

**BUENAS PRÁCTICAS
RECIENTEMENTE
IDENTIFICADAS
DE GESTIÓN PARA
RESULTADOS
DE DESARROLLO**

PRIMERA EDICIÓN

**LIBRO DE
CONSULTA**

OCDE 



EL BANCO MUNDIAL

Indice

Indice	i
Prólogo	iii
Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda para el Desarrollo	v
Abreviaturas y siglas	xix
Introducción al Libro de consulta	1
Parte 1. Conceptos, herramientas y principios de la GpRD	3
Panorama general	3
Conceptos y herramientas	4
Efectos en el desarrollo	4
Efectividad en el desarrollo	6
Gestión del desempeño	8
Principios de GpRD	10
1. Centrar el diálogo en los resultados en todas las fases	10
2. Alinear la programación, el monitoreo y la evaluación con los resultados	11
3. Mantener la medición e información sencillas	12
4. Gestionar para, no por, Resultados	13
5. Usar la información de resultados para el aprendizaje administrativo y la toma de decisiones	14
Parte 2. Ejemplos de la GpRD a nivel nacional	15
Panorama general	15
Chile: Sistemas de control administrativo y presupuestación basada en resultados	17
El Salvador: Gestión orientada a la consecución de resultados para la evaluación de políticas públicas	25
Tanzania: Armonización de la información sobre resultados	31
Timor-Leste: Gestión para lograr resultados en un entorno frágil pos-conflicto	39
Vietnam: Una estrategia integral para el crecimiento y la reducción de la pobreza	49
Nepal: Hacia la gestión orientada a la consecución de resultados	57
Uganda: Evolución y armonización de una orientación hacia resultados	61
Parte 3. Ejemplos de la GpRD en programas y proyectos sectoriales	73
Panorama general	73
Brasil: El Programa Bolsa Familia dimensiona las transferencias de dinero para los pobres	75
Madagascar: Plan Nacional de Protección Ambiental	84
Malawi: Sistema Nacional de Monitoreo y Evaluación del VIH/SIDA	92
Tailandia: Racionalización y gobernanza de las instituciones financieras especializadas	101
Uganda: Evaluación del desempeño del sector de agua y saneamiento	105
Yemen: Tercer Proyecto de Fondo Social de Desarrollo	111
El Proyecto Haciendo Negocios	118
Sudeste de Europa: Mejorando el clima para el comercio y el transporte	124
Burkina Faso: Plan Decenal de Desarrollo de la Educación Básica	133
Sector de Educación de Nepal: La planificación orientada a resultados en un entorno inestable	137



Parte 4. Ejemplos de GpRD en las agencias de desarrollo	145
Panorama general	145
Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional: Administración institucional para resultados de desarrollo	148
Programación de país orientada a resultados: Aplicando los principios de gestión para resultados y prácticas y enseñanzas emergentes	154
Prácticas recientemente identificadas de la programación de país basada en resultados en las agencias de ayuda	161
Parte 5. Hallazgos y enseñanzas extraídas	169
Referencias y recursos	179
Referencias	179
Recursos	181
Agradecimientos	183



Prólogo

Desde la Conferencia de Monterrey de 2002, la comunidad de desarrollo – tanto los países socios como los donantes – ha estado centrándose en administrar su trabajo para lograr los máximos resultados de desarrollo. Esto no quiere decir que los esfuerzos de desarrollo nunca hubieran logrado resultados antes de 2002, pero lo que es nuevo es una comprensión compartida de la necesidad de pensar en los resultados, y las maneras de lograrlos, desde el comienzo de cualquier iniciativa, empresa, o proyecto – y luego monitorear el avance y seguir liderando el esfuerzo para que en realidad se logren los resultados deseados –.

En la mesa redonda internacional sobre resultados en Marrakech (febrero de 2004), las agencias de desarrollo respaldaron cinco principios centrales para administrar para resultados. Más recientemente, en el Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda en París (marzo de 2005), los países socios y los donantes respaldaron la Declaración de París, que contiene seis compromisos específicos relacionados con la gestión para resultados – acciones que tomarán, por separado y juntos, para “administrar e implementar la ayuda de una manera que se centra en los resultados deseados y usa la información para mejorar la toma de decisiones”.

Para los que trabajan en este incipiente programa, sin embargo, a veces es difícil saber cómo y por dónde empezar, a quien incluir y en dónde buscar ayuda. No hay respuestas absolutas a estas preguntas, porque cada país y agencia tiene su propia situación única. No obstante, según ciertas agencias y países van realizando este trabajo, han empezado a marcar un sendero que puede ser útil para otros. Este Libro de consulta compila unos 20 ejemplos – ilustraciones de cómo diferentes grupos en diferentes circunstancias han aplicado los principios de administrar para resultados, qué retos han encontrado y cómo intentaron afrontar esos retos. No está propuesto como una hoja de ruta, sino que como un libro de ideas del cual la gente puede extraer inspiración mientras trabajan para implementar un enfoque de resultados.

El Libro de consulta es un producto del Esfuerzo Colaborativo OCDE-CAD en Gestión para Resultados, un grupo de donantes bilaterales y multilaterales, y más recientemente, de representantes de países socios que están trabajando para promover la implantación de los compromisos de París. El Libro de consulta está disponible tanto en formato impreso como electrónico, y formará la base para una variedad de oportunidades de aprendizaje electrónicas y de otro tipo.

Sobre todo, el Libro de consulta tiene por objeto ser un recurso vivo. Según vayan surgiendo buenas prácticas nuevas y más países y agencias adquieren experiencia, esperamos agregar nuevos estudios de casos, actualizando continuamente el Libro de consulta para hacerlo lo más útil posible.

Instamos a los usuarios del Libro de consulta que señalicen el sitio Web del Libro de consulta: <http://www.mfdr.org/Sourcebook.html>. Allí usted encontrará la última versión del Libro de consulta, los vínculos a la información afín y oportunidades para hacer preguntas, unirse al diálogo acerca de las experiencias y contribuir nuevos estudios de casos para el Libro de consulta.

Esperamos que nos acompañe en el movimiento mundial que busca mejorar la gestión para resultados de desarrollo.

Jean Boer
Bruce Purdue

Copresidentes del Esfuerzo Colaborativo, OCDE-CAD en Gestión para resultados de desarrollo





DECLARACIÓN DE PARÍS SOBRE LA EFICACIA DE LA AYUDA PARA EL DESARROLLO

Apropiación, Armonización, Alineación & Resultados y Mutua Rendición de cuentas

I. Declaración de los Objetivos

1. Nosotros, Ministros de países desarrollados y en desarrollo, responsables de fomentar el desarrollo, y nosotros, Directivos de instituciones de desarrollo multilaterales y bilaterales, reunidos en París el 2 de marzo de 2005, estamos resueltos a emprender acciones de largo alcance y que se puedan monitorear con vistas a reformar las formas en las que suministramos y gestionamos la ayuda, mientras esperamos la revisión quinquenal de la ONU de la Declaración del Milenio y los Objetivos de Desarrollo para el Milenio (ODM) más adelante en el año. Como en Monterrey, reconocemos que si bien es necesario aumentar el volumen de la ayuda y de los otros recursos para el desarrollo para lograr estos objetivos, también es preciso aumentar de manera significativa la eficacia de la ayuda para el Desarrollo, así como respaldar el esfuerzo que realizan los países socios para fortalecer sus gobiernos y mejorar el desempeño del desarrollo. Esto será mucho más importante si las existentes y nuevas iniciativas bilaterales y multilaterales conducen a incrementar la ayuda.

2. En este segundo Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda para el Desarrollo, proseguimos la Declaración adoptada durante el Foro de Alto Nivel sobre Armonización en Roma (febrero de 2003) y los principios fundamentales adelantados durante la Mesa Redonda de Marrakech sobre la Gestión orientada a los resultados de desarrollo (febrero de 2004), porque consideramos que incrementarán el impacto de la ayuda para reducir la pobreza y la desigualdad, acelerando el crecimiento y agilizando el cumplimiento de los ODM.

Aumentar la eficacia de la ayuda para el desarrollo

3. Reafirmamos los compromisos realizados en Roma de armonizar y alinear la entrega de la ayuda para el desarrollo. Nos alienta el que muchos donantes y países socios están haciendo de la eficacia de la ayuda para el desarrollo una prioridad de primer orden, y reafirmamos nuestro compromiso de acelerar el avance en su aplicación, especialmente en las siguientes áreas:

- i. Reforzar las estrategias de desarrollo nacional de los países socios y sus marcos operativos (por ejemplo, la planificación, el presupuesto y los marcos de evaluación del desempeño).
- ii. Aumentar la alineación de la ayuda para el desarrollo con las prioridades, sistemas y procedimientos de los países socios, ayudando a fortalecer sus capacidades.
- iii. Intensificar la mutua rendición de cuentas de donantes y países socios hacia sus ciudadanos y parlamentos, en cuanto a sus políticas, estrategias y desempeño en materia de desarrollo.
- iv. Eliminar la duplicación de esfuerzos y racionalizar las actividades de donantes, para alcanzar el máximo rendimiento posible.
- v. Reformar y simplificar políticas y procedimientos de los donantes para favorecer un comportamiento de colaboración y la alineación progresiva con las prioridades, sistemas y procedimientos de los países socios.
- vi. Definir medidas y estándares de desempeño y rendición de cuentas para los sistemas de los países socios en gestión de finanzas públicas, adquisiciones, salvaguardias fiduciarias y evaluación medioambiental, aplicándolos de manera rápida y extensa, de acuerdo con las buenas prácticas ampliamente aceptadas.



