2000. *Manual de Elaboración y Gestión*

### 8.1 Introducción

1. La evaluación del Plan Plurianual se da en dos etapas:

- a) Evaluación, por el Gerente, del desempeño físico y financiero del programa bajo su responsabilidad; y
- b) Evaluación, coordinada por el MPO/SPA, del conjunto de programas con relación a los objetivos y directrices sectoriales y a los macroobjetivos del Gobierno.

2. Los resultados de la evaluación, con periodicidad anual, serán empleados para informar al núcleo estratégico del Gobierno y al Congreso Nacional cuanto a la ejecución del Plan y para orientar la elaboración de los proyectos de ley de directrices presupuestarias y de ley presupuestaria anual.

### 8.2 Evaluación del Programa

1. Cada programa será evaluado de modo que constate los siguientes aspectos:

- a) Consecución del objetivo del programa, mediante la obtención de datos que permitan comparar la evolución del índice relativo al indicador establecido;
- b) Consecución de las metas y grados de ejecución física y financiera de los proyectos y actividades, así como de las demás acciones que continúen el programa; y
- c) Grado de satisfacción de la sociedad cuanto a bienes y servicios ofertados por el programa (ver Decreto nº 2.829/98).

2. En el caso de programas de acciones continuadas, la evaluación incluirá el análisis de desempeño cuanto a las metas de calidad y productividad establecidas.

3. El análisis crítico de los resultados de esta etapa, coordinada por el gerente, se destina al perfeccionamiento del programa, de sus métodos y sistemas de gerenciamiento. Los resultados de la evaluación de los programas subsidiarán la etapa siguiente, de evaluación del Plan Plurianual.

### 8.3 Evaluación del Plan Plurianual

1. El Plan Plurianual será evaluado en función de los siguientes aspectos:

- a) Desempeño del conjunto de programas de cada área de actuación del Gobierno, con relación a los macroobjetivos establecidos en el Plan; y
- b) Consolidación de la realización física y financiera de las metas de proyectos y actividades de cada uno de los programas de cada Ministerio.

2. El análisis crítico de los resultados de esta etapa, coordinado por el MPO/SOF/SPA, tiene por objetivo subsidiar:

- a) Decisiones cuanto al gerenciamiento del Plan Plurianual;
- b) La elaboración del proyecto de ley de directrices presupuestarias (inclusive alteraciones en el Plan Plurianual); y
- c) Decisiones de asignación de recursos, mediante créditos suplementarios y elaboración de alteraciones en la ley presupuestaria.

Más que dos etapas, son caracterizados dos horizontes de evaluación, uno en el ámbito de los programas, abarcando su desempeño físico y financiero, otro en el ámbito de la política gubernamental, en lo que respecta a los objetivos y directrices sectoriales y a los macroobjetivos del gobierno. Y como enfatiza Gusso (2000a, 2000b) uno de los desafíos centrales de la evaluación está en establecer el nexo entre macroobjetivos de gobierno y los objetivos y metas de los programas.

Como expone la subsección anterior, el proceso de encadenamiento entre elementos del Plan fue abreviado en razón de contingencias y plazos legales ajenos a su lógica constitutiva y etapas, que deberían tener lugar después de la madurez de sus antecesores lógicos, fueron en verdad desarrolladas paralelamente a ellos. Esto implicó un debilitamiento de nexos entre orientaciones estratégicas, macroobjetivos y objetivos y metas de los programas. Es claro que, siendo los nexos de origen constitutivo de los programas poco claros y débiles, aquellos de retorno de los programas a su inserción más amplia – en el nivel de los macroobjetivos de gobierno y de las políticas sectoriales – necesariamente también sufrirán los mismos problemas.

Reconociendo estos problemas y sin pasar por alto la importancia de la relación de nexo entre los elementos constitutivos del Plan, Gusso (1998, 2000 a) propone – en concordancia con la estructura básica de evaluación definida en el Manual de Elaboración y Gestión del PPA (cuadro 4) – la organización de tres bloques de procedimientos y requisitos a observar en el proceso de evaluación del Plan. Son los siguientes (Gusso, 1998, p. 5):

- i) identificación de los problemas socioeconómicos que demandaron las políticas públicas en que se inscriben los programas y proyectos de gobierno y la reconstitución de esas políticas para fines de análisis;
- ii) la descripción de estos programas / proyectos y de su curso de implementación en un período de tiempo dado, según las delimitaciones determinadas por las metas atribuidas al estudio; y
- iii) el análisis de su implementación y de sus productos y resultados vis a vis a los criterios y las informaciones elaborados en los puntos i y ii; y los encontrados con respecto a los modelos de desempeño esperados por el gobierno.

El primer punto i) envuelve el desafío central de rescatar el nexo entre “áreas-problema” y acciones de los programas. Aparte la naturaleza parcialmente estructurada de los problemas que suelen configurar objetivos de la acción pública, de acuerdo con el referencial desarrollado por Garcia (2000), esta relación es compleja porque – como resalta Gusso (1998, 2000 a) – el objeto de la acción en el programa es definido de acuerdo con sus posibilidades y

límites, en cuanto los macroobjetivos reflejan la búsqueda de una solución técnica racional ni siempre factible en el momento con los recursos entonces disponibles. El reconocimiento de estos límites es un punto de partida para la estructuración de la segunda parte *ii)* con base en una visión realista de la capacidad resolutoria del programa considerado. El monitoreo de estos programas envuelve – en los términos propuestos por Gusso (1998) – los pasos siguientes (*op. cit.* p. 6):

- a) aclarar adecuadamente los términos en que son propuestos los objetivos y las metas que el programa pretende alcanzar;<sup>23</sup> lo que implica una condición de “deconstrucción” del discurso por medio del cual los programas/actividades/proyectos son públicamente presentados, para identificar su efectiva configuración y dimensión y los posibles efectos sobre la solución de los problemas que dieron origen a esta política pública;
- b) describir objetivamente la forma como el programa pretende ser conducido, por medio de una especie de “modelo de acción”; en general, en el formato usualmente adoptado para la presentación de un proyecto: “ingeniería”, recursos políticos, institucionales y reales para movilizar, presupuesto y costos, organización, formas de financiamiento, etc., o, también, según un flujograma/cronograma de eventos del proceso de ejecución; y
- c) describir, de modo sistemático, la trayectoria de implementación del programa en el período de tiempo determinado, observando el comportamiento de estos varios componentes del “modelo de acción” y describiendo las metas realizadas y/o por realizar.

La evaluación de programas finalísticos en el área de salud, que forman la base empírica para el trabajo de Barros Silva y Costa (2000) refleja un encadenamiento conceptual y operacional semejante al propuesto por Gusso. Queda claro, a partir del examen de las dos fuentes, su carácter narrativo/descriptivo. E primer paso – de la “deconstrucción” de los objetivos del programa públicamente declarados – ciertamente es el más complejo y delicado entre los tres puntos citados y, en el caso de la estructura conceptual propuesta por Barros Silva y Costa, es rebatido en gran parte por un análisis institucional que busca identificar los condicionantes institucionales de desempeño que “(...) facilitan o dificultan la consecución de los objetivos o metas programáticas” (Barros Silva y Costa, 2000, p. 17).

23. A grosso modo, se entenderá por metas de un programa sus *outputs*, o productos “físicos”, y por objetivos sus *outcomes*, o el resultado de la inserción de los *outputs* en la situación precedente, modificando, en algún grado, el estado del problema levantado inicialmente.

El tercer punto, que tiene carácter analítico e interpretativo, rescata el concepto de evaluación en su sentido más amplio de juicio valorativo. En las palabras de Gusso (1998, p. 6), su meta es “estructurar una constatación de desempeño del programa examinado e intentar examinar sus posibilidades de alcanzar resultados”. El autor enfatiza el sentido atenuante del vocablo “intentar”, dejando clara la idea de que la evaluación de programas de la forma como es posible en la estructura del PPA no es la evaluación estricta de resultados. Este abordaje es semejante al que se dio, en este estudio, a algunos casos de sistemas integrados de evaluación – en particular el caso de la propuesta chilena de integración institucional – en el sentido de que el compromiso con impactos sociales de distintos componentes del sistema de evaluación no debe ser visto como si cada uno en sí encerrase todos los aspectos sociales relevantes, pero sí que cada uno establece conexiones con un sistema mayor, que en su todo responde por los resultados de la acción evaluada.

Por analogía, la estructura de evaluación del PPA no dejaría de ser también un sistema integrado. La caracterización de los resultados finales de cada programa y de su relación con los macroobjetivos estratégicos y con la orientación estratégica del gobierno se produce en el ámbito de la evaluación *ex-post* del conjunto de los programas y no en el ámbito de cada uno de ellos.

El tercer punto, en los términos propuestos por Gusso (1998, p. 7) se desarrolla alrededor de los siguientes procedimientos:

- i) análisis e interpretación de la incidencia de los principales factores que contribuyeron positivamente o negativamente para el encaminamiento del proceso de implementación y para el alcance de las metas estipuladas, nuevamente considerando los aspectos críticos observados en cada componente del “modelo de acción”; se tendrá presente, aquí, principalmente lo que se refiera a la efectividad, eficiencia y tempestividad de las varias actividades envueltas en este proceso;
- ii) análisis del comportamiento del programa con relación a sus interfaces con otras acciones de gobierno, que deberían contribuir para el alcance de sus objetivos o facilitar su implementación; y
- iii) análisis y apreciación de la calidad de las metas alcanzadas y de las limitaciones habidas para su alcance y, tentativamente, la apreciación de sus posibilidades de contribuir para el logro de los objetivos propuestos, según la identificación hecha en el ítem “a” y en las condiciones del contexto estudiadas en el primer bloque.

Aparte de una cierta mezcla de componentes de evaluación formativa y acumulativa, comentada por el autor en el segundo encuadramiento del texto (2000b) y ya superada por la definición más clara de la temporalidad de la evaluación en el Manual de Elaboración y Gestión MOG/SPI. PPA 2000 (cuadro 4) llama la atención la formulación del tercer bloque la absoluta predominancia de contenidos analíticos y de interpretación y, en último análisis, de los componentes cualitativos de evaluación. Por eso el gran énfasis dado por el autor a los requisitos de experiencia de observación y calidad de las informaciones sobre el objeto evaluado.

Regresando a la heterogeneidad de los macroobjetivos y a las particularidades de los programas – condicionados por límites objetivos de movilización de recursos y de base técnica adecuada para su ejecución – queda claro que la evaluación de resultados finales relacionados al conjunto de los programas y macroobjetivos de gobierno consiste en una tarea gigantesca y muy difícil de ser llevada a cabo simultáneamente para todos. La heterogeneidad de los macroobjetivos implica una gran heterogeneidad de la calidad de informaciones relacionadas a cada vertiente de la acción pública cubierta por aquellos y la especificidad técnica de cada una de estas vertientes hace imposible contar, en la práctica, con especialistas que tengan experiencia de observación sobre todas ellas. De esa forma emerge un nuevo desafío para la función evaluación, que es cómo relacionar resultados fragmentados en programas de alcance limitado a un todo vasto y heterogéneo, que en el límite se confunde con la propia política de gobierno. Este desafío es tratado como “nuevo” bajo el contexto de esta sección porque no se confunde con el problema de debilitamiento de los nexos orientación estratégica / macroobjetivos / programas en razón de la abreviación de etapas y componentes constitutivos del Plan. Existiría, aunque esos nexos hubiesen sido bien definidos y reflexionados, en recurrencia de la amplitud del espectro cubierto por la acción pública que integra el Plan.

La respuesta de Gusso (1998, 2000a, b) para este desafío es el “recorte” del conjunto en bloques homogéneos, llamados preliminarmente por el autor como “bloques operacionales”. La idea básica es organizar macroobjetivos y programas según ejes temáticos que relacionen los indicadores de resultados de los programas a los macroobjetivos agrupados. En su trabajo más reciente (Gusso, 2000a) el autor desenvuelve un modelo previo de organización de dos de estos ejes temáticos, **reestructuración productiva y aumento de la competitividad**. El autor identifica, bajo el fundamento de cada uno de los macroobjetivos pertinentes a las dos líneas citadas, programas separados y de interés común, de esta forma generando nexos entre conjuntos definidos de programas y macroobjetivos correspondientes a los ejes temáticos. Esta forma de organización

resuelve, conceptualmente, uno de los grandes estrangulamientos de la relación de nexos entre resultados parciales de programas y resultados finalísticos de la acción pública, una vez que mediante un agrupamiento criterioso es posible establecer los aportes específicos que cada programa puede traer a la consecución de un objetivo, sin caer en la trampa aparentemente lógica pero ilusoria de que cada uno de los programas en sí mismo responda por resultados finales que no dependen exclusivamente de su desempeño.

Para un análisis de la construcción lógica de los casos trabajados por Gusso (2000b) es indispensable una consulta directa al texto citado. La materia no se presta a resumen esquemático por estar organizada de forma bastante densa en el original y, por otro lado, su reproducción íntegra acabaría distanciándose del objetivo específico de esta sección. Pero para ilustrar como se organiza la construcción de nexos en el modelo propuesto es reproducida a seguir la tabla-síntesis que resulta de esta construcción.

TABLA 1  
Efecto Potencial de los Programas Sobre el Alcance de los Eje/Macroobjetivos

Programas Competitividad	Eje Reestr. Productiva			Eje		
	MO <sub>1</sub>	MO <sub>k</sub>	MO <sub>n</sub>	MO <sub>1</sub>	MO <sub>k</sub>	MO <sub>n</sub>
Progr. A	++	+	0	+++++	+++	+
Progr. B	+	0	0	+++++	++	++
Progr. Z	0	0	+	++	+++	+

Fuente: Gusso, 2000b, p. 10. °

El autor observa que el proceso de definición de matrices como la ejemplificada debe pasar por sucesivas filtraciones, una vez que una primera selección se dirigirá a incluir relaciones muy extensas de programas. La idea es concentrar la evaluación sobre los programas o acciones con mayor potencial de contribución para los ejes / macroobjetivos considerados. Una salvedad, sin embargo, es hecha con respecto a acciones que, aunque con menor efecto potencial relativo, sean relevantes para el alcance de los ejes/macroobjetivos. Este sería el caso, en particular, de la regulación.

El desarrollo de estos criterios de agrupamiento e identificación de nexos causales entre elementos del Plan – en particular entre resultados de programas y resultados finalísticos establecidos en los macroobjetivos – parece ser un camino promisorio para que la función evaluación contribuya de forma sustantiva para la planificación y la gestión del Plan en sus diversas etapas.

### 3.3.3 El PPA como inductor de sistematización y formalización de la función evaluación

De los predicados, referentes a la función evaluación, trabajados en la estructura teórica de este subproyecto, considerando la eficacia de la evaluación en el sentido de ser útil para la planificación y gestión de la acción pública, se destacan la sistematización y la formalización. La sistematización envuelve la articulación funcional y temporal de diferentes iniciativas y acciones evaluadoras, y la formalización, su eficacia legal e institucional en la estructura administrativa. En repetidos pasajes de este informe fue mostrada la relación entre estos atributos y el carácter centralizado y obligatorio de la evaluación.

