

Gobierno por Resultados: Como construir y fortalecer capacidades institucionales

*Presentación para el Seminario de
Seguimiento a Políticas Públicas*

Bogotá, Colombia – 12 de marzo de 2008

Keith Mackay

(kmckay@worldbank.org)



Estructura de la presentación

1. ¿Por qué los países quieren sistemas de S&E?
2. Colombia y Australia: Algunos elementos comunes e importantes
3. Estudio de caso país: Australia
4. Lecciones importantes — Conclusiones
5. Material útil

¿Por qué los países quieren sistemas de S&E?

- Para apoyar procesos de toma de decisiones=
= presupuesto por resultados
3 tipos: directo, indirecto, presentacional
- Para apoyar la planeación nacional, sectorial y subnacional
- Para diseñar o rediseñar programas y políticas
- Para apoyar a los ministros, entidades y gobiernos locales en su gestión
- Para fortalecer los ejercicios de rendición de cuentas

Otros usos de la información de S&E

- Para aclarar los objetivos del gobierno
- Para establecer metas al desempeño; estándares de servicio al cliente
- Para contratar la prestación de servicios públicos con el sector privado
- Contratos de desempeño; evaluación del personal
- Anticorrupción; medir las "fugas" de los fondos del gobierno
- Monitoreo de la sociedad civil al desempeño del gobierno — "voz"

¿A qué nos referimos con S&E?

- Indicadores de desempeño — insumos, procesos, productos, resultados, impactos
- Aclarar los objetivos de los programas, cadena lógica/resultados del programa, metas
- Encuestas sobre la prestación de los servicios
- S&E participativo
- Evaluaciones rápidas — Colombia: Evaluaciones Ejecutivas
- Evaluaciones de impacto rigurosas
- Análisis de costo-beneficio
- Cada herramienta de S&E tiene fortalezas, costos y limitaciones

Colombia y Australia: Algunos elementos comunes e importantes 1

1. Calidad de los datos, fiabilidad, credibilidad
2. Carga, armonización y costo de los datos
3. Producción de datos versus uso de los datos
4. Habilidades para el buen uso de la información (y evaluaciones)
5. ¿Seguimiento o evaluación?
6. Número, tipos de evaluaciones realizadas

¿Qué evitar?: Compilar información pero no usarla



Colombia y Australia: Algunos elementos comunes e importantes 2

7. ¿Ministerios centrales *versus* Ministerios sectoriales y agencias?
8. ¿Cómo asegurar el uso de la información de S&E? ¿Cómo construir una cultura del desempeño?
 - El papel de los líderes
 - Cuestiones de arquitectura
 - Zanahorias, garrotes y sermones
 - Necesidad de evaluar el uso de S&E
9. Aislamiento de los funcionarios de S&E

Australia: 1^{era} Generación (1987-1997)

Contexto: presiones presupuestales extremas; muchas reformas al sector público; autonomía dada a los ministerios centrales, agencias

➤ Pero fallan en dirigir sistemas de S&E

Así que, se desarrolla una estrategia gubernamental de evaluación — para forzar la evaluación

Objetivos:

#1. Apoyar la toma de decisiones presupuestales

#2. Fortalecer la rendición de cuentas (accountability) al interior del gobierno

#3. Apoyar a los gerentes en los ministerios / agencias

Sistema 1^{era} Generación – Arquitectura

- Sistema diseñado y operado por el Departamento de Finanzas (DoF)
- Evaluaciones mandatorias— cada 3-5 años para cada programa
- Todos los Ministerios deben preparar, Planes de 3 años escalonados— solo se incluyen las principales evaluaciones
- Amplio menú de evaluaciones— evaluaciones rápidas; revisiones formales; CBA; evaluaciones de impacto; auditorias de desempeño; etc.
- Para mediados de los 90s, Σ 160 en marcha en todo momento
- Pocos requerimientos formales para recopilar o reportar indicadores de desempeño