4. Nos comprometemos a emprender las acciones concretas y efectivas para tratar los planteamientos remanentes, entre los que figuran:

- i. Debilidades en las capacidades institucionales de los países para desarrollar e implementar estrategias de desarrollo nacional dirigidas a los resultados.
- ii. Falta de compromisos que sean más previsibles y multianuales sobre los flujos de ayuda suministrados a los países socios.
- iii. Delegación de autoridad insuficiente a los oficiales donantes de campo y falta de incentivos para colaboraciones de desarrollo eficaz entre donantes y países socios.
- iv. Integración insuficiente de programas e iniciativas globales en la agenda ampliada de desarrollo de los países socios, incluso en áreas críticas como VIH/Sida.
- v. Corrupción y falta de transparencia que socavan el apoyo público, imposibilitan la movilización y asignación eficaz de recursos, y desvían los recursos destinados a actividades vitales para erradicar la pobreza y para un desarrollo económico sostenible. Donde existe, la corrupción impide que los donantes confíen en los sistemas de los países socios.

5. Reconocemos que es realizable y necesario aumentar la eficacia de la ayuda para el desarrollo, pasando por todas las formas de ayuda. En el momento de determinar las formas más eficaces para suministrar la ayuda, nos guiaremos por las estrategias y prioridades de desarrollo establecidas por los países socios. Individual y colectivamente, elegiremos y diseñaremos las formas adecuadas y complementarias tendentes a potenciar lo más posible su eficacia combinada.

6. De acuerdo con la Declaración, intensificaremos nuestros esfuerzos para proporcionar y utilizar la ayuda al desarrollo, incluso los flujos crecientes prometidos en Monterrey, con vistas a racionalizar la fragmentación de las actividades de donantes a escala nacional y sectorial, que en demasiados casos es excesivo.

Adaptar y aplicar a las distintas situaciones de los países

7. También es necesario aumentar la eficacia de la ayuda para situaciones desafiantes y complejas, como el maremoto que arrasó a los países costeros del Océano Índico el 26 de diciembre de 2004. En tales situaciones, es crucial armonizar la asistencia humanitaria y la ayuda para el desarrollo en el marco de las agendas de crecimiento y reducción de la pobreza de los países socios. En los estados frágiles, al tiempo que apoyamos la construcción del estado y el suministro de servicios básicos, nos aseguraremos que los principios de armonización, alineación y gestión orientada a los resultados están adaptados a entornos de gobiernos y capacidades débiles. De manera general, estamos decididos a prestar especial atención a estas situaciones complejas en nuestra labor para aumentar la eficacia de la ayuda.

Especificar indicadores, calendarios y metas

8. Reconocemos que las reformas sugeridas por esta Declaración requerirán un apoyo político continuo de alto nivel, peso paritario y acciones coordinadas a escalas globales, regionales y nacionales. Nos comprometemos a acelerar el ritmo del cambio poniendo en práctica los Objetivos de Cooperación presentados en la Sección II, en un espíritu de mutua rendición de cuentas, y a medir el avance de acuerdo con los 12 indicadores específicos que hemos adoptado hoy y que figuran en la Sección III de esta Declaración.

9. Para estimular aún más el avance, fijaremos estas metas hasta el año 2010. Estas metas que involucrarán tanto a los países socios como a los donantes, están diseñados para seguir y favorecer los avances a nivel global entre los países y las agencias que se han consensuado en esta Declaración. No apuntan a perjudicar o sustituir a ninguna de las metas que puedan desear establecer individualmente los países socios. Hemos decidido hoy fijar cinco metas preliminares según indicadores que figuran en la Sección III. Estamos de acuerdo para valorar estas cinco metas y para adoptar metas que correspondan a los últimos indicadores como se indica en la Sección III, antes de la Cumbre de la AGNU en Septiembre de 2005, pidiendo a la cooperación de donantes y socios acogidos en el CAD que se preparen a ello urgentemente. Mientras tanto, son bienvenidas las iniciativas de países socios y donantes para establecer sus propias metas para mejorar la eficacia de la ayuda dentro del marco de los



compromisos de cooperación e indicadores adoptados. Por ejemplo, ciertos países socios ya han presentado planes de acción, y un amplio número de donantes ya ha anunciado nuevos importantes compromisos. Invitamos a todos los participantes que deseen proporcionar información sobre tales iniciativas que las sometan hasta el 4 de abril de 2005 para su correspondiente publicación.

Supervisar y evaluar la implementación

10. Dado que es difícil demostrar los avances reales a escala de los países, bajo el liderazgo de los países socios evaluaremos periódicamente nuestros avances mutuos a escala nacional, tanto cualitativos como cuantitativos, en la puesta en práctica de los compromisos adoptados en concepto de eficacia de la ayuda al desarrollo. Al efecto, utilizaremos los mecanismos pertinentes a escala de los países.

11. A escala internacional, hacemos un llamamiento a la cooperación entre donantes y países socios que pertenecen al CAD para una participación ampliada para finales de 2005, con vistas a proponer acuerdos de supervisión a medio plazo de los compromisos de esta Declaración. Entretanto, solicitamos de la asociación para coordinar la supervisión internacional de los Indicadores de Avance incluidos en la Sección III; proporcionar las directrices apropiadas para establecer líneas base; y permitir que se reúna la información coherente a través de un abanico de países, que se resumirá en un informe periódico. También utilizaremos mecanismos de revisión paritaria y evaluaciones regionales con el objetivo de respaldar el avance de acuerdo con esta agenda. Además, examinaremos los procesos de supervisión y evaluación independientes a través de los países -que deberían aplicarse sin representar una carga adicional para los países socios- con vistas a lograr un entendimiento más completo de cómo un aumento de la eficacia de la ayuda para el desarrollo contribuye al cumplimiento de los objetivos.

12. En coherencia con el enfoque de implementación, planeamos reunirnos de nuevo en 2008 en un país en desarrollo y realizar dos ciclos de monitoreo antes de proceder a revisar el avance efectuado en la aplicación de esta Declaración.

II. COMPROMISOS DE COOPERACIÓN

13. Elaborados en un espíritu de mutua rendición de cuentas, estos Compromisos de Cooperación se basan en las enseñanzas de la experiencia. Reconocemos que los compromisos tienen que ser interpretados a la luz de la situación específica de cada país socio.

APROPIACIÓN

Los países socios ejercen una autoridad eficaz sobre sus políticas y estrategias de desarrollo y coordinan acciones de desarrollo

14. Los **países socios** se comprometen a:

- Ejercer su liderazgo desarrollando e implementando sus propias estrategias de desarrollo nacional¹ por medio de amplios procesos consultivos¹.
- Traducir estas estrategias de desarrollo nacional en programas operativos, priorizados y orientados a los resultados tal como están expuestos en los marcos de gastos a medio plazo y los presupuestos anuales (**Indicador 1**).

¹ El término 'estrategias de desarrollo nacional' incluye la reducción de la pobreza o estrategias globales similares así como estrategias sectoriales y temáticas.



- Dirigir la coordinación de la ayuda en todos los ámbitos, así como los otros recursos del desarrollo, en diálogo con los donantes y fomentando la participación de la sociedad civil y del sector privado.

15. **Los donantes** se comprometen a:

- Respetar el liderazgo de los países socios y ayudarlos a fortalecer su capacidad a ejercerlo.

ALINEACIÓN

Los donantes basan todo su apoyo en las estrategias, instituciones y procedimientos nacionales de desarrollo de los países socios

Los donantes se alinean con las estrategias de los socios

16. **Los donantes** se comprometen a:

- Basar su apoyo global - estrategias nacionales, diálogos de política y programas de cooperación para el desarrollo - en las estrategias de desarrollo nacional de los socios y revisiones periódicas del avance constatado en la puesta en práctica de estas estrategias² (**Indicador 3**).
- Diseñar las condiciones, cuando sea posible, para la estrategia de desarrollo nacional de un país socio o para su revisión anual de avance constatado en la puesta en práctica de esta estrategia. Se incluirían otras condiciones únicamente si existe una sólida justificación para ello y se deberían efectuar de manera transparente y consultando estrechamente con otros donantes e interesados.
- Vincular el financiamiento con un marco único de condiciones y/o una serie de indicadores derivados de la estrategia nacional de desarrollo. Esto no significa que todos los donantes tengan condiciones idénticas, sino que cada condición de los donantes debería proceder de un marco coordinado común destinado a alcanzar resultados duraderos.

Los donantes utilizan los sistemas fortalecidos de los países

17. El hecho de utilizar las propias instituciones y los sistemas nacionales, donde haya bastante garantía de que se utilizará la ayuda en los objetivos aprobados, aumenta la eficacia de la ayuda reforzando la capacidad sostenible del país socio para desarrollar, aplicar y responder de sus políticas ante sus ciudadanos y su parlamento. Los sistemas y procedimientos nacionales incluyen por lo general pero no únicamente disposiciones y procedimientos nacionales para gestión de finanzas pública, contabilidad, auditorías, adquisiciones, marcos de resultados y supervisión.

18. Los análisis de diagnósticos son una fuente importante y creciente de información para gobiernos y donantes sobre el estado de los sistemas nacionales en los países socios. Países socios y donantes tienen un interés compartido en ser capaces de supervisar en el tiempo el progreso del mejoramiento de los sistemas nacionales. Están asistidos por marcos de evaluación del desempeño, y un abanico combinado de medidas para reformar, que avanzan a partir de la información propuesta por los análisis de diagnóstico y el trabajo analítico relacionado.