El PPA, como instrumento establecido por la Constitución, tiene desde su origen un peso institucional muy fuerte, y el diseño de la función evaluación en su ámbito conduce a la su formalización no sólo en la esfera federal como también en la esfera de los Estados y municipios que participan de sus programas.

Algunas de las oportunidades y problemas identificados por los técnicos de la Acción Monitoreo y Evaluación de Políticas Públicas, inserida en el Programa Información y Conocimiento en Políticas Públicas, descritos por Gusso (2000a), son bastante convergentes con relación a estudios de este subproyecto sobre otros sistemas de evaluación en América Latina. En su mayoría son problemas de sistematización, en los términos definidos anteriormente. En las anotaciones a seguir son comparados con observaciones específicas de este Informe.

#### a) Problemas

##### Detectados por técnicos de la Acción Monitoreo (...) (Gusso, 2000a)

Baja percepción de que procesos evaluativos ocurren en varios niveles de gestión y con diferenciadas configuraciones de propósitos y metodologías, dificultando la adecuada definición de competencias institucionales, funcionales y temporales y capacidades técnico-operacionales para conducirlos y, por último, integrarlos en evaluaciones sumativas.

Inexistencia de normas, métodos y procedimientos para el registro sistemático de eventos de implementación, y de canales específicos de comunicación que permitan ordenar y agregar, en los niveles apropiados, las informaciones para alimentar las varias instancias de los procesos evaluativos.

##### De los casos analizados en este subproyecto

Problemas de integración entre segmentos temporales de evaluación *ex-ante*, de proceso y *ex-post* detectados principalmente en los casos del SIEMPRO (Argentina), por falta de articulación con otras instancias evaluadoras en la máquina estatal y del SINERGIA (Colombia) y SINE (Costa Rica), los dos últimos por no establecer una demarcación que separe los conceptos de autoevaluación (de proceso) de la evaluación *ex-post*. En el caso de Chile, la Propuesta Integradora articulada por las áreas financiera, de planificación y de modernización y gestión busca solucionar este problema.

Los casos del SINERGIA (Colombia) y SONE (Costa Rica) son los que mostraron – en el plan formal – mayor articulación entre registros de implementación y procesos de evaluación. Sin embargo, como observado en los respectivos estudios, son pocas las experiencias de funcionamiento efectivo de estos canales.

(sigue)

(continuación)

Limitada incorporación de innovaciones conceptuales / teóricas, metodológicas y técnicas desarrolladas y experimentadas en organismos extranjeros e internacionales en el campo de las evaluaciones de políticas públicas y programas gubernamentales.

Incipiente internización de valores y conductas que hagan viable una "cultura de evaluación" como parte de los sistemas de gestión pública y que faciliten un tranquilo procesamiento de las actividades evaluativas.

Particularmente en el caso de Colombia, queda la impresión nítida de que el diseño formal de los instrumentos supera en mucho las condiciones reales de su aplicación concreta.

En el caso de Chile, la materia es igualmente objeto de preocupación de la Propuesta Integradora.

Este es un problema común a todos, con la posible excepción de Costa Rica, que parece haber incorporado de forma más orgánica la función evaluación relacionada al cotidiano de la gestión pública. En Chile hay un esfuerzo articulado de superación de este problema, a partir de la fuerte valorización de la cultura evaluativa en la Propuesta de Integración Institucional.

## b) Oportunidades

### Detectados por técnicos de la Acción Monitoreo (...) (Gusso, 2000a)

Crecientes demandas públicas por transparencia en los actos de gobierno y por *accountability* en la gestión pública y el propio empeño de las lideranzas de gobierno en obtener mayor efectividad en la gestión implican desarrollar políticas y sistemas destinados a tornar las evaluaciones permanentes y partes integrantes de las estructuras gubernamentales.

Posibilidad de confrontar y paulatinamente consolidar e integrar los varios cuerpos normativos e instrumentos de orientación para procedimientos sobre controles internos, evaluación institucional y evaluación y monitoreo de programas de gobierno, emitidos por los órganos superiores de estas áreas.

Avances importantes, en los programas de cooperación técnica y de capacitación para diseminar nuevos métodos y técnicas de evaluación y para fortalecer la función evaluación en la gestión pública [Ej.: proyecto IPEA/BID envolviendo Chile y Argentina.

Esfuerzos de la Secretaría de Gestión en el sentido de implantar una red de capacitación en gestión y evaluación de programas sociales – y la propia directriz del PPA de volver sistemática la evaluación de programas – constituyen pertinentes estímulos a la más amplia diseminación de valores y modelos de conducta que facilitarán las actividades evaluativas en el gobierno federal.

### De los casos analizados en este subproyecto

Es una oportunidad que se hace sentir en todos los casos analizados, siendo las mejores perspectivas de su aprovechamiento en aquellos en que existe un esfuerzo articulado de integración interinstitucional de la función evaluación (Chile y Costa Rica).

Más que una oportunidad el enunciado corresponde al principal objetivo de la organización institucional y del fortalecimiento de la función evaluación. En ninguno de los casos analizados – inclusive Estados Unidos – ya se alcanzó un nivel avanzado de consolidación e integración entre los sistemas de evaluación de desempeño y financiero/presupuestario.

Una posible situación transitoria de preparación subsiguiente de avance, en esta línea, sería la realización de procesos de metaevaluación a partir de los criterios propuestos en la sección 1.4 de este Informe.

Tanto el SIEMPRO (Argentina) como el área social del MIDEPLAN (Chile) constituyen sistemas bien capacitados de evaluación de programas sociales. Cuanto a la sistematización de la evaluación de programas en general, la iniciativa del PPA no tiene paralelo entre los demás países latinoamericanos analizados. En el caso de Chile, existe la propuesta integradora de la función evaluación, pero no existe un plan aglutinador/inductor para la semejanza del PPA. En los casos de Colombia y de Costa Rica existen los planes de desarrollo y los respectivos sistemas de evaluación, pero los planes no tienen la misma cobertura del PPA, en el sentido de abarcar prácticamente la totalidad de la acción pública en nivel nacional.

De todos los casos analizados se puede afirmar con seguridad que el PPA es el plan con mayor poder inductor para la formalización y sistematización de la función evaluación. Esto no implica juicio de valor cuanto a las mejores o peores condiciones de la máquina de Estado como un todo con respecto a la misma función. En el caso Chile se articula una propuesta de integración institucional que es independiente de un plan de desarrollo para su ejecución; y en Costa Rica, la expansión de la meta del SINE prevé la expansión de su acción para fuera de los límites del Plan de Desarrollo. Pero para el caso de Brasil, el Plan abarca todo el Presupuesto y, por lo tanto, todo aquello que se defina en su ámbito – con respecto a la evaluación y sus procedimientos – estará automáticamente definido para toda la máquina estatal federal.

### 3.4 Modernización del Estado y función evaluación en el Estado de Sao Paulo

Esta sección tiene carácter esencialmente descriptivo – con base en las atribuciones formales de competencias – de los principales componentes del sistema de evaluación de la gestión pública en el Estado de Sao Paulo. Se trata de un sistema complejo y de gran envergadura, que tomó cuerpo a lo largo de los últimos cinco años y que merece un estudio más profundo oportunamente. La limitación del abordaje en esta sección se debe al hecho de que el foco del subproyecto está básicamente concentrado sobre la función evaluación de una perspectiva nacional y la necesidad de que un estudio de caso más profundo sobre sistemas estatales, en Brasil, exigiría considerar otros Estados que – como lo mencionado en la sección referente a Antecedentes (3.1) – también ha emprendido esfuerzos importantes en el sentido de valorar la función evaluación. Un estudio de este alcance exigiría tiempo y recursos no previstos en el propósito de este subproyecto.

La principal fuente de información institucional que fundamenta esta sección es la base de datos “Perfil de la Administración Pública Paulista” (Sao Paulo, FUNDAP, 2001a) cuya disponibilidad *on-line* a partir del Portal del Gobierno del Estado de Sao Paulo es en sí una señal del nivel de madurez ya alcanzada por los sistemas de información pública del Estado.

#### 3.4.1 Sistemas y componentes de evaluación en el gabinete del Gobernador

El Gabinete del Gobernador abriga, entre sus competencias evaluadoras, el Sistema Estatal de Defensa del Usuario de Servicios Públicos (SEDUSP), creado en 1999 por la Ley nº 10.294. Este es el único subsistema de evaluación que hoy está directamente subordinado al Gabinete. Otros subsistemas tienen vínculos con los consejos superiores establecidos en el Gabinete, pero tienen estructuras ejecutivas localizadas en otros órganos. Es el caso del Consejo Superior de Calidad y Productividad y del Consejo Estatal de Desarrollo Económico y Social (CEDES).

Otros sistemas, de gran relevancia en el proceso de modernización y reforma del Estado, están vinculados a la Secretaría de Gobierno y Gestión Estratégica (ver 3.4.2), que tiene origen institucional en la Casa Civil del Gabinete del Gobernador y que hasta hoy mantiene una gran proximidad. No menos importantes son las funciones evaluadoras vinculadas a las áreas de gobierno de políticas sociales, de economía y planificación, financiera y sectoriales.

#### 3.4.1.1 Sistema Estatal de Defensa del Usuario de Servicios Públicos (SEDUSP)

Son objetivos del SEDUSP:

- crear y asegurar un canal de comunicación directo entre los prestadores de servicios y los usuarios, a fin de constatar el grado de satisfacción de estos últimos y estimular la presentación de sugerencias;
- crear y asegurar un programa integral de información para asegurar al usuario el seguimiento y fiscalización del servicio público;
- crear y asegurar un programa de calidad adecuado, que garantice los derechos del usuario;
- crear y asegurar un programa de educación para el usuario, comprendiendo la elaboración de manuales informativos de sus derechos, de los procedimientos disponibles para su ejercicio y de los organismos con las direcciones para la presentación de quejas y sugerencias;
- crear y asegurar un programa de racionalización y mejoramiento de los servicios públicos;
- crear y asegurar mecanismos alternativos e informales de solución de conflictos, inclusive contemplando formas de liquidación de obligaciones decurrentes de daños en la prestación de servicios públicos;
- crear y asegurar un programa de incentivo para la participación de asociaciones y órganos representativos de clases o categorías profesionales para la defensa de los asociados;
- crear y asegurar un programa de entrenamiento y valorización de los agentes públicos; y
- crear y asegurar un programa de evaluación de los servicios públicos prestados.

Integran el SEDUSP las Oidorías y las Comisiones de Ética, creadas por la misma ley, con presencia sistémica en los diferentes órganos y entidades de las administraciones directa e indirecta del Estado. La sistematización y control de las informaciones referentes a los servicios estará a cargo de una Comisión

de Centralización de las Informaciones de los Servicios Públicos del Estado de Sao Paulo, con representación de los usuarios. En cuanto esta Comisión no esté instituida, la Fundación Sistema Estatal de Análisis de Datos (SEADE) (ver 3.4.4) ejercerá sus atribuciones. El SEDUSP se articula también con los órganos encargados de desarrollar los programas de calidad del servicio público en el Estado (ver 3.4.5).

Las Oidorías establecidas por la ley que dispone sobre la protección y defensa del usuario del servicio público del Estado de Sao Paulo fueron reglamentadas por el Decreto nº 44.074 de 1/7/1999 y hoy están implantadas en todos los órganos y entidades de la administración directa e indirecta del Estado.

### 3.4.2 Evaluación en el área de Gestión Estratégica, Reforma y Modernización del Estado

La función evaluación en el ámbito de la Secretaría de Gobierno y Gestión Estratégica es ejercida tanto por sus organismos internos como de las entidades de la Administración Indirecta a ella vinculadas, en particular la Fundación del Desarrollo Administrativo (FUNDAP) y la Compañía de Procesamiento de Datos del Estado de Sao Paulo (PRODESP), esta última en la operación del Programa de Gobierno Electrónico y sistemas de información asociados.

Del conjunto de competencias de la Secretaría, se destacan por su pertinencia a la función evaluación:

- coordinar los trabajos de ejecución del Plan de Gobierno y de su ajustamiento delante de la evaluación sistemática de las sus acciones decurrentes;
- coordinar la formulación y control de la ejecución de las políticas para el perfeccionamiento y mejoramiento de la calidad de los servicios de la Administración Pública Estatal;
- coordinar el análisis administrativo de la acción gubernamental;
- encaminar al Gobernador las deliberaciones de los Consejos de Gobierno;
- asesorar al Gobernador en el área técnico-administrativa y en materia de honorificencias;
- coordinar y gerenciar el "Ahorra-Tiempo – Centrales de Atención al Ciudadano" – Programa del Gobierno del Estado de Sao Paulo, instituido por la Ley complementaria nº 847, de 16 de julio de 1998;
- coordinar, acompañar y controlar:
  - el Sistema Estratégico de Informaciones, instituido por el Decreto nº 40.656, de 9 de febrero de 1996;

- las materias relacionadas con el ambiente Internet del Gobierno del Estado, instituido por el Decreto nº 42.907, de 4 de marzo de 1998;
  - el Sistema de Gestión del Patrimonio Inmobiliario del Estado, regido por el Decreto nº 42.079, de 12 de agosto de 1997;
  - el Sistema Integrado de Informaciones Físico-Financieras (SIAFÍSICO), de que trata el Decreto nº 42.604, de 9 de diciembre de 1997, juntamente con la Secretaría de Hacienda; y
  - otros sistemas compatibles con la meta de la Secretaría, que vienen a ser implantados;
- formular las directrices y control de las actividades de informática de la Administración Pública Estatal;
  - ejecutar la política del gobierno del Estado en el área de la administración general y reforma administrativa del servicio público;
  - formular, proponer e implementar las directrices y normas generales de la Administración Pública Estatal, referentes a recursos humanos, suplementos, patrimonio, actividades administrativas complementarias y adquisiciones, contrataciones y tercerizaciones;
  - formular e implementar las directrices y normas referentes a la política salarial, previdenciaria y a la reforma administrativa del Estado; y
  - cuanto a las entidades descentralizadas vinculadas:
    - ejecutar la política previdenciaria del Estado;
    - ejecutar las actividades dirigidas a la elevación del nivel de eficiencia y eficacia de la administración pública estatal, mediante el desarrollo de la tecnología y formación y perfeccionamiento de los servidores del Estado;
    - ejecutar los trabajos de prensa oficial; y
    - ejecutar los servicios de procesamiento de datos y tratamiento de informaciones para la administración directa e indirecta del Estado y prestar los servicios de soporte técnico, entrenamiento, consultoría y gerenciamiento en el área de la tecnología de la información.