Roles claves de DoF

- DoF ha sido el principal arquitecto de la estrategia de evaluación y otras reformas públicas importantes
- Alianza con el Departamento del Primer Ministro y el gabinete, el tesoro y la Comisión de Servicios Públicos
- Involucramiento de los analistas de política del DOF en la planeación de las evaluaciones y en las principales evaluaciones
- Papel clave de estos analistas en el proceso presupuestal
- Evaluaciones dirigidas principalmente por los Ministerios centrales / agencias
- Unidad especial del DOF provee soporte en evaluaciones a los Ministerios / agencias

Logrando un cambio cultural en el DoF

- Requirió un fuerte liderazgo del Secretario permanente y sus diputados
- Contratación focalizada y promoción
- Algo de entrenamiento en el puesto de trabajo
- Rotación de personal fue necesaria

Sistema 1^{era} Generación – Fortalezas

- <80% de nuevas propuestas de política y 2/3 de las opciones de ahorro enviadas al Gabinete fueron influenciadas por hallazgos de las evaluaciones
- Estos hallazgos influenciaron notablemente al gabinete en la toma de decisiones presupuestales
- Oficina Auditora Nacional de Australia: alto uso de los hallazgos de las evaluaciones por ministerios sectoriales / agencias
- Evaluaciones fueron un esfuerzo en colaboración

Auditor General: "... el éxito de la evaluación a nivel federal ... se debió en gran parte a su plena integración en el proceso presupuestario."

Sistema 1^{era} Generación – Debilidades

1. Desigual calidad de las evaluaciones
2. Apoyo central insuficiente para avanzar en la capacitación en evaluaciones
3. Requerimientos formales insuficientes para recopilar y reportar información de desempeño
4. Se alegó una carga administrativa en los ministerios

Australia: 2^{nda} Generación - Marco de Desempeño (1997 - 2006)

El origen en un nuevo gobierno conservador:

- Reducción significativa en el tamaño del servicio civil
- Sistemas de asesoramiento en políticas fueron desmantelados casi en su totalidad durante el proceso presupuestal
- Supervisión central y reglas burocráticas considerablemente reducidas
- El DoF fue considerablemente reducido. Su papel como asesor durante el proceso presupuestal y producir estimados presupuestales fue reducido significativamente

2^{nda} Generación – Marco

- Sistema de segunda generación basado en una mezcla de principios, expectativas y pocos requerimientos
- Estrategia de evaluación desmontada: las evaluaciones fueron “desreguladas”
- La Evaluación fue incentivada pero no exigida
- Énfasis en seguimiento al desempeño (Ej. indicadores de desempeño) — de producto y efecto — y en reportarlos al parlamento ex-ante y ex-post

Sistema de 2^{nda} Generación: ¿Qué tan exitoso? (1)

- Oficina Auditora Nacional: Los reportes de desempeño por ministerio son inadecuados
- Baja calidad de la información —Estándares y sistemas débiles
 - Poco uso de las metas o de las comparaciones (benchmarking)
 - Mucha información de productos gubernamentales, pero poca de efecto
 - Falta de análisis real de la información de desempeño
 - Comisiones del parlamento descontentos con esta información inadecuada

Sistema de 2^{nda} Generación : ¿Qué tan exitoso? (2)

OECD (2002): La segunda generación de reformas “privó al Ministerio de Finanzas de la información necesaria para asesorar al Ministro de manera adecuada”

En términos de evaluación, existen todavía algunas buenas prácticas en los departamentos

Ej. Familia & Servicios Comunitarios;
empleo; educación; salud

Buenas prácticas: Ministerio de Empleo

- Buenos indicadores de producto y efecto
- Carta de servicios, encuestas periódicas de satisfacción de los clientes → reportes periódicos
- Ministro califica toda asesoría en política según 11 criterios
- Rama activa de evaluaciones:
 - realiza evaluaciones de impacto rigurosas
 - tiene sets de datos rigurosos

Buenas prácticas: Ministerio de Familia y Servicios Comunitarios

- Amplio rango de información de desempeño reportada al parlamento
 - cantidad, calidad y costo
 - alguna información de efectos intermedios
- Uso sustancial de los hallazgos de las evaluaciones en los reportes al parlamento