19. **Los países socios y donantes** se comprometen conjuntamente a:

- Trabajar conjuntamente para establecer marcos comúnmente convenidos que aporten evaluaciones fiables del desempeño, transparencia y rendición de cuentas de los sistemas nacionales. (**Indicador 2**)

² Esto incluye por ejemplo la Revisión Anual del Avance (*Annual Progress Review - APR*) de las Estrategias para la Reducción de la Pobreza



- Integrar análisis de diagnóstico y marcos de evaluación del desempeño dentro de las estrategias lideradas por los países para el desarrollo de capacidad.

20. Los **países socios** se comprometen a:

- Ejecutar análisis de diagnóstico que aporten evaluaciones fiables de los sistemas y procedimientos del país.
- Sobre la base de cada uno de los análisis de diagnóstico, emprender las reformas necesarias para asegurar que los sistemas, instituciones y procedimientos nacionales para gestión de la ayuda y otros recursos de desarrollo son efectivos, responsables y transparentes.
- Emprender reformas como la reforma de la gestión pública, que podrían ser necesarias para lanzar y alimentar procesos de desarrollo de la capacidad sostenibles.

21. Los **donantes** se comprometen a:

- Utilizar los sistemas y procedimientos nacionales de la manera más extensa posible. Cuando no sea viable el uso de sistemas nacionales, establecer salvaguardias y medidas adicionales con vistas a fortalecer en vez de socavar los sistemas y procedimientos de los países (**Indicador 5**).
- Evitar, de la manera más amplia posible, la creación de estructuras que se encarguen de la administración cotidiana y de la puesta en práctica de los proyectos y programas financiados por la ayuda (**Indicador 6**).
- Adoptar marcos de evaluación del desempeño armonizados para los sistemas nacionales, con el objetivo de evitar que se presenten países socios con un número excesivo de objetivos potencialmente conflictivos.

Los países socios refuerzan su capacidad de desarrollo con el apoyo de los donantes

22. La capacidad para planificar, administrar, implementar y justificar los resultados de las políticas y programas son puntos críticos para alcanzar los objetivos de desarrollo partiendo de análisis y diálogo y pasando por implementación, supervisión y evaluación. El desarrollo de capacidad es la responsabilidad de los países socios, desempeñando los donantes un papel de respaldo. Necesita no únicamente basarse en análisis técnicos sólidos, sino también abarcar el entorno social, político y económico más amplio, incluyendo la necesidad de fortalecer los recursos humanos.

23. Los **países socios** se comprometen a:

- Integrar objetivos específicos de desarrollo de las capacidades en las estrategias de desarrollo nacionales y proseguir su puesta en práctica a través de estrategias de desarrollo de la capacidad dirigidas por los países, donde sea necesario.

24. Los **donantes** se comprometen a:

- Alinear su apoyo financiero y analítico con los objetivos y estrategias de desarrollo de la capacidad de los socios, utilizar de manera eficaz las capacidades existentes, y armonizar el apoyo al desarrollo de capacidad de manera pertinente (**Indicador 4**).

Fortalecer la capacidad de gestión de las finanzas públicas

25. Los **países socios** se comprometen a:

- Intensificar los esfuerzos para movilizar los recursos nacionales reforzando la viabilidad fiscal y creando un entorno que permita inversiones públicas y privadas.
- Proporcionar informes transparentes y fiables en tiempo oportuno sobre la ejecución del presupuesto.



- Dirigir el proceso de reformas de la gestión de finanzas públicas.

26. Los **donantes** se comprometen a:

- Proporcionar compromisos indicativos fiables relativos a la ayuda dentro de un marco multianual y desembolsar la ayuda de manera predecible y en tiempo oportuno de acuerdo con los programas adoptados (**Indicador 7**).
- Confiar de la manera más amplia posible en los mecanismos transparentes de contabilidad y presupuesto del Gobierno socio (**Indicador 5**).

27. **Los países socios** y los **donantes** se comprometen conjuntamente a:

- Implementar análisis de diagnósticos y marcos de evaluación del desempeño en la gestión de finanzas públicas que sean armonizados.

Fortalecer los sistemas nacionales de adquisiciones

28. **Los países socios** y **donantes** se comprometen conjuntamente a:

- Utilizar normas y procesos mutuamente acordados³ para realizar diagnósticos, diseñar reformas sostenibles y supervisar la implementación.
- Empeñar suficientes recursos para respaldar y sostener reformas de adquisiciones y desarrollo de la capacidad a mediano y largo plazo.
- Compartir reacciones a escala nacional respecto a los enfoques recomendados para poder mejorarlos con el tiempo.

29. Los **países socios** se comprometen a tomar la dirección de los procesos de reforma de las adquisiciones y a ponerlos en práctica.

30. Los **donantes** se comprometen a:

- Utilizar progresivamente los sistemas nacionales de adquisiciones cuando el país haya implementado modelos y procesos mutuamente adoptados (**Indicador 5**).
- Adoptar enfoques armonizados cuando los sistemas nacionales no cumplan con los niveles de desempeño mutuamente adoptados o cuando los donantes no los utilicen.

Ayuda incondicional: Optimización de los recursos

31. La ayuda incondicional por lo general aumenta la eficacia de la misma reduciendo los costes de transacción para los países socios y mejorando la apropiación y la alineación de los países. Los **donantes del CAD** continuarán sus esfuerzos para realizar avances en el concepto de ayuda incondicional, como se fomenta en las Recomendaciones CAD 2001 sobre la Ayuda Oficial Incondicional para el Desarrollo de los Países Menos Desarrollados (**Indicador 8**).

³ Como el proceso desarrollado conjuntamente en la Mesa Redonda del CAD-OCDE-Banco Mundial sobre el fortalecimiento de las capacidades de adquisiciones en los países en desarrollo.



HARMONIZACIÓN

Las acciones de los donantes son más armonizadas, transparentes y colectivamente eficaces

Los donantes implementan disposiciones comunes y simplifican procedimientos

32. Los **donantes** se comprometen a:

- Poner en práctica los planes de acción de donantes que han desarrollado como parte de lo que se había decidido en el Foro de Alto Nivel de Roma.
- Aplicar, donde sea posible, disposiciones comunes a escala nacional para planificar, financiar (por ej. disposiciones de financiamiento conjuntas), desembolsar, supervisar, evaluar e informar al gobierno sobre las actividades de los donantes y los flujos de ayuda. El uso incrementado de modalidades de ayuda basada en programas puede contribuir a este esfuerzo (**Indicador 9**).
- Trabajar juntos para reducir el número de misiones sobre el terreno y de análisis de diagnóstico duplicadas y separadas (**Indicador 10**) promoviendo la capacitación conjunta para compartir las lecciones aprendidas y construir una comunidad de prácticas.

Complementariedad: una división del trabajo más eficaz

33. La fragmentación excesiva de la ayuda a escala global, nacional o sectorial disminuye la eficacia de la ayuda. Un enfoque pragmático de la división del trabajo y de la distribución de la carga aumenta la complementariedad reduciendo los costes de transacción.

34. Los **países socios** se comprometen a:

- Proporcionar panoramas claros de las ventajas comparativas de los donantes y cómo conseguir la complementariedad a escala nacional o sectorial.

35. Los **donantes** se comprometen a:

- Utilizar plenamente sus ventajas comparativas respectivas a escala sectorial o nacional, delegando la autoridad, cuando sea apropiado, para dirigir a los donantes en la ejecución de los programas, actividades y labores.
- Trabajar juntos para armonizar los procedimientos separados.

Incentivos para conductas orientadas a cooperación

36. Los **donantes y países socios** se comprometen conjuntamente a:

- Reformar los procedimientos y reforzar los incentivos -incluyendo incentivos para contratación, valoración y adiestramiento, para que directivos y personal trabajen apuntando a armonización, alineación y resultados.

Suministrar una ayuda eficaz a los estados frágiles⁴

37. La visión a largo plazo del compromiso internacional hacia estados frágiles es crear estados y otras instituciones que sean legítimos, eficaces y resistentes. Si los principios rectores de la eficacia de la ayuda se aplican

⁴ La sección siguiente trata del proyecto de Principios de buena intervención internacional en los estados frágiles, que surgió en el Foro de Alto Nivel sobre la eficacia de la ayuda para el desarrollo en los Estados Frágiles (Londres, enero de 2005).



igualmente a los estados frágiles, necesitan ser adaptados a entornos en los que la apropiación y capacidad son débiles, y a necesidades inmediatas de suministro de servicios básicos.

38. Los **países socios** se comprometen a:

- Realizar avances para crear instituciones y establecer estructuras de gobernación que brinden seguridad y protección pública y acceso equitativo a los servicios sociales básicos para los ciudadanos y buena gobernanza.
- Lanzar el diálogo con donantes con el fin de desarrollar herramientas de planificación simples tales como matriz de resultados de transición donde las estrategias de desarrollo aún no existen.
- Fomentar la participación ampliada de un abanico de actores para establecer prioridades.