De la FUNDAP, en particular, se destacan las siguientes competencias afines con la función evaluación en el Estado de Sao Paulo:

- contribuir para la elevación de los niveles de eficiencia y eficacia de la Administración Pública del Estado de Sao Paulo, mediante:

- la formación y el perfeccionamiento de ejecutivos - el desarrollo de la tecnología administrativa y
- la prestación de asistencia técnica;
- promover cursos, seminarios, palestras y actividades relacionadas;
- dimensionar las necesidades de ejecutivos de la Administración Pública estatal;
- evaluar el potencial de recursos humanos, disponible para la formación de nuevos ejecutivos;
- promover estudios e investigaciones;
- organizar centro de documentación e informaciones referentes a la tecnología administrativa;
- divulgar conocimientos relacionados a su área de actividades; y
- participar de programas de desarrollo administrativo.

Los programas y actividades que siguen son de competencia conjunta de los diferentes órganos y entidades de la Secretaría de Gobierno y Gestión Estratégica y de otra área de Gobierno, cuando sea procedente.

#### 3.4.2.1 Gobierno Electrónico

La implantación del Programa de Gobierno Electrónico es de responsabilidad del Comité Estatal de Gestión Pública, de la Secretaría de Gobierno y Gestión Estratégica y su ejecución envuelve entidades como FUNDAP, PRODESP, FAPESP (Federación de Amparo a la Investigación del Estado de Sao Paulo), y las universidades estatales.

Los objetivos del Programa de Gobierno Electrónico son los siguientes (Sao Paulo, Fundap, 2001b):

- servir como fuerza inductora en la modernización sustantiva de los métodos de trabajo y gestión dentro del Gobierno del Estado de Sao Paulo;
- extender los beneficios de la revolución en las informaciones y comunicaciones, actuales en las relaciones entre individuos, comunidades y empresas, para las transacciones entre la sociedad y el Gobierno; y
- facilitar las transacciones entre sociedad y Gobierno.

El Gobierno Electrónico se desarrolla según dos grandes vertientes de acción, de acuerdo con los destinatarios finales: *i*) transacciones y procesos internos de la Administración estatal; *ii*) transacciones con la sociedad. Las acciones específicas relativas a cada una de estas líneas son listadas a seguir (Sao Paulo, Fundap, 2001b):

- En la organización de las transacciones y procesos internos – Correo electrónico: facilidad de comunicación;
  - Gestión de servicios tercerizados;
  - Gestión de asignación de inmuebles;
  - SIAFEM/SIAFÍSICO;
  - Registro de obras y acciones;
  - Monitoreo de las decisiones del gobernador;
  - Hoja Única;
  - Gestión Documental – protocolo único;
  - Presupuesto del Estado: elaboración y alteraciones;
  - Agenda SP-21;
  - Bolsa Electrónica de Compras; y
  - Acciones internas de Secretarías.
- En las transacciones con la sociedad
  - *Poupateempo* (ahorra tiempo);
  - Delegacia virtual (plantón electrónico);
  - IPVA electrónico;
  - Licenciamiento electrónico de vehículos;
  - GIA/GARE electrónicas;
  - Puesto fiscal electrónico;
  - RG escolar;
  - Infocrim;
  - Medios Electrónicos Negocios Públicos;
  - SEDUSP;
  - *Disque Detran*;

- *Disque Tribunal*;
- Central Única de Marcación de Consultas;
- Gestión de la *Dose Certa*, vía Internet;
- Puesto de Atendimento al Trabajador; y
- Varias otras iniciativas de las Secretarías y organismos.

Los desdoblamientos de estas dos vertientes de acción del Gobierno Electrónico sobre la función evaluación representan, por un lado, la transparencia ampliada de las transacciones y procesos internos de la Administración y, por otro, la respuesta instantánea con respecto a los servicios de interacción directa entre Estado y público. La mayor transparencia de las transacciones y procesos internos abre camino para el seguimiento y evaluación de los programas públicos por parte de cualquier persona o entidad interesadas, lo que amplía el control social y la participación de la sociedad en el proceso ampliado de evaluación de la acción pública. En lo referente a los servicios de interacción directa, el registro automatizado de atendimientos permite el seguimiento continuo de evolución de la eficiencia del servicio, aparte de la posibilidad de indirectamente evaluar la satisfacción de los usuarios mediante el análisis de las críticas y sugerencias enviadas *on-line*. No obstante estas potencialidades, debe ser observado que un gran contingente de la sociedad, en particular entre los segmentos de menor renta, no tienen acceso a esta interacción directa, lo que en la práctica atenúa los impactos positivos asociados a ella.

#### 3.4.2.2 Sistema Estratégico de Informaciones

El Sistema Estratégico de Informaciones fue creado en 1996 en los términos del Decreto nº 40.656, con los objetivos de:

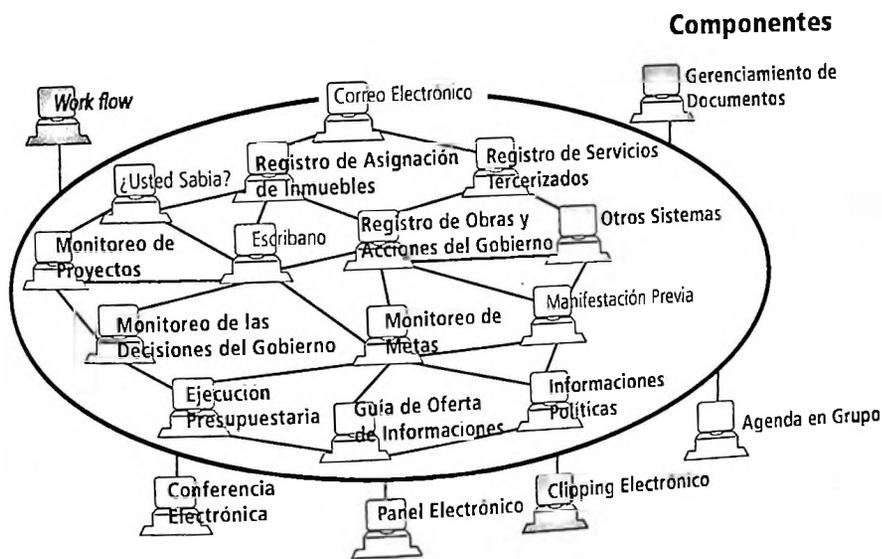
I – hacer viable el uso de la información como instrumento de gestión, de manera especial:

- a) atender a las necesidades del proceso de toma de decisiones;
- b) facilitar la interacción entre los miembros del grupo ejecutivo del Gobierno, asegurándoles el intercambio continuo y sistemático de informaciones;
- c) contribuir para la integración de las acciones gubernamentales;
- d) propiciar el control, evaluación y ajuste constante de las acciones gubernamentales; y
- e) permitir la optimización del uso de los recursos existentes en el Estado.

II – hacer disponibles y/o diseminar informaciones que atiendan a las demandas de los ciudadanos y de entidades de la sociedad civil (Sao Paulo, Estado Decreto nº 40.656 Art.1º).

El mismo decreto establece que el Sistema queda directamente subordinado al titular de la Secretaría del Gobierno y Gestión Estratégica, por medio del Consejo del Sistema Estratégico de Informaciones, de la Unidad de Gestión Estratégica del Gobierno y del Grupo de Coordinación del Sistema Estratégico de Informaciones, más la Compañía de Procesamiento de Datos del Estado de Sao Paulo (PRODESP), vinculada a la Carrera. Además, se crea un Grupo Sectorial de Informaciones Estratégicas junto a los gabinetes del titular de cada secretaría de Estado y de la Procuraduría General del Estado.

FIGURA 4  
Sistema Estratégico de Informaciones del Gobierno



Otros Sistemas:

Registros de: Patrimonio Inmobiliario, Guía de Servicios y equipos, indicadores de Gestión Públicos, Atendimento a las Demandas, Gerenciamiento Costero, Informaciones de Realizaciones del Gobierno, Monitoreo de Acciones en Derechos Humanos, SIAFEM y Recursos Humanos.

Fuente: Sao Paulo, Fundap, 2001b.

### 3.4.2.3 Sistema Integrado de Informaciones Físico-Financieras (SIAFÍSICO)

El Sistema Integrado de Informaciones Físico-Financieras, en los términos del decreto que lo creó, tiene los siguientes objetivos:

- (...) uniformizar procedimientos referentes al Registro de Proveedores del Estado de Sao Paulo.
- (...) estandarizar la descripción de materiales y servicios controlados por el Estado.
- (...) identificar e integrar los órganos que se relacionan con procedimientos de licitación y contratación de proveedores, servicios y obras.
- (...) obtener datos físicos que hagan posible identificar precios practicados por el Estado, variaciones de precios existentes entre regiones y, además, obtener indicadores que puedan servir para el desarrollo de un sistema de costos públicos (Sao Paulo, Estado Decreto nº 42.604, *Caput*).

El Sistema Integrado de Informaciones Físico-Financieras (SIAFÍSICO) constituye un módulo de informaciones físico-financieras acoplado al Sistema Integrado de Administración Financiera para Estados y Municipios (SIAFEM). La coordinación de implantación del Sistema está a cargo de la Secretaría de la Administración y Modernización del Servicio Público, por intermedio de la Coordinadora de Administración General (CAGE), y de la Secretaría de Hacienda, por intermedio de la Coordinadora Estatal de Control Interno (CECI).

### 3.4.2.4 Registro de Servicios Tercerizados

El Registro de Servicios Tercerizados es uno de los aplicativos disponibles en el Sistema Estratégico de Informaciones del Gobierno del Estado de Sao Paulo. Dice con respecto a los servicios de apoyo para la propia Administración (transporte, limpieza, alimentación, etc.) y no abarca los servicios públicos privatizados y consiste en un banco de datos que consolida informaciones de todos los contratos de tercerización del Estado. Tiene como objetivo específico promover el gerenciamiento más ágil y eficiente de los servicios y subsidiar las contrataciones y negociaciones con proveedores. La Secretaría de Gobierno y Gestión Estratégica – mediante cooperación con sus órganos vinculados, Sistema Estratégico de Informaciones, Corregidora General de la Administración y FUNDAP – promueve el apoyo técnico y el entrenamiento de servidores de varias áreas de la Administración para el gerenciamiento de contratos de servicios tercerizados en todas las fases de su proceso y de la adecuada utilización de los instrumentos gerenciales disponibles – Aplicativos de la Red Ejecutiva, SIAFÍSICO, BEC, etc. – (Sao Paulo, Secretaría del Gobierno y Gestión Estratégica, 2001).

Además del Registro propiamente dicho y el entrenamiento de servidores, la Secretaría de Gobierno y Gestión Estratégica pone a disposición en Internet estudios amplios referentes a los servicios, en los cuales especifica sus condiciones de prestación, precios y otros parámetros que permiten el seguimiento de la eficiencia y de la calidad del servicio prestado y propician líneas de base para una eventual evaluación *ex-post*.

### 3.4.3 Evaluación de políticas y programas sociales

La Secretaría de Asistencia y Desarrollo Social, creada en 1998 a partir de la Secretaría del Niño, Familia y Bienestar Social, ejerce la función evaluación básicamente por medio de sus coordinadoras de Formulación y Evaluación de Políticas Sociales, de Gestión de Fondos y Convenios y de Fomento de la Red de Asistencia Social. De los órganos colegiados afectos a la Secretaría, tiene relación más próxima con la evaluación de programas el Consejo de Gestión Estratégica y el Consejo Estatal de Auxilios Subvenciones (CEAS).

De las competencias establecidas por el Decreto n° 42.826/1998 para la Coordinadora de Formulación y Evaluación de Políticas Sociales, se destacan, con respecto a la evaluación, las siguientes:

- formular y proponer políticas, programas y normas en el campo de asistencia y desarrollo social;
- acompañar y evaluar políticas y programas de asistencia y desarrollo social en el Estado;
- acompañar, evaluar y proponer la integración técnica con políticas y programas de impacto social de otras Secretarías de Gobierno;
- construir escenarios, identificar y evaluar demandas en el área de la asistencia social;
- desarrollar sistema de informaciones para la planificación y evaluación de políticas y programas;
- procesar, almacenar y difundir los datos generados por los Programas de la Cartera;
- realizar estudios e investigaciones en el campo de la asistencia y desarrollo social y consolidar estudios realizados por otras organizaciones y que sean de interés del área de asistencia social; y
- formular, coordinar y ejecutar programas de capacitación de recursos humanos.

Entre las competencias de la Coordinadora de Gestión de Fondos Convenios la función evaluación es contenida particularmente en las acciones de:

- dirigir los recursos de los Fondos vinculados, directa o indirectamente, para la Secretaría de Asistencia y Desarrollo Social;
- coordinar la elaboración y proceder al encaminamiento de la propuesta presupuestaria anual de la Secretaría;
- producir informes de seguimiento de los fondos para el encaminamiento a los Consejos;
- fiscalizar el Estado o exenciones fiscales;
- producir informes periódicos de seguimiento de los convenios realizados por la Secretaría;
- elaborar la presentación de cuentas de los recursos recibidos; y
- supervisar la administración del SIAFEM.

Entre las competencias de la Coordinadora de Fomento de la Red de Asistencia Social, se destacan por sus contenidos directa o indirectamente asociados a la función evaluación:

- acompañar la celebración y la ejecución de convenios junto a municipios y entidades y organizaciones sociales;
- emitir parecer sobre las entidades y organizaciones sociales que requieran la obtención del registro en la Secretaría;
- formular normas para la estandarización de los procedimientos de control del registro de entidades y organizaciones de asistencia social;
- realizar evaluación técnica en el campo de la ingeniería civil en solicitudes referentes a instalaciones de equipos sociales y respectivos locales de funcionamiento, procediendo al seguimiento necesario; y
- evaluar y proponer la revisión de los equipos sociales a disposición de la Secretaría.

Del Consejo Estatal de Auxilios Subvenciones (CEAS), se destacan como competencias más próximas a la función evaluación, aunque no directamente ejecutadas con la finalidad específica de evaluación, las siguientes:

- elaborar el plan y perfeccionar el sistema oficial de concesión de auxilios y subvenciones con base en los estudios y levantamientos de datos sobre las necesidades asistenciales de la población, realizados por los órganos técnicos competentes;

- planificar y coordinar la aplicación de los recursos estatales disponibles para la concesión de auxilios y subvenciones a entidades particulares de asistencia social;
- asegurar la articulación y la armonización de las actividades de las instituciones que hayan recibido auxilios o subvenciones, esperando la mayor eficiencia de la acción asistencial del Estado, de acuerdo con la orientación de los órganos técnicos de la Administración;
- homologar estándares de funcionamiento y unidad de costo-atendimiento, propuestos por las secretarías de Estado u otros órganos competentes, para efecto de cálculo del valor de auxilios y subvenciones;
- procesar y juzgar los pedidos de inscripciones de las entidades y archivar los actos constitutivos de aquellas que la obtengan, así como sus eventuales modificaciones;
- procesar y juzgar los pedidos de auxilios o subvenciones; y
- establecer normas de fiscalización de las actividades de las instituciones auxiliadas o subvencionadas por el Estado, a ser observadas por los órganos técnicos competentes, a fin de verificar el cumplimiento de los respectivos estatutos y de las condiciones en que se desarrollen sus servicios asistenciales.