Buenas prácticas: Ministerio de Familia y Servicios Comunitarios

- Tiene un Plan de Investigación y Evaluación
 - 145 proyectos investigados/evaluados
 - presupuesto de US\$20 millones al año
 - ayudó a fundar 6 centros universitarios de investigación
- Todo financiado internamente por el Ministerio de su asignación presupuestal total

Sistema de 3^{ra} Generación= Marco del Examen Estratégico (desde 2006)

Contexto: continua la preocupación por la coordinación y ejecución de los programas de gobierno

- Preocupación continua por la “conectividad” - coordinación entre ministerios, agencias y Estado federal
- Aproximación anquilosada a los exámenes del gasto del gobierno
- Fuerte deseo del DoF para reconstruir su papel en el proceso presupuestal y de asesoramiento en políticas

3^{ra} Generación – Marco

Dos tipos de exámenes para asegurar que el gasto sea eficiente, efectivo y alineado con las prioridades del gobierno:

1. Exámenes estratégicos para enfocarse en las principales políticas y gasto
2. Exámenes programáticos para concentrarse en los principales programas

Nota: El Marco de Seguimiento al Desempeño (= 2^{nda} Generación) tuvo continuidad

Exámenes priorizados

- Ministros claves deciden los tópicos a examinar
- Secretaria del DoF conduce los exámenes
- Equipos examinadores incluyen funcionarios del DoF y otros Ministerios Centrales
- Ministros claves deciden que recomendaciones de los exámenes se deben implementar
- El DoF hace seguimiento a la implementación de las recomendaciones

Lecciones importantes - Conclusiones : 1

1. Calidad de la información, fiabilidad, credibilidad
2. Carga, armonización y costos de la información
3. Producción de la información versus uso
4. Habilidades para el buen uso de la información (y evaluaciones)
5. ¿Seguimiento o evaluación?
6. Número y tipo de evaluaciones realizadas

Lecciones importantes - Conclusiones : 2

7. ¿Ministerios centrales *versus* Ministerios sectoriales y agencias?
8. ¿Cómo garantizar el uso de la información de S&E: ¿Cómo desarrollar una cultura del desempeño?
 - Papel de los líderes
 - Cuestiones de arquitectura
 - Zanahorias, garrotes y sermones
 - Necesidad de evaluar el uso de S&E
9. Aislamiento de los funcionarios de S&E

Referencias bibliográficas recomendadas

- World Bank, A Diagnosis of Colombia's National M&E System, SINERGIA, World Bank, 2007.
<http://www.worldbank.org/ieg/ecd/sinergia.html> Available in Spanish
- Manuel Fernando Castro, Insider Insights: Building a Results-Based Management and Evaluation System in Colombia, World Bank, 2008. http://www.worldbank.org/ieg/ecd/docs/ecd_wp_18.pdf
- Keith Mackay, How to Build M&E Systems for Better Government, World Bank, 2007.
http://www.worldbank.org/ieg/ecd/better_government.html Available in Spanish
- Keith Mackay, Two Generations of Performance Evaluation and Management System in Australia, World Bank, 2004.
[http://Inweb18.worldbank.org/oed/oeddoclib.nsf/DocUNIDViewForJavaSearch/14163969A1A709BD85256E5100013AA8/\\$file/ecd_wp_11.pdf](http://Inweb18.worldbank.org/oed/oeddoclib.nsf/DocUNIDViewForJavaSearch/14163969A1A709BD85256E5100013AA8/$file/ecd_wp_11.pdf)

Materials

- Independent Evaluation Group, Monitoring & Evaluation Tools, Methods and Approaches, World Bank, 2004
http://www.worldbank.org/ieg/eecd/me_tools_and_approaches.html Available in Spanish
- Independent Evaluation Group, Influential Evaluations: Evaluations that Improved Performance and Impacts of Development Programs, World Bank, 2004.
http://www.worldbank.org/ieg/eecd/influential_evaluations.html Available in Spanish
- World Bank website on Building Government M&E Systems:
www.worldbank.org/ieg/eecd/
- World Bank / Carleton University website on the International Program for Development Evaluation Training
<http://www.ipdet.org/>