39. Los **donantes** se comprometen a:

- Armonizar sus actividades. La armonización es cuanto más crucial cuando no exista un fuerte liderazgo del gobierno. Debería apuntar a realizar análisis detallados, evaluaciones conjuntas, estrategias conjuntas, coordinando el compromiso político e iniciativas prácticas como la creación de oficinas de donantes conjuntas.
- Alinear de la manera más extensa posible con estrategias centrales llevadas por los gobiernos, o si no fuera posible, los donantes deberían utilizar al máximo los sistemas del país, regionales, sectoriales o no gubernamentales.
- Evitar actividades que socavan la construcción de las instituciones nacionales como procesos que pasen por encima del presupuesto nacional o instaurando sueldos altos para el personal local.
- Utilizar una mezcla apropiada de instrumentos de la ayuda, incluyendo el apoyo a financiamientos recurrentes, en particular para los países en transiciones prometedoras pero de alto riesgo.

Promover un enfoque armonizado de las evaluaciones medioambientales

40. Los donantes han realizado considerables avances en la armonización en torno a evaluación de impacto ambiental (EIA), incluyendo soluciones de salud y sociales relevantes en concepto de proyectos. Este avance necesita ser profundizado, inclusive con el propósito de tratar de los impactos relacionados con cuestiones de importancia global como desertización, cambio del clima y pérdida de la biodiversidad.

41. Los **donantes** y **países socios** se comprometen conjuntamente a:

- Fortalecer la aplicación de las EIA y ahondar procedimientos comunes para los proyectos, incluyendo consultas con los interesados; desarrollar y aplicar enfoques comunes de la “evaluación medioambiental estratégica” a escala sectorial y nacional.
- Seguir desarrollando la capacidad técnica y las políticas especializadas necesarias para el análisis medioambiental y para la aplicación de la legislación.

42. También serán necesarios esfuerzos de armonización similares para otros planteamientos transversales, como la igualdad de géneros y otras problemáticas incluyendo los que estén financiados por fondos dedicados.

GESTIÓN ORIENTADA A RESULTADOS

Administrar los recursos y mejorar la toma de decisiones orientadas a la consecución de resultados

43. La gestión orientada a la consecución de resultados significa administrar e implementar la ayuda con vistas a los resultados deseados y utilizar la información para mejorar la toma de decisiones.

44. Los **países socios** se comprometen a:



- Reforzar los vínculos entre las estrategias de desarrollo nacional y los procesos presupuestarios anuales y multianuales.
- Procurar establecer marcos de información y de supervisión orientados a resultados que supervisen el avance de acuerdo con dimensiones clave de las estrategias de desarrollo nacionales y sectoriales y que estos marcos sigan un número de indicadores de fácil gestión, cuyos datos son disponibles sin costes excesivos (**Indicador 11**).

45. Los **donantes** se comprometen a:

- Vincular la programación y los recursos con los resultados y alinearlos con los marcos de evaluación del desempeño de los países socios, evitando introducir indicadores de desempeño que no sean coherentes con las estrategias de desarrollo nacionales de los países socios.
- Trabajar con los países socios para apoyarse lo más posible en los marcos de evaluación del desempeño orientados a los resultados de los países socios.
- Armonizar sus requerimientos del concepto de supervisión y realización de informes con los países socios, ponerse de acuerdo en formatos comunes para informes periódicos, de la manera más extensa posible, hasta que puedan confiar más ampliamente en los sistemas de evaluación estadística y supervisión de los países socios.

46. **Los países socios** y los **donantes** se comprometen conjuntamente a:

- Trabajar juntos en enfoques participativos para fortalecer las capacidades de los países a desarrollar una gestión basada en los resultados y la necesidad de la misma.

MUTUA RENDICIÓN DE CUENTAS

Donantes y socios son responsables de los resultados del desarrollo

47. Una de las mayores prioridades para países socios y donantes es ampliar la rendición de cuentas y la transparencia en la utilización de los recursos para el desarrollo. También es una manera de reforzar el apoyo público a las políticas nacionales y la ayuda para el desarrollo.

48. **Los países socios** se comprometen conjuntamente a:

- Reforzar el papel del parlamento en las estrategias de desarrollo nacional y/o los presupuestos.
- Fomentar enfoques participativos involucrando sistemáticamente a un amplio abanico de actores del desarrollo en el momento de formular y evaluar el avance en la implementación de las estrategias de desarrollo nacional.

49. Los **donantes** se comprometen a:

- Proporcionar información transparente y completa en tiempo oportuno sobre los flujos de ayuda con el objetivo de que las autoridades de países socios puedan presentar informes presupuestarios completos a sus parlamentos y ciudadanos.

50. **Países socios** y **donantes** se comprometen conjuntamente a:

- Evaluar conjuntamente a través de los mecanismos existentes nacionales y cada vez más objetivos, los avances de la implementación de los compromisos acordados sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo, incluyendo los Compromisos de Cooperación (**Indicador 12**).



III. INDICADORES DE AVANCE

A medirse a escala nacional con supervisión internacional

Indicadores		Metas para 2010 ⁵	
1	Los Socios tienen estrategias de desarrollo operativas	Como mínimo el 75% de los países socios cuentan con estrategias operativas de desarrollo.	
2a	Sistemas nacionales de gestión financiera (SGF) fiables	La mitad de los países socios suben por lo menos una medida (o sea, 0,5 puntos) en la escala de desempeño de del SGF/EIPP (Sistemas de Gestión Financiera/Evaluación Institucional y de Política del País).	
2b	Sistemas de adquisiciones fiables	Un tercio de los países socios suben por lo menos una medida (o sea, de D a C, de C a B o de B a A) en la escala de cuatro puntos utilizada para evaluar el desempeño de este indicador.	
3	Los flujos de ayuda se alinean con las prioridades nacionales	Reducir la brecha a la mitad – la mitad de los flujos de ayuda al sector gubernamental no se incluye en los presupuestos nacionales (por lo menos el 85% se incluye en el presupuesto).	
4	Fortalecer la capacidad con apoyo coordinado	El 50% de los flujos de asistencia técnica se implementa mediante programas coordinados congruentes con las estrategias de desarrollo nacional de los países socios.	
5a	Utilización de los sistemas nacionales de gestión financiera	Para los países socios con una calificación de 5 o mayor en la escala SGF/EIPP de desempeño (ver el Indicador 2a).	Todos los donantes utilizan los sistemas nacionales de SGF de los países socios; y Reducir la brecha en un tercio – Una reducción de un tercio en el % de la ayuda al sector público que no utiliza los sistemas de SGF de los países socios.
		Para los países socios con una calificación entre 3,5 y 4,5 en la escala SGF/EIPP de desempeño (ver el Indicador 2a).	El 90% de los donantes utilizan los sistemas de SGF de los países socios; y Reducir la brecha en dos tercios – Una reducción de dos tercios en el % de la ayuda al sector público que no utiliza los sistemas de SGF de los países socios
5b	Utilización de los sistemas nacionales de adquisiciones	Para los países socios con una calificación de 'A' en la escala de desempeño de adquisiciones (ver el Indicador 2b).	Todos los donantes utilizan el sistema de adquisiciones de los países socios; y Reducir la brecha en dos tercios – Una reducción de dos tercios en el % de la ayuda al sector público que no utiliza los sistemas de adquisiciones de los países socios
		Para los países socios con una calificación de 'B' en la escala de desempeño de adquisiciones (ver el Indicador 2b).	El 90% de los donantes utilizan el sistema de adquisiciones de los países socios; y Reducir la brecha en un tercio – Una reducción de un tercio en el % de la ayuda al sector público que no utiliza los sistemas de adquisiciones de los países socios
6	Evitar UIP paralelas	Reducir en dos tercios la cantidad de unidades de implementación de proyectos (UIP) paralelas	
7	La ayuda es más predecible	Reducir a la mitad la proporción de ayuda no desembolsada dentro del ejercicio económico para el cual fue programada.	
8	Ayuda incondicional	Avance continuo con el tiempo.	
9	Utilización de disposiciones o procedimientos comunes	El 66% de los flujos de la ayuda es suministrado en el contexto de enfoques basados en programas. ⁶	
10a	Misiones sobre el terreno	El 40% de las misiones sobre el terreno de los donantes se realizan conjuntamente.	
10b	Trabajo analítico relativo a los países	El 66% del trabajo analítico relativo a los países se realiza conjuntamente.	
11	Marcos orientados a la consecución de resultados	Reducir la brecha en un tercio – Reducir la proporción de los países sin marcos de evaluación del desempeño transparentes y que se pueden monitorear en un tercio.	
12	Mutua rendición de cuentas	Todos los países socios tienen revisiones de evaluación mutuas.	

⁵ Nota: Las metas están sujetas sólo a las reservas de un donante sobre (a) la metodología para evaluar la calidad de los sistemas de adquisiciones localmente administrados y (b) la calidad de los programas públicos de reforma de gestión financiera.

⁶ Véanse las notas metodológicas para una definición de enfoques basados en programas



Anexo A:

Notas metodológicas sobre los indicadores

Los Objetivos de Cooperación proporcionan un marco que permite activar las responsabilidades y compromisos recogidos en la Declaración de París sobre Eficacia de la Ayuda para el Desarrollo. Este marco se apoya de manera selectiva en los Compromisos de Cooperación presentados en la Sección II de esta Declaración.

Propósito - Los Objetivos de Cooperación facilitan un marco que permite activar las responsabilidades y compromisos recogidos en la Declaración de París sobre Eficacia de la Ayuda para el desarrollo. Miden principalmente la **conducta colectiva al nivel de país**.