El Consejo de Gestión Estratégica de la Secretaría de Asistencia y Desarrollo Social ejerce una función evaluación amplia, al discutir y evaluar planes y programas de trabajo para la Secretaría y al proponer programas de calidad para los diferentes servicios afectos a la Secretaría.

#### 3.4.4 Evaluación en el área de Planificación y Gestión

La función evaluación en la esfera de la Secretaría de Planificación y Gestión es contemplada tanto en las competencias directas por parte de sus órganos y entidades vinculadas como en la producción de bases de informaciones y sistemas de indicadores utilizables por todo el sistema de evaluación del Estado, inclusive sistemas sectoriales y políticas sociales. Se destacan, entre estas bases de alcance ampliado en la formulación de indicadores, aquellas derivadas de investigaciones de la Fundación Sistema Estatal de Análisis de Datos (SEADE), que a su vez cuentan con el apoyo teórico y metodológico de estudios profundos que la Fundación promueve en colaboración con las universidades estatales paulistas – Universidad de Sao Paulo (USP), Universidad Estatal de Campinas (Unicamp) y Universidad Estatal Paulista (Unesp).

De los órganos de la Secretaría, prácticamente todos ejercen funciones evaluadoras o afines, en la producción de informaciones y análisis de inversiones. Se destacan para fines de descripción de las funciones, típicas de planificación y evaluación, las coordinadoras de Planificación y Evaluación, de Programación Presupuestaria, de Inversiones, Empresas y Fundaciones y de Articulación y Planificación Regional. Sus competencias son descritas resumidamente a seguir, conforme a la base de datos del “Perfil de la Administración Pública Paulista” (Sao Paulo, Fundap, 2001a):

- Coordinadora de Planificación y Evaluación
  - ejecutar, a nivel central, las actividades de planificación, coordinación, seguimiento y evaluación, referentes a las definiciones y reformulaciones de las estrategias y políticas gubernamentales, así como los planes y programas de gobierno.
- Coordinadora de Programación Presupuestaria
  - ejecutar, a nivel central, las actividades de planificación, coordinación, seguimiento, normativización, orientación técnica, control y evaluación referentes al Presupuesto-Programa Anual y al Presupuesto Plurianual de Inversiones, salvaguardadas las atribuciones conferidas a la Coordinadora de Inversiones, Empresas y Fundaciones.
- Coordinadora de Inversiones, Empresas y Fundaciones
  - ejecutar, a nivel central, las actividades de asesoramiento del Gobierno en sus decisiones referentes a la programación de inversiones, así como a las actividades de seguimiento y control presupuestario-financiero de las Empresas y de las Fundaciones de la Administración Descentralizada del Estado.
- Coordinadora de Articulación y Planificación Regional
  - promover la discusión de directrices, programas, proyectos y otras realizaciones en nivel regional, observando las estrategias y políticas gubernamentales;
  - promover la articulación, en el ámbito regional, de los diversos órganos regionalizados de las Secretarías, entidades descentralizadas del Estado y otras no-gubernamentales, pretendiendo la conjugación de esfuerzos para mejor atender a la población, en la esfera regional;
  - informar al Gabinete del Secretario sobre la marcha de las acciones gubernamentales en la esfera regional;

- desarrollar procedimientos para la elaboración, formalización y seguimiento de convenios con los municipios y entidades no-gubernamentales, considerando la aplicación de recursos de los programas de responsabilidad de la Coordinadora;
- subsidiar al Gabinete del Secretario en la definición de criterios para la asignación de recursos y acciones del Estado, considerando la realidad de las Regiones de Gobierno;
- incentivar y orientar, en lo posible, por medio de las Oficinas Regionales de Integración, la formación de consorcios intermunicipales que contribuyan para el desarrollo de las Regiones de Gobierno; y
- examinar, evaluar y proponer alternativas referentes a la división político-administrativa regional del Estado y su configuración sectorial, subsidiando revisiones y complementaciones que se hagan necesarias.

La Secretaría de Planificación y Gestión abriga también coordinadoras y consejos de desarrollo regional, dedicados a los casos de regiones específicas (Litoral, *Vale da Ribeira* y otras de interés especial) y las Oficinas Regionales de Gobierno (ERG). Todos, en mayor o menor escala, producen y utilizan indicadores de evaluación en el ejercicio de sus funciones.

El principal sistema de producción de datos e indicadores de interés para la función evaluación, vinculado a la Secretaría de Planificación y Gestión, es el de la Fundación Sistema Estatal de Análisis de Datos (SEADE). Las investigaciones de la Fundación SEADE tienen utilización extensiva en la planificación y en la evaluación de programas y políticas en todo el Estado de Sao Paulo, cualquiera que sea la esfera de gobierno envuelta, así como en el desarrollo de estudios e investigaciones prospectivas sobre variados temas de interés del desarrollo social y económico del Estado. La excelencia metodológica de las encuestas y bases de datos de la Fundación ha apoyado varias iniciativas nacionales en el área de producción y manejo de datos, así como ha inspirado sistemas similares en otros países de América Latina (como el caso del SIEMPRO, conforme declarado por los técnicos de la Institución).

Son competencias de la Fundación SEADE (Sao Paulo, Fundap, 20001a):

- coleccionar, organizar, analizar y divulgar informaciones técnicas y datos estadísticos;
- identificar la situación del desarrollo económico y social del Estado, por medio del levantamiento y análisis de datos;

- proceder a los análisis coyunturales y estructurales, por medio de la realización de estudios y encuestas, considerando la preparación de indicadores que subsidien la acción gubernamental;
- definir metodología y formas de ejecución, en el ámbito de la Administración Centralizada y Descentralizada del Estado, de las actividades de identificación, obtención, selección y procesamiento de informaciones técnicas y datos estadísticos, para uso y divulgación por los diversos órganos de la Administración del Estado, de acuerdo con los objetivos del Sistema Estatal de Análisis de Datos Estadísticos (SEADE);
- acompañar programas y proyectos gubernamentales e informar sobre su marcha;
- divulgar, para toda la sociedad, informaciones técnicas y datos estadísticos;
- capacitar recursos humanos de la administración del Estado para operación y uso de informaciones técnicas y datos estadísticos; y
- realizar estudios y proyectos de su especialidad, mediante remuneración, excepto los elaborados para los órganos de la Administración del Estado, cuando sea de interés mutuo.

Entre las bases de datos propias de la Fundación, con empleo extensivo en diferentes políticas sectoriales del Estado, se destacan las de la Investigación Municipal Unificada (PMU), que comprende indicadores diversos desagregados por municipios y pasibles de agrupamiento por región de gobierno, región administrativa o unidades de gerenciamiento de recursos hídricos (derivadas de las cuencas hidrográficas del Estado) y de la Investigación de Condiciones de Vida (PCV), que para la Región Metropolitana de Sao Paulo provee un diagnóstico profundo de las condiciones de vida de la población.

Uno de los trabajos pioneros de la Fundación, hoy, es el desarrollo del Índice Paulista de Responsabilidad Social (IPRS), semejante al Índice de Desarrollo Humano (IDH), pero más apropiado para la desagregación territorial y sectorial necesarias para la planificación y evaluación de las acciones del Estado. El IPRS deberá proveer indicadores seguros y estables sobre las políticas sociales universales – salud y educación – además la mensuración de impacto de las demás políticas públicas sobre la calidad de vida de los ciudadanos del Estado.

Finalmente, en el ámbito de los instrumentos de seguimiento de la gestión pública del Estado, de competencia de la Secretaría de Planificación y Gestión, se destacan los sistemas de seguimiento de proyectos y de seguimiento de inversiones, en red interna – Intranet – con acceso restringido a los gestores y evaluadores de los programas del Estado.

### 3.4.5 Evaluación en el área de Justicia y Ciudadanía

La Secretaría de Justicia y Defensa de la Ciudadanía tiene competencias relativas a la función evaluación de desempeño de programas públicos estatales principalmente por medio de su Instituto Paulista de la Calidad, de la Comisión de Centralización de las Informaciones de los Servicios Públicos del Estado de Sao Paulo y del Instituto de Pesos y Medidas del Estado de Sao Paulo (IPEM).

La función evaluación de la Secretaría de Justicia y Ciudadanía y de sus órganos y entidades vinculadas se produce, fundamentalmente, en el ámbito del Programa Permanente de la Calidad y Productividad en el Servicio Público del Gobierno del Estado de Sao Paulo, instituido por el Decreto nº 40.536/95. Son objetivos generales del Programa:

- promover su reorganización y democratización;
- valorizar al servidor en la redefinición de la función pública;
- desarrollar su espíritu de equipo; y
- hacer posible la construcción de una ética dirigida para el trabajo y para la ciudadanía.

El Programa es fuertemente basado en los principios de gestión de la calidad japonesa, de autoría de Ishikawa, a partir de la adopción de los “5S” de la calidad,<sup>24</sup> y en cada intervención busca cumplir los siguientes objetivos específicos:

- mejorar la calidad de los productos/servicios;
- mejorar el ambiente de trabajo y de atendimento al usuario;
- mejorar la calidad de vida de los funcionarios/moradores;
- educar para la simplicidad de actos y acciones;
- maximizar el aprovechamiento de los recursos disponibles;
- reducir gastos y desperdicios;
- optimizar el espacio físico;

24. Significado de los 5S del modelo de Ishikawa, de acuerdo con el Programa Permanente de la Calidad y Productividad en el Servicio Público del Gobierno del Estado de Sao Paulo:

JAPÓN	BRASIL	SIGNIFICADO
Seiri	Sentido de utilización	Separar lo necesario de lo desnecesario
Seiton	Sentido de ordenación	Arreglar, organizar
Seiso	Sentido de limpieza	Limpiar
Seiketsu	Sentido de salud	Mantener el local limpio e higiénico, practicando los 3S iniciales
Shitsuke	Sentido de autodisciplina	Disciplina

- reducir y prevenir accidentes;
- mejorar las relaciones humanas;
- aumentar la autoestima de los funcionarios/moradores;
- desarrollar el espíritu de equipo y disciplina;
- desarrollar la cultura de la limpieza, creatividad y organización;
- elevar el nivel de participación de los funcionarios/moradores en la búsqueda de mejoras;
- mejorar la imagen de la organización/ciudad/barrio practicante; y
- mejorar la relación de los individuos con el ambiente.

El sistema es apoyado por el Grupo Ejecutivo de la Calidad y Productividad, integrado por los órganos y entidades de la Secretaría de Justicia y Ciudadanía, ya citados, y más el Departamento de Ciencia y Tecnología, de la Secretaría de Ciencia, Tecnología y Desarrollo Económico y por la Fundación del Desarrollo Administrativo (FUNDAP). El Grupo tiene por competencias:

- proveer soporte al Programa Permanente de la Calidad y Productividad en el Servicio Público, en especial:
  - prestando servicios de apoyo que fueren necesarios para el adecuado funcionamiento del Consejo Superior de la Calidad y Productividad y del Consejo de Coordinación, de la Unidad de Gestión Estratégica, de la Secretaría del Gobierno y Gestión Estratégica;
  - auxiliando al Consejo de Coordinación, en carácter permanente, en el desarrollo de las actividades necesarias para la concientización y movilización para la calidad y productividad; y
  - orientando y apoyando acciones específicas en cada órgano y entidad de la Administración Pública Estatal, Directa e Indirecta, inclusive de autarquía de régimen especial; y
- hacer operativo el desarrollo del Programa, informando periódicamente, al Consejo de Coordinación, la marcha de las actividades de los Comités Coordinadores de la Calidad y Productividad, de las Secretarías de Estado y de la Procuraduría General del Estado.

#### 3.4.6 Evaluación en el área de Finanzas

La función evaluación en la Secretaría de Hacienda del Estado de Sao Paulo comprende las acciones de administración tributaria, de control interno y de modernización de la propia Secretaría.

De los componentes de integración entre la evaluación financiera y de desempeño, el más importante es el representado por el Sistema Integrado de Informaciones Físico-Financieras (SIAFÍSICO), cuya coordinación es compartida entre las Secretarías de Gobierno y Gestión Estratégica y de Hacienda. Los principales objetivos del sistema fueron ya comentados en la subsección 3.4.2. En lo referente a compartir responsabilidades entre las dos secretarías y a la inserción del SIAFÍSICO en las atribuciones del área de finanzas, el decreto de creación del sistema establece:

Artículo 3º – El Sistema Integrado de Informaciones Físico-Financieras (SIAFÍSICO) constituirá un módulo de informaciones físico-financieras acoplado al Sistema Integrado de Administración Financiera para Estados y Municipios (SIAFEM), para permitir la unificación y orientación de procedimientos de control y gerenciamiento de contratación de suministro de materiales, servicios y obras (Sao Paulo, Estado Decreto nº 42.604).

La articulación del SIAFÍSICO con el Sistema Integrado de Administración Financiera para Estados y Municipios (SISFEM) se hace en el ámbito de la Secretaría de Hacienda por medio de la Coordinadora Estatal de Control Interno y de su Departamento de Control Interno. La orientación superior al SISFEM es de la competencia del Consejo de Apoyo para la Contraloría General del Estado.

En lo que se refiere a las demás competencias de la Secretaría de Hacienda relacionadas o potencialmente integrables a la función evaluación, se destacan las siguientes, de acuerdo con datos del Perfil de la Administración Pública Paulista (Fundap, 2001a).

Asesoría del Gabinete del Secretario

En el área de política tributaria:

- participar de la evaluación y previsión de los ingresos tributarios.

En el área de coordinación y desarrollo organizacional:

- crear indicadores e instrumentos de evaluación permanente de las actividades de la Cartera; y
- participar de la elaboración, coordinación y desarrollo de planes, programas y proyectos que se dirijan al perfeccionamiento de las actividades de la Cartera.

Oiduría Financiera

Mantener permanente contacto con el Comité Coordinador de la Calidad y Productividad y con las Comisiones de Gestión de la Calidad y Productividad,

así como con las demás unidades de la Cartera, para fines de estudio conjunto y evaluación de las propuestas recibidas.

#### Coordinadora de la Administración Tributaria (CAT)

- efectuar la planificación tributaria;
- efectuar el estudio y la reglamentación de la legislación tributaria; y
- fiscalizar y controlar la aplicación de la legislación tributaria.

#### Directoría Ejecutiva de la Administración Tributaria

Atribuciones de la Asistencia Fiscal de Información, Evaluación y Control en el ámbito de las competencias específicas de la Directoría Ejecutiva de la Administración Tributaria.