Nivel de país contra nivel mundial – El marco anterior de indicadores está destinado a **una medición a nivel de país** en colaboración estrecha entre países socios y donantes. Los valores de los indicadores a nivel nacional podrán entonces elevarse estadísticamente al nivel **regional o mundial**. La agregación mundial se efectuará para los países del panel mencionado anteriormente, a efectos meramente de equiparación estadística, y de manera más amplia, para todos los países socios para los cuales hay datos relevantes disponibles.

Desempeño de donantes/países socios – Los indicadores de avance también proporcionarán una **referencia con la que las agencias de los donantes individuales podrán medir su desempeño** a nivel de país, regional o mundial. Al medir el desempeño de donantes individuales, habrá que aplicar los indicadores con flexibilidad, teniendo en cuenta que los donantes tienen requisitos institucionales distintos.

Metas – Las metas se fijan a escala global. Los avances hacia estos objetivos han de medirse elevando estadísticamente los indicadores medidos a escala nacional. Además de las metas globales, países socios y donantes podrían adoptar metas a escala nacional en un país determinado.

Línea base – Se establecerá una línea base para 2005 en un panel de países autoseleccionados. El Grupo de Trabajo del CAD sobre la Eficacia de la Ayuda para el desarrollo está invitado a establecer este panel de países.

Definiciones y criterios – El Grupo de Trabajo del CAD sobre la Eficacia de la Ayuda para el desarrollo está invitado a proporcionar directrices específicas, campos de aplicación, criterios y metodologías específicos para asegurar que se podrán aprovechar los resultados por todos los países y a lo largo del tiempo.

Nota sobre el Indicador 9 — Los enfoques basados en programas están definidos en el volumen 2 de la Armonización de las Prácticas de los Donantes para asegurar una ayuda eficaz (OCDE 2005) en el punto 3.1, como un modo de comprometerse en una cooperación de desarrollo basada en los principios de apoyo coordinado a un programa apropiado localmente para el desarrollo, tal como una estrategia de desarrollo nacional, un programa sectorial, un programa temático o un programa de una organización específica. Los enfoques basados en programas comparten las siguientes características: (a) liderazgo por el país huésped o la organización; (b) un solo marco global presupuestario y programático; (c) un proceso formalizado para la coordinación y la armonización de los procedimientos de los donantes información, presupuestos, gestión financiera y adquisiciones; (d) esfuerzos para incrementar el uso de sistemas locales para diseño y aplicación, gestión financiera, supervisión y evaluación de programas. Para la finalidad del indicador 9, se medirá el desempeño por separado a través de las modalidades de ayuda que contribuyen a enfoques basados en programas.



ANEXO B: LISTA DE PAISES Y ORGANIZACIONES PARTICIPANTES

Países participantes

África del Sur	Albania	Alemania
Arabia Saudita	Australia	Austria
Bangladesh	Bélgica	Benin
Botsuana	[Brasil]*	Burkina Faso
Burundi	Camboya	Camerún
Canadá	China	Comisión Europea
Corea	Dinamarca	Egipto
España	Estados Unidos	Etiopía
Federación Rusa	Filipinas	Finlandia
Fiyi	Francia	Gambia
Ghana	Grecia	Guatemala
Honduras	Indonesia	Irlanda
Islandia	Islas Salomón	Italia
Jamaica	Japón	Jordania
Kenia	Kuwait	Luxemburgo
Madagascar	Malasia	Malawi
Malí	Marruecos	Mauritania
México	Mongolia	Mozambique
Nepal	Nicaragua	Níger
Noruega	Nueva Zelanda	Países Bajos
Pakistán	Papúa-Nueva Guinea	Polonia
Portugal	Reino Unido	República Democrática del Congo
República Checa	República Dominicana	República Eslovaca
República Kirguiza	RPL de Laos	Ruanda
Rumania	Serbia y Montenegro	Sri Lanka
Suecia	Suiza	Tailandia
Tanzania	Tayikistán	Timor-Leste
Túnez	Turquía	Uganda
Vanuatu	Vietnam	Yemen
Zambia		

* A ser confirmado



Organizaciones participantes

Banco Africano de Desarrollo	Banco Árabe para el Desarrollo Económico en África
Banco Asiático de Desarrollo	Secretaría de la Mancomunidad
Consultative Group to Assist the Poorest (Grupo consultivo de ayuda a los más pobres)	Banco Desarrollo del Consejo Europeo (CEB)
Comisión Económica para África (CEA)	Educación para Todos –Iniciativa acelerada
Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo	Banco Europeo de Inversiones
Fondo Global de lucha contra el sida, la tuberculosis y la malaria	G24
Banco Interamericano de Desarrollo	Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola (FIDA)
Fondo Monetario Internacional	Organización Internacional de la Francofonía
Banco Islámico de Desarrollo	Campaña del Milenio
Nueva Colaboración Estratégica para África	Fondo Nórdico de Desarrollo
Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)	Organización de los Estados del Caribe Oriental (OECS)
OPEC Fondo para el Desarrollo Internacional	Pacific Islands Forum Secretariat (Secretaría del Foro de las Islas Pacíficas)
Grupo de la Naciones Unidas para el Desarrollo (GNUD)	Banco Mundial

Organizaciones de sociedad civil

Africa Humanitarian Action	AFRODAD
Bill and Melinda Gates Foundations	Canadian Council for International Cooperation (CCIC)
Comité Catholique contre la Faim et pour le Développement (CCFD)	Coopération Internationale pour le Développement et la Solidarité (CIDSE)
Comisión Económica (Nicaragua)	ENDA Tiers Monde
EURODAD	International Union for Conservation of Nature and Natural Resources (IUCN)
Resources (IUCN)	Japan NGO Center for International Cooperation (JANIC)
Reality of Aid Network	Tanzania Social and Economic Trust (TASOET)
UK Aid Network	





Abreviaturas y siglas

ACDI	Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional
AFD	Organismo Francés de Desarrollo (Agence Française de Développement)
AfDB	Banco Africano de Desarrollo
AIF	Asociación Internacional de Fomento del Grupo del Banco Mundial
AID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional
AsDB	Banco Asiático de Desarrollo
BDM	Banco de Desarrollo Multilateral
BERF	Banco Europeo para la Reconstrucción y el Fomento
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BIRF	Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento
CAD	Comité de Asistencia para el Desarrollo de la OCDE
CARP	Créditos de Apoyo para la Reducción de la Pobreza
CNS	Comisión Nacional del SIDA (Malawi)
DANIDA	Organismo Danés de Desarrollo Internacional (Uganda)
DEP	Documento de Estrategia del País (AfDB)
DERP	Documento de Estrategia para la Reducción de la Pobreza
DFID	Departamento del Reino Unido para el Desarrollo Internacional
EAP	Estrategia de Asistencia al País (Banco Mundial)
EE	Ejercicio Económico
EIRPC	Estrategia Integral de Reducción de la pobreza y Crecimiento (Vietnam)
ERCFP	Evaluación de Rendición de Cuentas Financiera de País
ERP	Estrategia para la Reducción de la Pobreza
ES	Enfoque sectorial
FAN	Foro de Alto Nivel
FMI	Fondo Monetario Internacional
FSD	Fondo Social para el Desarrollo (Yemen)
GpRD	Gestión para Resultados de Desarrollo
IDC	Indicador de Desempeño Clave
IFE	Institución Financiera Especializada (Tailandia)
IFI	Institución Financiera Internacional
JBIC	Banco del Japón para la Cooperación Internacional
KfW	Banco de Desarrollo del Gobierno Federal Alemán (Kreditanstalt für Wiederaufbau)
M&E	Monitoreo y Evaluación
MGMP	Marco de Gasto a Mediano Plazo (Vietnam)
MMD	Marco de Medición del Desempeño (Uganda)
OCDE	Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos
ONE	Oficina Nacional de Estadísticas (Tanzania)
OPF	Oficina de Política Fiscal (Tailandia)



OR	Optimización de los Recursos (Uganda)
PBIBE	País de Bajos Ingresos Bajo Estrés
PNA	Plan Nacional de Acción Ambiental (Madagascar)
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
RGP	Revisión del Gasto Público (Vietnam)
SIDA	Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo (Educación)
VIH/SIDA	Virus de Inmunodeficiencia Humana/Síndrome de Inmunodeficiencia Adquirida



Introducción al Libro de consulta

La necesidad de una gestión enfocada en resultados de desarrollo, cuyas prácticas incluyen el uso de la información para mejorar la toma de decisiones y dirigir las a procesos de desarrollo conducidos por los países hacia metas claramente definidas – ha pasado a primer plano en el programa de desarrollo mundial desde la Conferencia de Monterrey sobre Financiamiento para el Desarrollo en 2002. La Conferencia de Monterrey hizo un llamado para crear una nueva asociación para el desarrollo en la cual los países en desarrollo reafirman su compromiso con las políticas y acciones que promueven el crecimiento económico y reducen la pobreza y los países desarrollados los apoyan mediante políticas de ayuda y de comercio más eficaces. En este contexto de responsabilidad compartida, la atención mundial ha pasado a las estrategias de gestión para lograr resultados.

La gestión para resultados de desarrollo (GpRD) es una estrategia de gestión centrada en el desempeño del desarrollo y en las mejoras sostenibles en los resultados del país. Proporciona un marco coherente para la efectividad en el desarrollo en la cual la información del desempeño se usa para mejorar la toma de decisiones, e incluye herramientas prácticas para la planificación estratégica, la gestión de riesgos, el monitoreo del progreso y la evaluación de los resultados. *La definición se basa en el convenio de la Mesa Redonda de Resultados de Marrakech, 2004.*

¿Qué fue lo que nos condujo al Libro de consulta?

Desde la Conferencia de Monterrey, ha comenzado a surgir un programa mundial y una comunidad de prácticas en la Gestión para Resultados de Desarrollo (GpRD). En el período hasta la Mesa Redonda Internacional sobre Resultados de Marrakech en febrero de 2004, esta comunidad definió el marco conceptual y los principios de la GpRD a través de diálogos e intercambio de criterios.

Hoy, las agencias de desarrollo están emprendiendo esfuerzos muy importantes para implementar el programa de resultados. Lo que es más importante, muchos países en desarrollo y en transición están siguiendo un enfoque orientado a resultados en sus estrategias nacionales, en la gestión del sector público y en los programas y proyectos sectoriales. Esto ha llevado a una mayor demanda entre el personal de las agencias de desarrollo y los países socios de mayor concientización y comprensión de la gestión para resultados de desarrollo.

Para atender esta demanda, el Esfuerzo Colaborativo de OCDE/CAD-BDM de Gestión para Resultados de Desarrollo, establecida bajo el auspicio del Grupo de Trabajo de CAD-OCDE sobre la Eficacia de la Ayuda y las Prácticas de los Donantes, emprendió la elaboración de un Libro de consulta sobre los principios y las buenas prácticas recientemente identificadas en GpRD.

¿Cuál es el objetivo del Libro de consulta?

El objetivo del Libro de consulta es aumentar la comprensión de las ideas detrás de la GpRD e indicar cómo se está usando en los países socios y en las agencias internacionales de desarrollo. Específicamente,

- provee una actualización de la alianza mundial para reducir la pobreza y para mejorar la efectividad* en el desarrollo mediante la GpRD
- presenta algunos conceptos importantes detrás de la GpRD y describe los cinco principios de la GpRD acordados en la Mesa Redonda de Resultados de Marrakech de 2004
- provee algunos ejemplos ilustrativos de cómo la GpRD se está usando de manera práctica a los niveles de país, programa, proyecto, organismo e interinstitucionalmente.

El Libro de consulta no es la última palabra sobre la GpRD ni intenta servir de manual operativo sobre cómo realizar la GpRD. Los principios seguirán evolucionando según se vayan documentando más lecciones y buenas prácticas. Los ejemplos ilustrativos también ayudan a fundamentar y explicar mejor los principios. Se espera que el Libro de consulta se pueda usar como una herramienta de aprendizaje para

* Nota de Traducción: Se ha utilizado el término “*efectividad en el desarrollo*” para reflejar “*development effectiveness*”, en atención a su amplia utilización en diversas instituciones, pese a no corresponder a una traducción estricta del idioma español (el término *eficacia* sería el correcto).



estimular la discusión y compartir experiencias sobre la GpRD y mejorarlo aún más.

El libro de consulta está destinado a:

- los asesores de política y autoridades administrativas del sector público que están trabajando para lograr los resultados del desarrollo nacional mediante programas o proyectos del gobierno
- el personal y los gerentes de las agencias de desarrollo que están trabajando dentro de sus organizaciones, con otras agencias y con países socios para apoyar los Resultados de Desarrollo de los países.

Organización del Libro de consulta

La **Parte 1** del Libro de consulta presenta los conceptos, herramientas y principios de la gestión para resultados de desarrollo.

La **Parte 2** se centra en los esfuerzos de los países socios en la gestión para resultados de desarrollo al nivel nacional, en su planificación estratégica, gestión del gasto público, sistemas de monitoreo y evaluación (M&E) basados en resultados y fortalecimiento de la capacidad estadística.

La **Parte 3** intenta captar la experiencia de la gestión para resultados de desarrollo en los programas y proyectos sectoriales.

La **Parte 4** trata acerca de cómo las agencias de desarrollo están trabajando para mejorar su contribución a los resultados de los países aumentando su concentración en los resultados en las estrategias, instrumentos, información, aprendizaje y estructuras de incentivos.

Nota: Los asuntos relativos a la armonización se destacan a lo largo de las Partes 2, 3 y 4.

La **Parte 5** reúne algún de las lecciones acerca de la aplicación de los principios de la GpRD ilustrados en los casos del Libro de Consulta. También proporciona ejemplos específicos del uso de cada uno de los principios en los informes de casos.

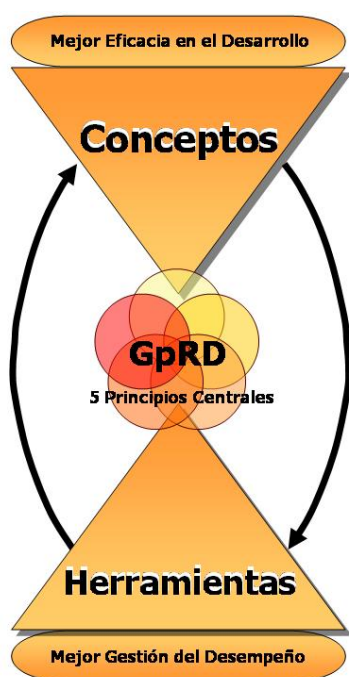
Referencias y recursos – Al final del Libro de consulta se presenta una lista de las referencias y los recursos generales, inmediatamente antes de los Agradecimientos. Además, al final de cada uno de los estudios de casos presentados en las Partes 2, 3 y 4, encontrará una lista de referencias específicas de casos.



Parte 1. Conceptos, herramientas y principios de la GpRD

Panorama general

La **Gestión para Resultados de Desarrollo (GpRD)** es multidimensional, volviendo a los conceptos acerca de cómo hacer el desarrollo internacional más eficaz y orientado a resultados, y a herramientas prácticas de gestión del desempeño. La GpRD se basa en varios años de trabajo de instituciones del sector público y agencias de desarrollo que refleja un consenso mundial emergente sobre la importancia de la medición del desempeño en el desarrollo internacional.



Conceptos de la GpRD

Los conceptos sobre los que se fundamenta la GpRD señalan que la asistencia internacional al desarrollo puede hacerse más eficaz mejorando la apropiación por parte del país, alineando la asistencia con las prioridades del país, armonizando las políticas y los procedimientos de las agencias de desarrollo, y centrando la atención de forma más sistemática al logro de resultados de desarrollo.

Herramientas de la GpRD

Con la GpRD tanto las instituciones nacionales del sector público como las agencias internacionales de desarrollo usan diversos instrumentos y sistemas de gestión del desempeño orientados a resultados para

implementar los planes nacionales, las estrategias del país, los programas y proyectos sectoriales.

Principios de la GpRD

Los principios de la GpRD, acordados durante la Segunda Mesa Redonda sobre Gestión para resultados de desarrollo en 2004, son:

- centrar el diálogo en los resultados en todas las fases del proceso de desarrollo
- alinear la programación, el monitoreo y la evaluación con los resultados
- mantener la medición y la información sencillas
- gestionar *para*, no *por*, resultados
- usar la información de resultados para aprender y para la toma de decisiones.

GpRD en acción

La GpRD en acción es diversa, adaptable, creativa e incluyente. La GpRD como un enfoque para la gestión del desarrollo está evolucionando rápidamente en la medida que quienes la practican aprenden haciendo. Esta actividad incluye tanto lo que los países están haciendo para ejercer una gerencia para resultados y lo que las agencias de desarrollo están haciendo para medir y vigilar si los recursos que contribuyen a la reducción de la pobreza y los esfuerzos para el crecimiento económico están logrando un cambio. Además, tanto las instituciones del sector público como las agencias de desarrollo están usando las estrategias de la GpRD para planificar y medir el cambio dentro de sus organizaciones. Las teorías del cambio del desarrollo y del cambio de la gestión se refuerzan entre sí en este proceso.

Los profesionales de desarrollo están aplicando la gestión para resultados de desarrollo en muchos niveles y en muchos contextos: por ejemplo, las autoridades y el personal en los ministerios nacionales del sector público, las instituciones de desarrollo y los



donantes bilaterales internacionales están experimentando con diversos enfoques a la vez que contribuyen al conocimiento tanto conceptual como práctico acerca de la GpRD. Los gerentes de las agencias de desarrollo y del sector público son los generadores de conocimiento en cuanto a las implicaciones y la aplicación práctica de la GpRD dentro de sus áreas de trabajo. Algunas de estas experiencias están documentadas en los ejemplos del Libro de consulta.

¿Por qué la GpRD es tan importante en este momento?

En términos generales, la GpRD es importante actualmente porque la comunidad internacional de desarrollo requiere de:

1. Un enfoque común de la gestión del desempeño para facilitar la colaboración
2. Un lenguaje común y un conjunto de conceptos y términos para usar cuando se discute el desarrollo y el avance hacia los resultados
3. Un enfoque práctico para lograr los resultados de desarrollo que se basa en las enseñanzas concretas extraídas
4. Mejores enfoques para generar eficiencias de gestión en el proceso de desarrollo internacional.

La GpRD no formula recetas y no entra en conflicto con otros enfoques a la gestión para resultados de desarrollo o a la gestión del desempeño del sector público ya en uso en todo el mundo. Más bien, provee principios y estrategias generales que los países y las agencias de desarrollo pueden usar para mejorar lo que ya están haciendo.