#### Directoría de Informaciones

- identificar y analizar las demandas y fuentes internas y externas para la producción de informaciones;
- garantizar la integración entre los diversos subsistemas que componen el Sistema Integrado de Informaciones Económico-Fiscales;
- establecer criterios y controlar el acceso a las informaciones del público interno y externo al CAT;
- administrar las entradas de datos y salidas de las informaciones del CAT;
- gerenciar los procesos de captación, almacenamiento, manipulación y suministro de datos e informaciones tributarias;
- mantener intercambio con instituciones públicas o privadas, relacionadas con su área de actuación, así como hacer la intermediación junto a empresas prestadoras de servicios de informática, procesamiento de datos y sistemas relacionados al CAT.

#### Coordinación de la Administración Financiera (CAF)

- elaborar propuestas para la formulación de la política financiera y presupuestaria del gobierno del Estado;

- ejecutar las actividades centrales, referentes al sistema presupuestario y financiero;
- ejecutar el control interno del Poder Ejecutivo; y
- hacer la programación anual del Estado.

#### Departamento de Informaciones y Planificación Financiera del Estado

- desarrollar acciones estratégicas, buscando la eficacia de la administración financiera del Estado;
- asegurar al Sistema de Administración Financiera el alcance y mantenimiento de grados de eficiencia adecuados;
- promover la integración de los servicios y sistemas de informaciones desarrollados en el área de la Coordinación de la Administración Financiera (CAF);
- coordinar las informaciones destinadas a decisiones financieras, organizando los datos procesados por los órganos de la Coordinación de la Administración Financiera (CAF); y
- investigar, introducir y controlar las acciones que procuren la innovación permanente de productos, procesos e insumos del Sistema de Administración Financiera.

#### Coordinadora Estatal de Control Interno (CECI)

- dirigir al Sistema Integrado de Administración Financiera para Estados y Municipios (SIAFEM/SP);
- evaluar el cumplimiento del plan plurianual, la ejecución de los programas de gobierno y la ejecución presupuestaria del Estado;
- verificar la legalidad y evaluar los resultados cuanto a la eficiencia y eficacia de la gestión presupuestaria financiera de personal y patrimonial en los órganos y entidades de la Administración Directa e Indirecta del Estado, así como la aplicación de recursos públicos destinados a entidades de derecho privado;
- analizar los precios y tarifas de las entidades de la Administración Indirecta, así como opinar sobre sus alteraciones;
- implantar sistemas de control y evaluación e indicadores de desempeño, que permitan mensurar la eficiencia y eficacia de la gestión económico-financiera en la Administración Directa e Indirecta del Estado; y

- realizar auditorías en los sistemas: contable, financiero, de ejecución presupuestaria, del sistema de remuneración del personal y demás sistemas administrativos; así como fiscalizar, emitir informes y pareceres sobre la gestión de los administradores públicos.

#### Departamento de Control Interno

- ejercer, en el ámbito del Poder Ejecutivo, el examen legal y el control de los registros contables de los actos y hechos relacionados con las unidades de la Administración Directa e Indirecta, que recaudan ingresos y procesan gastos;
- acompañar las actividades de las unidades gestoras que le son vinculadas, por medio del SIAFEM/SP, y establecer controles que evidencien los hechos relacionados con la administración presupuestaria, financiera y patrimonial;
- examinar los procesos en la propia unidad gestora, verificando su conformidad con las normas y disposiciones reglamentares vigentes y orientando la unidad cuanto a los procedimientos a ser adoptados en el SIAFEM/SP; y
- comprobar la legalidad y legitimidad, así como evaluar los resultados cuanto a la economía, eficiencia y eficacia de la gestión presupuestaria, financiera, de personal y patrimonial, en las unidades de la Administración Directa e Indirecta del Estado.

#### Departamento de Control de Contrataciones

- adoptar las providencias que fueren necesarias para la implantación y operacionalización del sistema electrónico de contrataciones del Estado; y
- determinar instrucciones y orientar los procedimientos que deberán ser adoptados en las adquisiciones y contrataciones, incluyéndose las realizadas por medio de la utilización de sistemas electrónicos, observadas las directrices, las normas y los procedimientos definidos por el Comité Estatal de Gestión Pública.

A diferencia de los casos de otros órganos y entidades del Estado de Sao Paulo abordados en esta sección, varias de las competencias seleccionadas de órganos de la Secretaría de Hacienda no tiene una relación visible con la función

evaluación. Sin embargo, tiene una fuerte conexión con los procesos de reforma y modernización del Estado y resultan ser, en la práctica, precondiciones para que las iniciativas modernizantes de otras áreas sean viables.

### 3.4.7 Observaciones finales sobre el caso del Estado de Sao Paulo

Conforme explicado en las notas introductorias de esta sección, el abordaje dado al caso del Estado de Sao Paulo es esencialmente descriptivo y formal, a diferencia de casos nacionales que tuvieron el contenido analítico más fuerte. Incluso desde un punto de vista descriptivo formal la descripción de esta sección no es exhaustiva, una vez que no fueron considerados los subsistemas sectoriales de evaluación en áreas como Educación, Salud, Ciencia y Tecnología, Recursos Hídricos y otras con notoria capacitación evaluadora. Sin embargo, la complejidad institucional y programática de los sistemas paulistas contemplados, muestra que el análisis de los sistemas estatales de evaluación es una vertiente importante a considerarse en el objetivo del Proyecto BRA 97/039 o de otras iniciativas dedicadas al estudio y a la valorización de la función evaluación.

El caso del Estado de Sao Paulo ilustra la intensidad, de la capilaridad y de la rapidez con que pueden suceder las transformaciones del Estado en las esferas subnacionales y alerta para la importancia de que tales sistemas vengan a constituir un objeto específico de metaevaluación. Si hace pocos años todavía era posible analizar la situación de la gestión pública casi exclusivamente a partir de los paradigmas del Estado Nacional, el proceso paulista muestra que hoy la gestión subnacional puede contar con instrumentos tanto o más sofisticados que los de ámbito nacional. Además la autonomía política y administrativa de la Unidad de la Federación, contribuye para este proceso de evolución acelerada de la gestión el relativamente bajo costo de implantación que los nuevos instrumentos tienen en comparación con los del pasado. En gran parte la reforma se hace en medio virtual, mediante un volumen incomparablemente menor de reuniones, intercambio de papeles y de tramitación burocrática. La comunicación informatizada representa un salto de calidad y de velocidad tanto en las relaciones entre Estado y sociedad como en las relaciones internas de la máquina estatal, y esto contribuye para la decisiva aceleración del proceso de modernización.



### POSIBLES DESAFÍOS Y INTERESES COMUNES

Este capítulo reúne algunos de los desafíos e intereses comunes detectados en los varios casos estudiados, pero no tiene carácter de conclusión del estudio y tampoco de síntesis de las secciones anteriores. Se trata apenas de organizar algunos destaques que – desde el punto de vista del consultor y con base en los casos descritos – deben ser considerados en el proceso de valorización de la función evaluación que orienta el Proyecto Fortalecimiento de la Función Evaluación en América del Sur.

Sin embargo, por tratarse de una interpretación individual sobre un vasto espectro de experiencias y particularidades, ciertamente es parcial e incompleta. Varios de los contenidos que inicialmente fueron previstos para ser parte de esta sección final fueron remitidos a las secciones específicas del Informe, en los capítulos anteriores, donde se insieren de forma más inmediata en los diferentes contextos discutidos.

#### 4.1 Formalización y sistematización de la función evaluación

La formalización y la sistematización son atributos que estuvieron presentes de forma recurrente en todos los análisis de casos que componen este subproyecto. La evaluación es una función compleja, que envuelve diferentes niveles jerárquicos de aglutinación de la función pública y sus objetivos; diferentes momentos en su proceso ampliado de planificación, ejecución y operación; y diferentes sistemas de acción pública, notadamente en lo que dice respecto, por un lado, a la responsabilización sobre resultados finales de esta acción en beneficio público y, por otro, al uso eficiente de los recursos públicos. Por eso formalización y sistematización acaban por constituir requisitos paralelos de un mismo proceso, una vez que uno y otro son interdependientes. Como lo anotado en la sección 1.2.4, la formalidad interpretada apenas a partir del encuadramiento legal declarado de la función evaluación no alcanza a explicar cuál es su medida real de absorción en lo cotidiano de la gestión pública. Por otro lado, el perfeccionamiento técnico y gerencial de la evaluación de proceso, en la base de las principales propuestas de modernización de la gestión pública referidas en la literatura mundial, no permitirá un avance real si la función evaluación en su todo no encuentra un amplio respaldo legal e institucional, con eficacia supra sectorial.

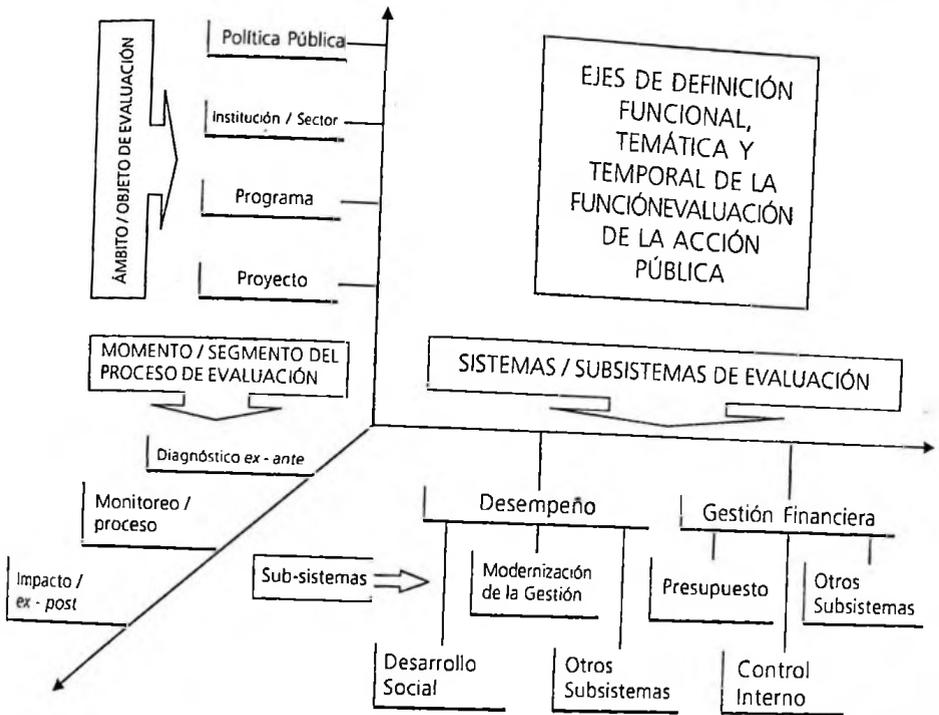
De los casos analizados se observa que la articulación es, entre diferentes segmentos, momentos y sistemas de evaluación, el principal desafío en el sentido de alcanzar una inserción formal y sistémica de la función en la estructura de Estado. El esquema de la figura 1 busca sintetizar las principales articulaciones de la función evaluación según tres ejes: funcional, temporal y temático. Que abrigan los siguientes conceptos:

- Funcional – referente al ámbito u objeto de evaluación que, en ese caso, define los límites funcional de la evaluación. Puede ser la política pública, el sector, la institución, el programa, el proyecto o la acción. Dependiendo del contexto pueden existir otras categorías además de las mencionadas, pero el principio general es el mismo, de una jerarquía entre intervenciones, según el ámbito u objeto con que se identifique su meta u objetivo.
- Temporal – referente al momento/segmento del proceso de planificación/ejecución de la acción que constituye objeto de evaluación. Puede ser una evaluación formativa o acumulativa, conforme su temporalidad *ex-ante*, de proceso o *ex-post*, observados los posibles circuitos de *feedback* con relación a la planificación y a la gestión de la acción evaluativa. En este caso no se está considerando la temporalidad relativa a la conexión con otros circuitos importantes de la gestión pública, como los plazos legales para la revisión presupuestaria y otros, que deberá ser considerada más adelante en el análisis.
- Temático – referente al foco de aquella específica función evaluación, sea sobre resultados (por ejemplo sociales, ambientales), sobre desempeño presupuestario, honradez en la aplicación de los recursos públicos. El concepto de “temático”, en este caso, se refiere al tema de la evaluación y no al del objeto evaluado. La organización de la función evaluación por recorte temático del objeto es también importante y será considerada oportunamente.

Estas relaciones, aunque visiblemente no exhaustivas, como apuntado en los límites de cada una de ellas, parecen configurar los principales ejes de integración buscados en la mayoría de los casos analizados y son, en último análisis, determinantes del grado de sistematización de la función evaluación. La localización de cada acción evaluadora referente a los tres ejes es el primer paso en el sentido de definir el alcance y los objetos específicos de esta acción en particular, con vistas a la posible sistematización de las varias acciones emprendidas.

FIGURA 1

Esquema de Articulación de la Función Evaluación en la Estructura del Estado



4.1.1 Relaciones en el eje funcional

En el eje funcional reside el gran desafío de establecer relaciones de nexo entre resultados de intervenciones específicas – en el ámbito de programas, proyectos o acciones aisladas – y el cumplimiento de objetivos de políticas públicas, representado por la obrencción de **resultados finales conformes**. Como resaltado por Gusso (2000a,b) en el caso del PPA 2000/2003, este nexo es dificultado por muchos factores, aparte de la eventual quema de etapas preparatorias.

Uno de los factores, entre los más importantes, es el descompás entre la formulación del objetivo estratégico, basado en aspiraciones **legítimas** de la sociedad y metas políticas de gobierno sin consideración estricta de las limitaciones prácticas inmediatas, y de las metas de programa, **directa e inmediatamente dependientes** de las condiciones objetivas de ejecución.

Otro, corolario del anterior, es el hecho de que el efecto conjunto de las acciones asociadas a un determinado objetivo **no es una simple suma** de resultados parciales, sino envuelve una sinergia que puede resultar en un impacto

ampliado y, por consiguiente, en mejores condiciones para el cumplimiento del objetivo mayor. Este es uno de los conceptos centrales de la agenda de macro ejes de desarrollo, descrita con detenimiento por Gartenkraut (2000a, b). El problema, desde el punto de vista de la evaluación, es cómo considerar este efecto sinérgico en el paso entre la acción específica – en el ámbito del programa o proyecto – y el cumplimiento del objetivo mayor de la política pública en que se insiere.

Una salida metodológica consistente es la apuntada por Gusso (1998, 2000a, b) para el caso del PPA, en el sentido de establecer recortes temáticos – aquí refiriéndose a la estructura temática de los objetos evaluados – dentro de los cuales se va refinando el reconocimiento de nexos causales entre los diferentes niveles en los cuales se aglutinan acciones específicas hasta llegar al resultado final, en el ámbito del objetivo estratégico de la política. Sin embargo, como reconoce el propio autor, esta no es una tarea trivial y envuelve esfuerzos concentrados y continuados de capacitación y refinamiento metodológico.