Por ejemplo

A nivel nacional (ver la Parte 2), la GpRD se usa en la planificación e implementación de planes nacionales, presupuestos y estrategias contra la pobreza basados en resultados. Las agencias internacionales pueden apoyar este proceso con asistencia técnica. Mediante la GpRD, los países están asumiendo mayor responsabilidad en coordinar los programas de asistencia de los donantes para su implementación por los países apoyados por la medición de resultados, el monitoreo, y la información a nivel nacional y en los programas y proyectos sectoriales.

En los programas y proyectos sectoriales (ver la Parte 3), los países socios y las agencias de desarrollo usan la GpRD para la planificación de programas de asistencia o proyectos individuales que se basan en los resultados del país y las prioridades definidas en los planes de desarrollo nacionales o sectoriales. Cada vez

más los estudios de factibilidad, la planificación, medición e información de programas y proyectos sectoriales están siendo vinculados al logro de los resultados del país. Los países socios y las agencias de desarrollo usan una variedad de métodos, herramientas, incentivos y marcos para gestionar eficazmente para resultados en todo tipo de intervenciones de desarrollo. La armonización de estos enfoques está en marcha.

Dentro de y a través de las agencias de desarrollo (ver la Parte 4), la GpRD desempeña un papel importante cuando las agencias trabajan solas o en conjunto para definir y coordinar sus esfuerzos institucionales en apoyo a los resultados de un determinado país. Las agencias usan una variedad de estrategias y herramientas basadas en resultados para planificar los resultados de desarrollo, definir los indicadores y las estrategias de medición del desempeño, emprender la información y crear enfoques de evaluación eficaces, todo en apoyo al logro de los resultados de desarrollo definidos por el país.

Conceptos y herramientas

La **Gestión para Resultados de Desarrollo** ha evolucionado como parte del esfuerzo mundial para reducir la pobreza, apoyar el crecimiento económico sostenible y equitativo y mejorar la definición y medición de los resultados de desarrollo por parte de los gobiernos nacionales y de las agencias de desarrollo. La efectividad en el desarrollo (definida de manera amplia) significa que los países y las agencias son más capaces de lograr sus resultados colectivos de desarrollo, y que tienen las herramientas adecuadas a su disposición para medir el progreso hacia esos resultados e informar sobre ellos y usar las enseñanzas extraídas para mejorar continuamente el desempeño.

Efectos en el desarrollo

¿Qué son los efectos de desarrollo?

La OCDE-CAD (2002) define los resultados como los efectos a mediano plazo o resultados de una intervención de desarrollo, según CAD-OCDE (2002). Los resultados son los cambios observables de conducta, institucionales y sociales que tienen lugar durante un período de 3 a 10 años, generalmente como resultado de inversiones coordinadas y de corto plazo para el fortalecimiento de la capacidad individual y organizativa de interesados clave de desarrollo (como gobiernos nacionales, sociedad civil y el sector privado).

Durante muchos años la asistencia para el desarrollo se entregaba de manera segmentada, lo que no siem-



pre respondía a las prioridades de los países. Las agencias internacionales controlaban la mayoría de los flujos y las transacciones de ayuda y, en muchos casos, dictaban los tipos de asistencia que los países podían recibir. Los esfuerzos de desarrollo con frecuencia eran fragmentados y no sostenibles e imponían una carga pesada de contratación e información sobre los países. Lo que es más importante se centraban en financiar insumos y actividades mediante transferencias de recursos, en lugar de apoyar el logro de resultados de desarrollo más amplios.

En los años noventa, el campo del desarrollo internacional emprendió una era de reforma y reformulación en vista de las crecientes disparidades entre los países ricos y los pobres. Los líderes mundiales, en colaboración con las Naciones Unidas y otras instituciones multilaterales, reconocieron la necesidad de tomar medidas drásticas para garantizar que los países en desarrollo se beneficien de la globalización, y que los fondos de asistencia para el desarrollo se usen de forma equitativa y eficaz para lograr los objetivos mundiales de desarrollo incorporados en los Objetivos de Desarrollo para el Milenio (ODM) y otras metas nacionales de desarrollo.

Objetivos de Desarrollo para el Milenio (2000)

En un esfuerzo clave para promover un desarrollo más eficaz, en el año 2000, 189 países miembros de las Naciones Unidas acordaron trabajar para reducir la pobreza mundial y alcanzar un mejor desarrollo sostenible. Estos objetivos mundiales se reflejan en los 8 ODM, con sus 18 metas y 48 indicadores de desempeño. Los ODM estipulan metas específicas, cuantificables que están siendo gradualmente adaptadas a nivel de país como la base para los resultados del país y luego son monitoreadas a través del tiempo para poder medir el progreso.

Los socios para el desarrollo reconocieron la necesidad de identificar mecanismos de programación y estrategias específicas para hacer las metas de desarrollo mundiales una realidad. A partir de 2002, una serie de eventos y reuniones internacionales han ayudado a identificar cómo avanzar en el logro de resultados de desarrollo. En el año 2002 la Conferencia Internacional sobre Financiamiento para el Desarrollo (Monterrey, México) analizó los requisitos financieros y operativos para alcanzar los resultados mundiales de desarrollo. En 2003, los representantes de la comunidad internacional (28 países beneficiarios de ayuda y más de 40 agencias multilaterales y bilaterales de desarrollo) se reunieron en Roma en el Foro de Alto Nivel sobre la Armonización para aprovechar su apoyo al Consenso de Monterrey y tratar los principios clave, las lecciones y las ideas prácticas relacionadas

con la armonización y la alineación de la asistencia para el desarrollo.

Consenso de Monterrey (2002)

El Consenso de Monterrey recalcó la necesidad de:

- armonizar los enfoques de desarrollo entre los donantes
- reducir los costos de transacción para los países beneficiarios mediante la alineación de los recursos de los donantes
- aumentar la capacidad de absorción a nivel de país y mejorar los sistemas de gestión financiera mediante el fortalecimiento de la capacidad
- aumentar la apropiación local en el diseño y la ejecución de marcos de pobreza a nivel de país

Declaración de Roma (2003)

Los participantes se comprometieron a realizar actividades específicas para mejorar la armonización de la ayuda, incluyendo:

- Proveer asistencia en conformidad con las prioridades del país socio
- Enmendar las políticas, los procedimientos y las prácticas para facilitar la armonización
- Implementar normas de buenas prácticas o principios en la entrega de asistencia y gestión del desarrollo
- Redoblar los esfuerzos de los donantes para cooperar a nivel de país
- Promover los beneficios de la armonización entre el personal
- Prestar apoyo para fortalecer el liderazgo y la apropiación de los resultados de desarrollo de los gobiernos de países socios
- Simplificar los procedimientos y las prácticas de los donantes
- Promover enfoques armonizados en los programas mundiales y regionales

Durante los últimos años, algunas iniciativas importantes han servido para identificar herramientas prácticas para armonizar y alinear la asistencia para el desarrollo. Muchas agencias multilaterales y bilaterales han elaborado planes de acción de armonización, alineación y gestión para resultados de desarrollo. Estas agencias están vinculando sus evaluaciones de país y marcos de programación a los resultados de desarrollo nacional, tanto en países de ingresos medianos como de ingresos bajos.



Para reducir los costos de transacción, muchas agencias internacionales están simplificando sus sistemas de gestión internos de acuerdo con las Buenas Prácticas de OCDE-CAD sobre armonización y alineación. Al mismo tiempo, los bancos de desarrollo y muchos donantes bilaterales siguen colaborando para armonizar sus procedimientos, especialmente los que prestan apoyo presupuestario para las estrategias de reducción de la pobreza a nivel de país. Todos estos esfuerzos colaborativos de los países y las agencias para mejorar el enfoque para alcanzar resultados de desarrollo y explorar nuevas maneras de mejorar la eficacia de la ayuda fueron tema de discusión en el Foro de Alto Nivel sobre Armonización, Alineación y Resultados realizado en París en febrero de 2005.

Efectividad en el desarrollo



Varios conceptos importantes descritos brevemente en esta sección conforman el marco de referencia de fondo para mejorar la concentración en la efectividad en el desarrollo.

Armonización y alineación

El Consenso de Monterrey y posteriormente las Declaraciones de Roma y París afirmaron la necesidad de que las agencias de desarrollo y los países socios armonicen sus procedimientos operativos, y que las agencias bilaterales y multilaterales alineen su apoyo con las prioridades y las estrategias del país socio.

Cuando las agencias de desarrollo siguen sus propios requisitos operativos para preparar, entregar y monitorear la asistencia para el desarrollo, la carga de los países beneficiarios es alta. Además, muchos requisitos específicos de las agencias no se ajustan bien a los

presupuestos y modelos de planificación, marcos de gasto público y sistemas de gestión financiera de los países socios. Para mejorar la alineación, las agencias de desarrollo y los países socios ahora recalcan la necesidad de poner las estrategias diseñadas a nivel nacional en el centro del proceso de desarrollo, así como a depender de los propios sistemas de gestión del país socio. Para la armonización, los socios del desarrollo reconocen la necesidad de establecer arreglos y procedimientos comunes para administrar la ayuda, incluyendo el compartir información de forma amplia y transparente.

Apropiación por parte del país

Una idea clave que surgió tanto de la conferencia de Monterrey como de la de Roma, y reafirmada en Marrakech, es que los países deben “apropiarse” de las metas y los objetivos de cualquier proceso o programa de desarrollo. Sin la apropiación y el compromiso por parte de los países socios, el desarrollo no puede ser sostenible a largo plazo. Por consiguiente los países deben fomentar un entorno favorable para el desarrollo creando políticas de apoyo, inversión y estructuras de gobernabilidad.