Otro problema en esta relación se refiere a los sistemas de información, de los puntos de vista de la producción de indicadores de desempeño de las acciones y de su comparación con bases estables. La información generada en el ámbito del programa, con finalidad gerencial, no es la misma – o por lo menos no suficiente en sí misma – requerida para la evaluación de eficacia de la política en que se insiere. Además de las dificultades referidas sobre las mediaciones relativas a la sinergia entre distintos programas, existe una diferencia de naturaleza, fuente y gradación de las informaciones necesarias en una y otra escala. La evaluación de resultados finales de un conjunto de acciones debe asentarse sobre bases estables de informaciones sobre condiciones de vida y desarrollo social de las poblaciones potencialmente beneficiarias, independientes de las informaciones gerenciales producidas para fines de desempeño. Fueron hechas observaciones específicas en los casos del SINERGIA (Colombia) y SINE (Costa Rica), que aunque constituyan ejemplos de sistemas de evaluación de desempeño bien estructurados, son ambiguos en cuanto al carácter externo de la evaluación de resultados finales. Un ejemplo positivo en el sentido de producir informaciones en bases bien fundamentadas e independientes sobre políticas sociales es el del SIEMPRO (Argentina), que genera y ofrece ampliamente informaciones aptas para apoyar análisis profundos sobre las políticas sociales.

Ningún sistema de evaluación se sustenta exclusivamente sobre las informaciones generadas por sí mismo en el seguimiento diario de las acciones evaluadas. Y donde se manifiesta con mayor énfasis esa falla es exactamente en la relación de nexo entre diferentes ámbitos de la acción pública, en el eje funcional.

#### 4.1.2 Relaciones en el eje temporal

De la forma como fue esquematizado en el diagrama de la figura 1, el eje temporal se refiere básicamente a los momentos de la evaluación a lo largo del proceso de ejecución de la acción. En principio es posible que haya una conexión de evaluaciones *ex-ante*, de proceso y *ex-post* relacionadas unívocamente a un ámbito u objeto definido en el eje funcional. Este es el caso, por ejemplo, de la sistemática de evaluación de programas y proyectos de intervención pública en la propuesta integradora de Chile, en la cual se prevé la posibilidad de que un mismo objeto – intervención o institución – sea evaluado bajo diferentes puntos de vista en diferentes momentos de su ejecución. El sistema admite, pero no obliga, que ocurra una reaglutinación de intervenciones según el momento de la evaluación. Ya en el caso del PPA brasileño, el Manual de Gestión prevé claramente que la evaluación formativa (de proceso) se produzca en el ámbito de los programas y acciones, en cuanto la evaluación acumulativa (*ex-post*) se produzca en el ámbito de los macro objetivos.

En cualquiera de los casos es importante que los distintos segmentos del proceso de evaluación se apoyen en indicadores de base comunes y que los resultados finales puedan ser claramente relacionados a ellos. No es una tarea trivial y exige – además de la capacitación y medios – tiempo suficiente para la madurez de los flujos de informaciones. Ejemplo de madurez, en este sentido, es el Sistema Nacional de Estadísticas Básicas sobre inversiones públicas en Chile, que trabaja la sistematización de informaciones de proyectos a lo largo de décadas y que hoy se constituye en la referencia conceptual para sistemas similares en otras áreas de la acción pública.

#### 4.1.3 Relaciones en el eje temático

La integración entre las lógicas de evaluación de desempeño – social y de gestión – y de evaluación financiera / presupuestaria es la meta central de prácticamente todos los sistemas y programas de evaluación analizados en este subproyecto. No cabe repetir observaciones extensivas ya hechas en las secciones relativas a los casos analizados, sino apenas enfatizar que esta meta todavía está abierta para todos. En todos los sistemas están presentes claramente los componentes de evaluación social, de eficiencia de la gestión y de sus relaciones con las áreas de presupuesto y de control interno.

Sin embargo, la integración entre estos criterios se ha mostrado tarea muy difícil. Uno de los expedientes más comunes, en el sentido de procurar reducir la complejidad de las conexiones, es tratar la eficacia social como casi un sinónimo de la satisfacción manifiesta de los usuarios. Como ya fue señalado en otros apartados de este informe, es un criterio bastante falible y vulnerable, una vez que las manifestaciones de satisfacción o insatisfacción suelen decir

respecto a atributos de comodidad en la relación con el servicio y no a los impactos substantivos de este sobre el bienestar de la población.

Otras distorsiones comunes, apuntadas a lo largo de los análisis, son las relacionadas a la cobertura y equidad, en casos en los cuales no se pondera adecuadamente el gradiente de dificultad en la atención a los segmentos más vulnerables de la población. Como consecuencia, acaban por ser evaluadas las intervenciones que presenten mayor eficacia aparente, medida por la cobertura del atendimiento.

#### 4.2 Territorialidad y jurisdicción de la función evaluación

Una dimensión no cubierta por el diagrama esquemático de integración de la función evaluación (figura 1) es la del alcance territorial y de la jurisdicción formal de los sistemas. Esto envuelve relaciones entre diferentes esferas de gobierno y la formación de una cultura evaluadora que puede ser heterogénea entre diferentes regiones y localidades de cada país.

En la perspectiva de aplicación de los criterios de metaevaluación desarrollados a lo largo del presente subproyecto a otros casos nacionales aparte de los aquí estudiados, es importante detectar preliminarmente cuál es el nivel efectivo de descentralización y autonomía administrativa existentes, aparte de la definición formal de Estado federado o unitario. Para lo cual pueden ser aplicados los referenciales de análisis propuestos por el BIRD, resumidos en el cuadro 1.

##### CUADRO 1

##### Anotaciones referentes al grado de autoridad central sobre servicio público subnacional (BIRD, 2000b)

- Autoridad legislativa. Leyes nacionales son eficaces para todos los niveles de funcionalismo/servicio o ¿Existe un encuadramiento estricto por leyes específicas en cada nivel? ¿Existe un cuadro normativo nacional para detallamiento subnacional?
- Estructura y escala. ¿Tiene el gobierno central el poder para determinar directamente la estructura de los servicios subnacionales? ¿Cómo lo controla? ¿Existe personal contratado fuera del cuadro de servidores? ¿Cómo se controla su número?
- Gestión de carrera. ¿Tiene el gobierno central influencia sobre la nominación de los escalones superiores o sobre otros movimientos dentro de la carrera? ¿Existe una administración central de servicio público? ¿Existe un sistema central de clasificación de empleo? ¿Existen leyes sectoriales definiendo responsabilidades/perfiles?
- Gestión de desempeño. ¿Es definida la estructura de salarios y aumentos por el centro o se deja para las regiones dentro de sus posibilidades presupuestarias? ¿El servicio público subnacional presta cuentas apenas para la respectiva esfera de poder o es supervisado por el centro? ¿Existen estándares nacionales que los servidores locales deban observar? Escala de autonomía (BIRD, 2000b).

(sigue)

(continuación)

- Autoridad central total.
- Dominio central (leyes y procedimientos comunes, con poca diferenciación entre servidores de gobierno central o local).
- Orientación central (estándares y parámetros establecidos por el centro, con considerable libertad para el poder local).
- Lideranza central (poder de referencia, entrenamiento, influencia profesional y buenas prácticas).
- Autónomo (gobiernos locales establecen sus políticas propias).

Fuente: BIRD.

En Estados federativos, como Brasil y Argentina, existe un margen para el desarrollo autónomo de sistemas sofisticados de planificación y evaluación, como señalado en el caso del Estado de Sao Paulo (3.4). Prácticamente se reproduce, en el plan estatal, la misma complejidad y los mismos desafíos trabajados en el plan nacional, una vez que los sistemas presupuestarios, legislativo, administrativo y otros se organizan de forma autónoma. En este contexto son bastante limitadas las perspectivas de arraigarse de la función evaluación en nivel subnacional apenas con base en los programas que envuelven cooperación intergubernamental. Estos pueden, sin duda, constituir un comienzo de formación de la cultura evaluadora y ciertamente son muy necesarios en los estados / provincias con menor capacitación técnica y administrativa. El SIEMPRO ha cumplido en este sentido el papel importante de inductor de la cultura evaluadora mediante la aplicación de procedimientos de evaluación en los programas cooperados. Pero a largo plazo, el sistema de evaluación de un país federativo solamente podrá madurar como un todo si cada una de las unidades federadas tuvieran condición de administrar sus propios sistemas.

Como comentado en la descripción del caso de Sao Paulo, los medios disponibles hoy en día para operar la modernización administrativa son mucho más ágiles y menos onerosos de lo que fueron en el pasado, y las demandas por transparencia, responsabilización y eficacia de la acción pública son las mismas para todas las esferas en que se organiza el Estado. Por eso es indispensable incluir, en la perspectiva de valorización de la función evaluación para el caso de países federativos, los sistemas estatales o equivalentes.

Ya en el caso de países unitarios, como Chile, la capilaridad del proceso de modernización emprendido por el gobierno central es mucho mayor, pese a los problemas de articulación con las reales necesidades regionales, comentado en la sección 2.3. La formalización de la función evaluación en el ámbito regional se produce por medio de actos administrativos del Ejecutivo nacional, lo que sería imposible en el caso de países federados.

### 4.3 Posibles prioridades comunes

Los puntos prioritarios que siguen fueron levantados a partir de los casos estudiados en este subproyecto. Por haber sido tratados para configurar plataformas comunes, acaban por perder mucho de la fuerza que tenían en el contexto de los casos de donde fueron extraídos, inclusive cuanto a la identificación de soluciones específicas.

- Promover la integración de la función evaluación en el conjunto de la estructura de Estado, abarcando los sistemas de desempeño – social y gerencial – y presupuestario / financiero, con clara identificación de meta u objetivo funcional, temporal y temático en cada subsistema de evaluación.
- Inserir la función evaluación en el proceso más amplio de reforma del Estado y promover su institucionalización plena en la estructura de gobierno como un todo, con el apoyo de instrumentos legales eficaces y estables.
- Promover la implantación de la cultura de evaluación de abajo para arriba, alcanzando el conjunto de la administración pública y valorizando la meta u objetivo funcional existente.
- Desarrollar opciones para un proceso continuado y estable de capacitación en todos los sectores de la administración pública, con capilaridad hasta los niveles locales.
- Profundizar estudios e investigaciones sobre métodos dirigidos a rescatar el nexo entre indicadores de desempeño en el ámbito de los programas y objetivos finales de las políticas públicas en que se insieren.
- Establecer límites claros a los ámbitos de evaluación informal y sistemática de las políticas, de los programas y de los proyectos, para evitar la asimetría de informaciones a favor de la estructura gerencial y posibles distorsiones / manipulaciones en perjuicio de los objetivos y funciones públicas más amplias e inclusivas.
- Desarrollar mecanismos que permitan la sincronía entre procesos de evaluación de desempeño y revisiones presupuestarias, lo que hace viable la efectiva utilización en la gestión del presupuesto público.
- Sistematizar los avances logrados por la función evaluación en las esferas subnacionales del Estado y promover el desarrollo de la capacitación propia.
- Articular los sistemas de informaciones gerenciales a bases estables y externas de informaciones sobre condiciones de vida y desarrollo social, promoviendo su compatibilización territorial y temporal.

Estos puntos servirán indirectamente de base para la propuesta de criterios para la metaevaluación que constan en la sección 1.4 de este Informe.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

### Textos teóricos/ metodológicos y referencias internacionales para múltiples casos nacionales

ALA-HARJA, M.; HELGASON. 1999. S. **Improving evaluation practices. Best practice guidelines for evaluation and background paper.** Published on the responsibility of the secretary-general of the OECD.

BALL, I. 1998. **Modern financial management practices.** Edited by Jon Blondal (OECD Public management service). Report Puma/SOB (98) 8.

BENNETT, C. J. 1991: 31-54. How states utilise foreign evidence. *Journal of Public Policy*, v. 11, n. 1.

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (BID). **Facing up to inequality in Latin America.** Economic and social progress in Latin America. 1998/1999. Report. 1999. Distributed by the Johns Hopkins University Press for the Inter-American Development Bank.

\_\_\_\_\_. **Development beyond economics.** Economic and social progress in Latin America. 2000. Report. 2000. Distributed by the Johns Hopkins University Press for the Inter-American Development Bank.

\_\_\_\_\_. 1995. Office of Evaluation. **Annual report of the evaluation office for 1994.**

Inter-American Development Bank. Evaluation Office, EVO.

\_\_\_\_\_. 1996. Office of Evaluation. **Annual report of the evaluation office for 1995.**

Inter-American Development Bank. Evaluation Office, EVO.

\_\_\_\_\_. 1997a. Office of Evaluation. **Annual report of the evaluation office for 1996.**

Inter-American Development Bank. Evaluation Office, EVO.

\_\_\_\_\_. 1998. Office of Evaluation. **Annual report of the evaluation office for 1997.**

Inter-American Development Bank. Evaluation Office, EVO.

\_\_\_\_\_. 1997b. Office of Evaluation. **Evaluation: a managing tool for improving project performance.** Evaluation Office, EVO, Inter-American Development Bank.

BANCO INTERNACIONAL PARA LA RECONSTRUCCIÓN Y DESARROLLO (Bird). 1999. World Development Report.

\_\_\_\_\_. 2000a. World Development Report.

\_\_\_\_\_. 2000b. Administrative and Civil Service Reform. Administrative and Civil Service Reform Website. Disponível em: <[http:// www.worldbank.org/publicsector/civilservice](http://www.worldbank.org/publicsector/civilservice)>

\_\_\_\_\_. 2000. Comprehensive Development Framework (CDF). Comprehensive development framework. Mid-term progress report.

\_\_\_\_\_. 1999a. Operations Evaluation Department (OED). 1999. Annual review of development effectiveness.

\_\_\_\_\_. 1999b. Operations Evaluation Department. Public sector performance. The critical role of evaluation. Selected proceedings from a World Bank seminar.

BRUDNEY, J. L.; MORGAN, D. R. 1988. Local government productivity: efficiency and equity. In: KELLY, R. M. (Ed.). Promoting productivity in the public sector. Problems, strategies and prospects. New York: St. Martin's Press (Policy Studies Organization Series),161-176.

BUARQUE, C. 1984. Avaliação econômica de projetos. Uma apresentação didática. Rio de Janeiro: Campus.

CORAGGIO, J. L. 2000. Trabalhos preparatórios do Instituto del Conurbano com vistas ao evento las grandes regiones del metropolitanas del Mercosur: entre la competitividad e la complementaridad (Textos para Discussão). mimeo.

DALTON, T. C.; DALTON, L. C. 1988. The politics of measuring public sector performance: productivity and the public organization. In: KELLY, R. M. (Ed.) Promoting productivity in the public sector. Problems, strategies and prospects. New York: St. Martin's Press (Policy Studies Organization Series),19-144.

ESCOLAR, C.; BESSE, J.; LOURIDO, C. 1994. Redes para "pescar" lo real: um abordaje teórico-metodológico.135-144.

FRANÇA. 1998. Decret n. 98-1048 du 18 novembre 1998 relatif à l'évaluation des politiques publiques. Em composition du Conseil National de L'évaluation. Disponível em: <<http://www.fonction-publique.gouv.fr/lactualite/lesgrandsdossiers/gddoss.htm>>.

\_\_\_\_\_. 1999. Comité Interministériel pour la Réforme de L'état (Cire). L'évaluation Interministérielle des Politiques Publiques. Disponível em:

<<http://www.fonction-publique.gouv.fr/lactualite/lesgrandsdossiers/gddoss.htm>>

HAAS, P. J.; SPRINGER, J. F. 1998. *Applied policy research: concepts and cases*. New York: Garland Publications (Garland Reference Library of Social Science, 1.051).

HULA, R. C. 1988. Using markets to implement public policy. *In*: HULA, R. C. (Ed.). *Market based public policy*. London: Macmillan Press (Policy Studies Organization Series), 3-18.

HUNT, K. S. 1988. Obstacles to doing more with less: illustrations from the Kansas experiment. *In*: KELLY, R. M. (Ed.) *Promoting productivity in the public sector. Problems, strategies and prospects*. New York: St. Martin's Press (Policy Studies Organization Series), 127-140.

INGRAHAM, P.; MURLIS, H.; PETERS, B. G. 1999. *The state of higher civil service after reform: Britain, Canada and the United States*. Edited by Christine Lidbury. Published on the responsibility of the Secretary-General of the OECD (OECD Public Management Service).

INTER-AMERICAN DEVELOPMENT BANK. 2000. *Development Beyond Economics. Economic and Social Progress in Latin America 2000 report*. Washington, D. C.

KLIKSBERG, B. 2000. *Como reformar el Estado para enfrentar los desafíos sociales del 2000? Documento de apoio à exposição do autor no II Fórum global "Estado democrático e governança no século XXI"*. mimeo.

LIDBURY, C. 1999. *Performance contracting. Lessons from performance contracting case studies. A framework for public sector performance contracting*. JOSLIN, D.; BRUMBY, J.; LÖFFLER, E. (Ed.). Report Puma/PAC (99)2 (OECD Public Management Service).

MACKAY, K. 1998. *Evaluation capacity development: a diagnostic guide and actino framework*. The World Bank Operations Evaluation Department.

MAJONE, G. 1991. Cross-national sources of regulatory policy-making in Europe and the US. *Journal of Public Policy*, v. 11, n. 1: 75-106.

MARTIN, B. 2000. *New leaf or fig leaf? The challenge of the new Washington Consensus*. Bretton Woods Project. Public services International.

MIDEPLAN. 2000. *Minuta sobre Perfil de Actividades a Desarrollar entre Argentina y Chile en el Marco del Proyecto BID sobre Fortalecimiento de la Función Evaluativa en América Latina*. (Documento de discussão e relato sobre posições comuns do Mideplan (Chile) e Siempro (Argentina), para desenvolvimento do projeto). mimeo.

- NAGEL, S. S. 1999. *The policy process*. New York: Nova Science Publishers, Inc.
- NELSON, J. M. 1999. *Reforming health and education: the World Bank, the IDB, and complex institutional change*. Policy Essay. Princeton: Johns Hopkins University Press, n. 26.
- PAGE, E. C. 2000. *Future Governance and the literature on policy transfer and lesson drawing*. Future Governance Programme. Economic and Social Research Council. Disponible en: <<http://www.oecd.org/puma>>.
- POLLITT, C. 1999. *Integrating financial management and performance management*. In: LIDBURY, Chistine (Ed.). *Technical assistance was provided by Helene LECONTE and Judy ZINNEMANN (OECD Public Management Service)*.
- SILVA, R. T. 2000. *The connectivity of the infrastructure networks and the urban space of São Paulo in the 90s*. *International Journal of Urban and Regional Research*, v. 24, n. 1:139-164.
- STONE, D. 2000. *Non-governmental policy transfer: the strategies of independent policy institutes*. *Governance* January.
- UK DEPARTMENT OF THE ENVIRONMENT, TRANSPORT & THE REGIONS. 1999. *Local Government Act 1999: Part I. Best Value*. DETR Circular 10/99, 14 December.
- WOLFENSOHN, J. D. 1999. *A proposal for a comprehensive development framework*. A discussion draft. The World Bank.

#### Referencias concernientes al caso de los EUA

- KETTL, D. F. 1999. *A revolução global: reforma da administração do setor público*. In: PEREIRA, L. C. B.; SPINK, P. K. *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. 3. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.
- \_\_\_\_\_. 2000. *The global public management revolution: a report on the transformation of governance*. Washington, D. C.: Brookings Institute.
- UNITED STATES (US). 1999b. *Department of the Interior. Bureau of Reclamation. Strategic Plan 2000/2005*. Draft October 22, 1999.
- \_\_\_\_\_. 1999a. *Strategic Plan 1997/2002*. Revised February 1999.
- UNITED STATES (US). 1998a. *General Accounting Office (GAO). Report to Congressional Requesters January 1998. Managing for results*. The statutory

framework for performance-based management and accountability. GAO/ GGD/AIMD-98-52.

\_\_\_\_\_. 1998b. **The results act.** An evaluator's guide to assessing agency annual performance plans. GAO/GGD-10.1. 20.

UNITED STATES (US). 1998b. Government. Chief Financial Officers Council (CFOC). **Implementation of the Results Act: chief financial officer's views.** Chief Financial Officers Council. GPRA Implementation committee. Disponible en: <<http://www.financenet.gov/financenet/fed/cfo/gpra/reports.htm>>.

\_\_\_\_\_. 1998a. **Integrating the budget structure, financial statements, and performance measures into one understandable package.** A report on the need for alignment of key financial information to ensure the successful implementation of GPRA. Chief financial officers council. GPRA Implementation Committee. Disponible en: <<http://www.financenet.gov/financenet/fed/cfo/gpra/reports.htm>>.

\_\_\_\_\_. 1996. **Report on evaluation of FY 1995 pilot accountability reports.** Project to streamline governmentwide statutory reports. Chief Financial Officers Council Reports Streamlining Project Team. Disponible en: <<http://www.financenet.gov/financenet/fed/cfo/gpra/reports.htm>>.

UNITED STATES (US). 2000a. National Institute of Standards and Technology. **Baldrige National Quality Program. 2000. Criteria for Performance Excellence. Business,** Disponible en: <<http://www.quality.nist.gov/bcpg.pdf.htm>>.

\_\_\_\_\_. 2000b. **Baldrige National Quality Program. 2000. Criteria for Performance Excellence. Health.** Disponible en: <<http://www.quality.nist.gov/bcpg.pdf.htm>>.

\_\_\_\_\_. 2000c. **Baldrige National Quality Program. 2000. Criteria for Performance Excellence. Education,** Disponible en: <<http://www.quality.nist.gov/bcpg.pdf.htm>>.

UNITED STATES (US). 1996. **National Performance Review. The Best Kept Secrets in Government.**

\_\_\_\_\_. 1997a. **Serving the American public: best practices in performance measurement.** Benchmarking study report.

\_\_\_\_\_. 1997b. **Serving the American public: best practices in downsizing.** Benchmarking study report.

\_\_\_\_\_. 1997c. *Putting Customers First'97*. Standards for serving the american people.

\_\_\_\_\_. 1997d. *Businesslike Government*. Lessons learned from America's best companies.

\_\_\_\_\_. 1997e. *Serving the American public: best practices in customer-driven strategic planning*. Benchmarking study report.

\_\_\_\_\_. 1998. *World Class Courtesy*. A best practices report.

UNITED STATES (US). 1996: 104-339. Senate. Report of the Committee on Governmental Affairs to Accompany s. 1130 to Provide for the Establishment of Uniform Accounting Systems, Standards, and Reporting Systems in the Federal Govern-ment, and for Other Purposes. 104Th Congress 2d Session.

#### Referencias concernientes al caso de Argentina

ALTAMIRANO, Ramón. Entrevista en 2/2/2001. Técnico del área de evaluación del SIEMPRO, en el Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente Argentina.

ARGENTINA, REPÚBLICA. 2000a. Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente. Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales. Encuesta de desarrollo social. Condiciones de vida y acceso a programas y servicios sociales 1997. Base usuarios. Buenos Aires; C. D., Siempro.

\_\_\_\_\_. 2000b. Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales. Encuesta de desarrollo social. Agosto 1997, n. 1. Resultados definitivos del nivel nacional. Buenos Aires; Siempro.

\_\_\_\_\_. 2000c. Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas sociales. Guía de programas sociales 2000 del Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente. Buenos Aires, Siempro.

\_\_\_\_\_. 2000d. Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales. Sistema Integrado de Monitoreo. Buenos Aires, Siempro. mimeo.

\_\_\_\_\_. 2000e. Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales. El Siempro. Principales productos del Siempro en el año 2000. Buenos Aires, Siempro. mimeo.

\_\_\_\_\_. 2000. Sistema Integrado de Monitoreo de Programas Sociales. Decreto ministerial. Buenos Aires. mimeo.

ESCOLAR, Cora. Entrevistas en 1/2/2001 y 2/2/2001. Técnica del área de evaluación del Siempro en el Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente. Argentina.

GAMALLO, Gustavo. Entrevista en 2/2/2001. Coordinador del Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales del Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente (Siempro). Argentina.

HARDY, C. 1998. Sistema de Información, Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales (Siempro). Argentina. Proyecto Ipea/BID Fortalecimiento de la función de evaluación en América del Sur. mimeo.

LOPEZ, Marina. Entrevistas en 1/2/2001 y 2/2/2001. Técnica del área de evaluación del Siempro en el Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente. Argentina.

ROSAS, Maria Ester. Entrevista en 1/2/2001. Técnica responsable por la encuesta de desarrollo social del Siempro en el Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente. Argentina.

#### Referencias concernientes al caso de Chile

CAVADA, J. Entrevista en 30/1/2001. Jefe del departamento de inversiones de la División de Planificación, Estudios e Inversiones del Ministerio de Planificación y Cooperación. Chile.

CHILE, REPÚBLICA DE. 1998. Consejo de Auditoría Interna General de Gobierno. Documento de Referencia para la Auditoría a los Programas de Mejoramiento de la Gestión (PMG). Santiago: Secretaría Ejecutiva, 1999 (Documento Técnico 16).

\_\_\_\_\_. 1998. Grupo de Trabajo Interministerial: Ministerio de Hacienda – Segpres – Mideplan. Institucionalidad para un Sistema Integrado de Evaluación de Intervenciones públicas. Informe final. mimeo.

\_\_\_\_\_. 2000. Ministerio de Hacienda, Dirección de Presupuestos (Dipres). Instrucciones para la ejecución de la ley de presupuesto del sector público año 2000. Santiago.

\_\_\_\_\_. 2001. Programa de Evaluación de Proyectos Gubernamentales. Santiago: Departamento de Evaluación.

\_\_\_\_\_. 1998. Ministerio de Planificación y Cooperación (Mideplan). Estudio: instrumentos de evaluación de la gestión pública y de los programas públicos del Estado Chileno. Informe final. mimeo.

\_\_\_\_\_. 1999a. Resultados de la VII Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (Casen, 1998) (Documento 1 – Pobreza y distribución del ingreso en Chile, 1990/1998).

\_\_\_\_\_. 1999b. Evolución y Estructura de la Inversión Pública en Chile. División de Planificación e Inversión – Departamento de planificación y estudios.

\_\_\_\_\_. 2000. Procedimientos y Formularios para el Sistema de Estadísticas Básicas de Inversión Sebi 2000. Santiago: División de Planificación, Estudios e Inversión. Departamento de Inversiones.

\_\_\_\_\_. 2001. Sistema Integrado de Instrumentos de Apoyo a La Gestión Pública Social. Santiago: División Social. Departamento de Evaluación Social.

FREDERICI, Jimena. Entrevista en 31/1/2001. Asistente del Jefe del Departamento de Evaluación de Programas Gubernamentales de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda. Chile.

HAMUY PINTO, Maria Teresa. Entrevista en 31/1/2001. Jefe del Departamento de Evaluación de Programas Gubernamentales de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda. Chile.

LETELIER OLAVE, José Ramon. Entrevista en 30/1/2001. Jefe del Departamento de Análisis Regional del Ministerio de Planificación y Cooperación. Chile.

MUÑOZ, Cláudia. Entrevistas en 29/1/2001 y 31/1/2001. Técnica del Departamento de Evaluación Social de la División Social del Ministerio de Planificación y Cooperación. Chile.

PERRONI, Andrea. Entrevista en 31/1/2001. Técnica del Departamento de Evaluación Social de la División Social del Ministerio de Planificación y Cooperación. Chile.

QUINTANA PEÑA, Ana. Entrevistas en 29/1/2001 y 31/1/2001. Jefe del Departamento de Evaluación Social de la División Social del Ministerio de Planificación y Cooperación. Chile.

RUBIO, M. Gladys. Entrevista en 30/1/2001. Coordinadora del Proyecto de Reforma y Modernización del Estado en la Secretaría General de la Presidencia de la República. Chile.

SOMS, E. Entrevista en 30/1/2001. Técnico del Departamento de Análisis Regional del Ministerio de Planificación y Cooperación. Chile.

VEGA, P. Entrevista en 31/1/2001. Técnico del Departamento de Evaluación Social de la División Social del Ministerio de Planificación y Cooperación. Chile.

#### Referencias concernientes al caso de Colombia

BANCO INTERNACIONAL PARA LA RECONSTRUCCIÓN Y DESARROLLO (BIRD). 1996. Country Department III Latin America and Caribbean Region. Colombia: paving the way for a results-oriented public sector. Draft Report 15300-CO, mimeo.

COLOMBIA. Consejo Asesor del Gobierno Nacional. Comité interinstitucional de control interno. Guía básica de las oficinas de control interno (Documento Preliminar, 1999).

\_\_\_\_\_. Guía para el Diseño y la Implantación del Sistema de Control Interno. (Documento preliminar, 1999).

COLOMBIA. 1997. Departamento Nacional de Planeación. Descentralización. Boletín, año 4, n. 2.

\_\_\_\_\_. 1998a. Plan Nacional de Desarrollo, 1999/2002.

\_\_\_\_\_. 1998b. Descentralización. Boletín, año 5, n. 1.

\_\_\_\_\_. 1998c. Descentralización. Boletín, año 5, n. 2.

\_\_\_\_\_. 1998d. Descentralización. Boletín, año 5, n. 3.

\_\_\_\_\_. 1999c. Descentralización. Boletín, año 6, n. 1.

\_\_\_\_\_. 1999d. Descentralización. Boletín, año 6, n. 18.

\_\_\_\_\_. 1999e. Descentralización. Boletín, año 6, n. 19.

COLOMBIA. 1998e. Departamento Nacional de Planeación. División Especial de Evaluación. Sinergia. Plan indicativo, una herramienta de gestión. Instructivo. Versión 1.8.

\_\_\_\_\_. Unidad de Desarrollo Territorial. Elementos sobre la gestión local orientada a resultados. [s/d b].

\_\_\_\_\_. Unidad de Desarrollo Social. Técnicas para el análisis de la gestión económica y financiera de las entidades territoriales. Boletín SISD # 2, [s/d c].

\_\_\_\_\_. 1999d. Unidad de Desarrollo Social. Indicadores de política social.

\_\_\_\_\_. Unidad de Infraestructura y Energía. Bases del plan de infraestructura. [s/d].

\_\_\_\_\_. 1999a. Plan Operativo Anual de Inversiones. Vigencia 2000 (Documento Conpes 3042).

\_\_\_\_\_. 1999b. Agenda de Conectividad (Documento Conpes 3072).

\_\_\_\_\_. 2000a. Sistema Nacional de Evaluación de Resultados de la Gestión Pública (Sinergia). Marco legal. Disponible en: <<http://www.dnp.gov.co/proyectos/sinergia>>.

\_\_\_\_\_. 2000b. Sistema Nacional de Evaluación de Resultados de la Gestión Pública (Sinergia). Marco conceptual. Disponible en: <<http://www.dnp.gov.co/proyectos/sinergia>>.

\_\_\_\_\_. 2000c. Sistema Nacional de Evaluación de Resultados de la Gestión Pública (Sinergia). Marco operativo. Disponible en: <<http://www.dnp.gov.co/proyectos/sinergia>>.

COLOMBIA. 1999f. Presidencia de la república. Superintendencia de servicios públicos. Resolución - 004640. Por la cual se modifica el plan de contabilidad para entes prestadores de servicios públicos domiciliarios expedido y adoptado mediante Resolución S.S.P.D. 1416 del 18 de abril de 1997.

COLOMBIA. REPÚBLICA DE – PND. 1999c. Ley 508 – 1999. Plan Nacional de Desarrollo.

#### Referencias concernientes al caso de Costa Rica

COSTA RICA. 1999. Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplan). La experiencia de la evaluación en el sector público costarricense. Sistema Nacional de Evaluación.

\_\_\_\_\_. 2000. El Desempeño del Gobierno durante 1999: Evaluación de Compromisos de Resultados.

COSTA RICA, REPÚBLICA DE. 2000a. Informe sobre Proyectos de Reforma Constitucional que Afectan la Composición de la Estructura Estatal. Disponible en: <<http://www.marcolegal.go.cr>>.

\_\_\_\_\_. 2000b. Informe sobre Proyectos de Ley que Afectan la Regulación y Composición del Sector Público. Disponible en: <<http://www.marcolegal.go.cr>>.

FEINZAG, E. 2000. Apresentação sobre o Sistema Nacional de Avaliação – Costa Rica. In: FÓRUM GLOBAL, II. Anais (...) Brasília, maio de 2000, Disponible en: <<http://www.brasil21stcentury.gov.br>>.

GARNIER, L.; MORA, Q. M. Un sistema de evaluación estratégica: el Sistema Nacional de Evaluación de Costa Rica, [s./d.].

ZAMORA, R. B. 1999. Costa Rica: the next stage – reform without volatility. A report. Informe final de consultoría presentado a la Directoria del Banco Interamericano de Desarrollo.

### Referencias concernientes al caso de Brasil

BARROS SILVA, P. L. A avaliação de programas públicos: uma estratégia de análise. Relatório parcial apresentado ao Projeto BRA 97/039. Fortalecimento da Função Avaliação na América do Sul, 2000. (mimeo).

BARROS SILVA, P. L.; COSTA, N. R. A avaliação de programas: marco conceitual e desenho operacional. Relatório final apresentado ao Projeto BRA 97/039. Fortalecimento da Função Avaliação na América do Sul, 2000. (mimeo).

BRASIL. Governo Federal. Ministério do Planejamento. Plano Plurianual 2000/2003. Orçamento da União 2000. Brasília: Ministério do Planejamento, 1999.

\_\_\_\_\_. Ministério da Fazenda. Secretaria federal de controle. Comitê Técnico de Auditoria. CTA/SCI GT3. Funcionamento das unidades de auditoria e procedimentos de integração de áreas. Proposta do Grupo de Trabalho 3 ao CTA/SCI, 1997.

\_\_\_\_\_. Secretaria Especial de Política Urbana. Sistema Nacional de Informações do Saneamento. MPO/PMSS. Brasília: 1999.

GARCIA, R. C. A reorganização do processo de planejamento do Governo Federal: o PPA 2000/2003. Brasília: Ipea, 2000. (Texto para Discussão, 726).

GARTENKRAUT, M. Uma análise complementar para o caso brasileiro: o PPA 2000/2003. Relatório parcial apresentado ao Projeto BRA 97/039. Fortalecimento da Função Avaliação na América do Sul, 2000a. (mimeo).

\_\_\_\_\_. Uma análise complementar para o caso brasileiro: o PPA 2000/2003. Relatório final apresentado ao Projeto BRA 97/039. Fortalecimento da Função Avaliação na América do Sul, 2000b. (mimeo).

GUSSO, D. A. Monitoramento, aferição de desempenho e avaliação de programas governamentais. Nota introdutória. Versão preliminar. Ipea/CGP/ DIPPP. RG 95/98 NT-01. 1998. (mimeo).

\_\_\_\_\_. Avaliação da implementação do PPA 2000/2003. Nota preliminar sobre conceitos, propósitos, métodos e práticas. Ipea/Diset, 2000a. (mimeo).

\_\_\_\_\_. Reestruturação do sistema produtivo e competitividade. Bases para avaliação de resultados do PPA 2000/2003: o cenário mais amplo. Ipea/Diset, 2000b. (mimeo).

HOLANDA, N. Relatório sobre a experiência brasileira e o caso do “Brasil em Ação”. Síntese do Relatório Preliminar. Ministério do Planejamento e Orçamento/Ipea. Projeto de Fortalecimento da Função Avaliação na América Latina, 1999. (mimeo).

INFURB-USP. Núcleo de Pesquisas em Informações Urbanas da Universidade de São Paulo. Fundamentos e proposta de ordenamento institucional, v. 1. Brasília: Secretaria de Política Urbana e Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Ministério do Planejamento e Orçamento, 1995 (Série Modernização do Setor Saneamento).

PESSOA, M. F.; ABE, S. Qualidade e participação na Administração Pública Federal. Novos Critérios para Avaliação da Gestão Pública. 1997. Trabalho premiado em 1o lugar no concurso de monografias “Prêmio Serzedello Côrrea” sobre qualidade na administração pública promovido pelo Tribunal de Contas da União.

SÃO PAULO, ESTADO. Decreto n. 40.656. Institui o Sistema Estratégico de Informações e dá providências correlatas. Publicado na Secretaria de Estado do Governo e Gestão Estratégica, 9 de fevereiro de 1996.

\_\_\_\_\_. Decreto n. 42.604. Dispõe sobre a implantação do Sistema Integrado de Informações Físico-Financeiras – Siafísico. Publicado na Secretaria de Estado do Governo e Gestão Estratégica, 9 de dezembro de 1997.

\_\_\_\_\_. Fundação do Desenvolvimento Administrativo. Perfil da administração pública paulista. Banco de dados, 2001a.

\_\_\_\_\_. Fundação do Desenvolvimento Administrativo. Governo Eletrônico, 2001b. Apresentação de *slides* em PPT.

\_\_\_\_\_. Secretaria do Governo e Gestão Estratégica. Relatório de contratos de serviços terceirizados, 2001.

Referencias secundarias (citas de terceros, no directamente revisadas, con destaque especial en el cuerpo de este Informe)

BENNETT, COLIN J. How states utilise foreign evidence? *Journal of Public Policy*, v. 11, n. 1, 1991, p. 31-54.

BUARQUE. 1984, relacionadas a CAVADA, J. Entrevista em 2001.

DOLOWITZ, D. British employment policy in the 1980s: learning from the American experience. *Governance*, v. 10, n. 1, p. 23-42, 1997.

DOLOWITZ, D.; MARSH, D. Who learns what from whom. *Political Studies*, v. 14, n. 2, p. 343-357, 1996.

- \_\_\_\_\_. The role of 'foreign' Political Systems in the Shaping of National Governance. *Governance*, Jan. 2000.
- HALL, Peter. Enterprise Zones. British Origins, American Adaptations. *Built Environment*, v. 7, n. 1, p. 7-12, 1981.
- HARBERGER, A. C. Taxation, resource allocation and welfare. The Role of Direct and Indirect Taxes in the Federal Revenue System. Conference report of the National Bureau of Economic Research and the Brooking Institution. Princeton University Press, 1967.
- \_\_\_\_\_. On the opportunity cost of Public borrowing. *Economic Analysis of Public Investment Decisions: Interest Rate Policy and Discounting Analysis Hearings Before the Joint Economic Committee 90th. Congress, 2nd. Session*, Washington: Usgop, 1968.
- \_\_\_\_\_. Análisis de costo-beneficio y crecimiento económico. Traducido por el IDE del artículo Cost-Benefit Analysis and Economic Growth, *Economic Weekly*. Feb. 1972.
- \_\_\_\_\_. Three basic postulates for applied welfare economics: an interpretative essay. *Jacon. Lift*, v. 9, p. 785-97, 1971.
- \_\_\_\_\_. Techniques of project appraisal. *Universities National Bureau of Economic Research 27, Conference on Economic Planning*, 1964. mimeo.
- \_\_\_\_\_. Sobre las tasas de descuento en el análisis de Beneficio-Costo. Curso General de Proyectos, Instituto de Desarrollo Económico, [s.n.t].
- KOSCHAKER, E. *Europa und das römische Recht (4e Aufl)*. München: C. H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung, 1966.
- MACDONALD, O. *Swedish models: the Swedish model of central government*. London: Institute for Public Policy Research, 1992.
- MAJONE, G. Cross-national sources of regulatory policy-making in Europe and the S. *Journal of Public Policy*, v. 11, n. 1, p. 75-106, 1991.
- QUAYLE, Stuart. *The UK drugs czar teaching politics*, 1999.
- RICHARDSON, J. J. (Ed.) *Policy styles in Western Europe*. London: Allen and Unwin, 1982.
- RICHARDSON, J. J.; WIGNANECK, G. *Training without trainers? How Germany avoids Britain's supply-side bottleneck?* London: Anglo-German Foundation, 1990.

RODWIN, V. C. New ideas for health policy in France, Canada and Britain. In: M .Field (Ed.). *Success and crisis in national health systems*. New York: Routledge, 1989.

ROSE, R. *Lesson drawing in public policy chatham*. N. J.: Chatham House, 1993.

SABAITER, P. E JENKINS-SMITH, H .C. (Eds.) *Policy change and learning: an advocacy coalition approach* Boulder. Colorado: Westview Press, 1993.

STONE, D. Non-Governmental policy transfer: The Strategies of Independent Policy Institutes. *Governance*, Jan. 2000.

WESTNEY, D. *Imitation and innovation*. The transfer of western organizational patterns to Meiji Japan. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1987.

WRIGHT. *New public management West European Politics*, 1995.

## **Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**

### **Editorial**

#### **Coordenador**

Silvânia de Araujo Carvalho

#### **Supervisión**

Iranilde Rego

#### **Revisión**

Valdineia Pereira da Silva

Elizabete Antunes de Souza (pasante)

Raquel do Espírito Santo (pasante)

#### **Producción editorial**

Aeromilson Mesquita

André Luis Pires de Carvalho

Elidiane Bezerra Borges

#### **Traducción**

Die Presse Editorial Ltda.

### **Comité Editorial**

#### **Secretario Ejecutivo del Comité Editorial**

Marco Aurelio Dias Pires

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES,  
9ª andar, sala 904

70076-900 – Brasília – DF

Fone: (61) 315-5374

Fax: (61) 315-5314

Correio eletrônico: madp@ipea.gov.br

### **Brasília**

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, 9ª andar

70076-900 – Brasília – DF

Tel.: (61) 315-5090

Fax: (61) 315-5314

Correio eletrônico: editbsb@ipea.gov.br

### **Rio de Janeiro**

Av. Presidente Antônio Carlos, 51 – 14ª andar

20020-010 – Rio de Janeiro – RJ

Tels.: (21) 3804-8118

Fax: (21) 2220-5533

Correio eletrônico: editrj@ipea.gov.br

---

Compuesto en tipo Garamond 11/13 (texto)  
Frutiger 47 (títulos, gráficos y tablas)  
Impreso en papel Pólen 80g/m<sup>2</sup>  
Cartón Supremo 250g/m<sup>2</sup> (portada)  
en Brasilia, Capital Federal

---

### **Ricardo Toledo Silva**

Arquitecto y Urbanista. Con Maestría, Doctorado y Libre Docencia otorgados por la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de Sao Paulo. Profesor Titular del Departamento de Tecnología de la Arquitectura y actual director de la Facultad de Arquitectura (2003-2006). Coordina el Núcleo de Investigación en Informaciones Urbanas de la Universidad de Sao Paulo (INFURB) desde 1992. Su vivencia en el desempeño de la acción pública viene de la práctica en proyectos de gestión integrada de servicios urbanos y regionales como investigador del Instituto de Investigaciones Tecnológicas del Estado de Sao Paulo - IPT entre 1980 y 1991; como Secretario de Desarrollo Urbano del Ministerio de Habitación, Urbanismo y Medio Ambiente (1988-1989); como director nacional de proyectos PNUD en el área de desarrollo urbano y habitación; y como consultor en proyectos de cooperación internacional en intervenciones urbanas en Nicaragua y en El Salvador (entre 1984 y 1987).

Por el INFURB coordinó la participación de la USP en programas del área federal (Programa de Modernización del Sector de Saneamiento – PMSS y Programa Nacional de Combate al Desperdicio de Agua – PNCDA) entre 1994 y 2002. Participó de la elaboración del Plan de la Cuenca del Alto Tietê, en conjunto con la Escuela Politécnica de la Universidad de Sao Paulo (1999-2002). Coordina la red de investigación URBAGUA del Fondo Sectorial CT-Hidro (FINEP/CNPq) que reúne investigadores de la USP y de la UFMG en el desarrollo de instrumentos de apoyo para la gestión integrada de cuencas urbanizadas. Tiene cerca de 75 trabajos publicados en las áreas de Tecnología de la Arquitectura, Saneamiento Ambiental y Gestión Integrada de Cuencas.



BID - Banco Interamericano de Desarrollo Ipea - Instituto de Investigación Económica Aplicada



Ministerio de Planificación,  
Presupuesto y Gestión