Cuando un país ha planteado sus prioridades en una estrategia de reducción de la pobreza o en un marco de desarrollo nacional, los programas de desarrollo deben ser diseñados para apoyar directamente estos objetivos. Entonces el sentido de control sobre su futuro que ganan los países se traduce en una acción eficaz hacia resultados clave de desarrollo nacional.

Administrando para resultados

Las Mesas Redondas de Resultados de Washington y Marrakech, celebradas en 2002 y 2004 respectivamente, se centraron específicamente en la gestión para resultados como un aspecto clave y requisito previo para mejorar la eficacia de la ayuda.

En ambas mesas redondas, los participantes de los países socios y las agencias de desarrollo trataron los retos de la gestión para resultados de desarrollo en el desarrollo al nivel de país, así como dentro de programas y proyectos específicos, y compararon las herramientas y las estrategias utilizadas para abordar los temas sobre el terreno. Un resultado significativo de estas conferencias fue la formulación de los principios de la GpRD, que reflejan un consenso amplio acerca de lo que constituye una sólida GpRD y que son el tema central de este Libro de consulta. Los actores del desarrollo ahora reconocen que el proceso de mejorar las condiciones en el mundo, en un país, o en una organización tiene que ver con la gestión del cambio. Una definición clara de los resultados ofrece una mejor meta para el cambio. El medir periódicamente los



resultados provee indicadores o marcadores que permiten hacer correcciones para mantener a los programas o proyectos en curso hacia sus resultados declarados. En último término, una mejor gestión para resultados de desarrollo ayuda a demostrar más claramente si estos resultados se han logrado.

Una alianza mundial es esencial para afrontar los desafíos de administrar para resultados y reducir la carga de los países de los múltiples requisitos en materia de informes y sistemas de monitoreo y evaluación.

Memorando de Marrakech (2004)

Para lograr mejores resultados de desarrollo se requiere de sistemas de gestión y capacidades que ponen los resultados al centro de la planificación, ejecución y evaluación.

Para guiar el proceso de desarrollo hacia las metas definidas, los países necesitan una capacidad más sólida de planificación estratégica, gestión responsable, estadísticas, monitoreo y evaluación.

Las agencias de desarrollo, con sus distintos mandatos y modalidades de apoyo a los países, necesitan mejorar su atención a los resultados.

Asociación

Una asociación puede mejorar tanto la eficiencia como la efectividad en el desarrollo. Sus elementos cruciales son el respeto mutuo, la transparencia, la participación abierta en la planificación y la toma de decisiones en todos los niveles (tanto dentro de los países y entre los países socios y las agencias de desarrollo) y coordinación y apoyo mutuos.

Una **asociación** puede definirse como una relación mancomunada entre entidades para trabajar en pro de objetivos compartidos a través de una división del trabajo mutuamente acordada. A nivel de país, esto significa colaborar bajo el liderazgo del gobierno con los interesados directos nacionales y los socios externos (incluidas las agencias internacionales de desarrollo) para elaborar, implementar y monitorear la estrategia de desarrollo propia de un país. *Adaptado de "Alineación de la asistencia para la efectividad en el desarrollo: Una experiencia de país prometedora", Banco Mundial (2003).*

Una asociación eficaz es una en la cual los donantes y los países beneficiarios tienen una visión común de la reducción y de la pobreza y del desarrollo y están dispuestos y son capaces de colaborar de manera coordinada y participativa para lograr estos objetivos. Estos ideales están reflejados claramente en las declaraciones de Monterrey, Roma, y Marrakech, así como en

un gran número de documentos de diferentes agencias y enfoques de programación recientes.

Creación de capacidad

Las declaraciones de Monterrey, Roma y Marrakech recalcaron la importancia de intensificar las inversiones en el fortalecimiento de la capacidad del país socio para apoyar una mayor efectividad en el desarrollo. En la Declaración de Monterrey sobre los Resultados de 2002, las agencias de desarrollo acordaron en que se necesitaba mayor apoyo para mejorar la gestión del sector público, el desarrollo de las estadísticas, y los sistemas de monitoreo y evaluación (M&E), todo esto vinculado para mejorar la rendición de cuentas de los resultados tanto entre los países socios como en las agencias internacionales. A menudo se precisa de una inversión inicial para desarrollar las habilidades individuales y los sistemas institucionales requeridos para que los países socios se hagan cargo de forma efectiva de su programación a largo plazo.

El énfasis ahora radica en desarrollar capacidades sostenibles en los países socios mediante la asistencia técnica focalizada y orientada a las necesidades para fortalecer la gestión pública. Concretamente, esto significa que dondequiera que los países socios coordinen, armonicen y se apropien de las iniciativas de desarrollo en marcha, deben evaluar sus propias brechas y necesidades en áreas tales como la planificación estratégica basada en resultados, sistemas de gestión de la información, M&E basado en resultados, análisis de necesidades y formulación de políticas. Las agencias de desarrollo, entonces, pueden invertir directamente en el desarrollo de la capacidad del sector público de los países socios para asegurar que las agencias u organizaciones del sector público puedan ejercer una gestión eficazmente enfocada para resultados de desarrollo.

Aprendizaje y toma de decisiones

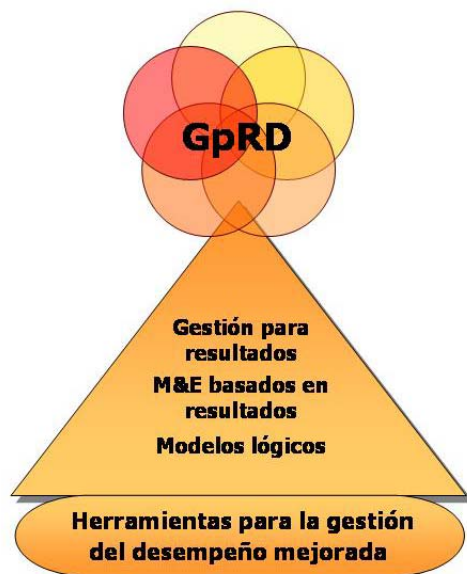
Las declaraciones de Monterrey, Roma y Marrakech reflejan el creciente consenso de que los niveles gerenciales tanto en los países como en las agencias de desarrollo necesitan crear mejores maneras de obtener retroalimentación sobre su trabajo, aprender continuamente de la experiencia al tratar de alcanzar los objetivos de desarrollo y tomar mejores decisiones de desarrollo sobre la base de lo que han aprendido. La retroalimentación y el aprendizaje son los instrumentos poderosos de la gestión pública que pueden mejorar la forma en que los gobiernos logran resultados. Un creciente caudal de conocimiento indica que la forma en que los socios en el desarrollo gestionan el proceso de aprendizaje colectivo y su retroalimentación



ción puede jugar un papel central en el éxito o el fracaso de cualquier intervención de desarrollo.

Tanto las agencias de desarrollo como los países se benefician cuando intercambian experiencias y logros de una manera sistemática y transparente y cuando asumen la responsabilidad de asegurarse de que las enseñanzas extraídas de la programación del desarrollo se usan constructivamente en la toma de decisiones de gestión en curso. Esto se vincula íntegramente al uso más eficaz de la información de medición del desempeño y a su vez se vincula a una mejor concentración de resultados de desarrollo.

Gestión del desempeño



Los enfoques y las herramientas de gestión del desempeño basado en resultados pueden contribuir directamente a que el desarrollo sea más eficaz. La gestión por resultados y el desempeño en el desarrollo se basa en el siguiente proceso:

- La meta máxima de todo desarrollo es mejorar la calidad de vida de una manera sostenible. Cada iniciativa de desarrollo está diseñada para ayudarle a un país o sector a alcanzar esta meta.
- En cada iniciativa de desarrollo, los socios primero identifican un obstáculo (un problema o brecha específica) que todos los interesados directos creen es importante y que piensan que pueden solucionar.
- Los socios entonces definen resultados que son realistas en cuanto al contexto del país, la capacidad de los socios y los recursos disponibles.

Parte 1. Conceptos, Herramientas y Principios

- Los socios recopilan y analizan la información, exploran las soluciones posibles e identifican la mejor solución.

Un resultado de desarrollo es el producto, efecto o impacto (ya sea propuesto o no, positivo y/o negativo) de una intervención de desarrollo.

Varios factores importantes contribuyen para mejorar los resultados de desarrollo y el desempeño:

- La concentración continua en el mejoramiento en los niveles institucional, de programa y de proyecto
- La transmisión gradual de la autoridad de gestión y la responsabilidad a los directores de programa dentro de las agencias del sector público
- La orientación del sector público y sus agencias hacia la “entrega de servicios” y la “calidad de los servicios” en cuanto a las necesidades y las preferencias de los beneficiarios
- La participación de una variedad amplia de interesados directos (incluidos los beneficiarios finales) al definir los resultados deseados
- La reforma de los procesos presupuestarios y los sistemas de gestión financiera para aumentar la transparencia pública y la rendición de cuentas
- La aplicación coherente de las técnicas modernas de gestión pública

Una gestión de desempeño fuerte depende de organismos sólidos del sector público y de estructuras de gestión sólidas de las agencias de desarrollo. Está vinculada inextricablemente a los procesos de reforma del sector público tanto en el mundo en desarrollo como en el desarrollado así como a las reformas institucionales llevadas a cabo dentro de las agencias internacionales de desarrollo. La gestión del desempeño es un cambio holístico y cultural que permite a los gerentes y al personal de las organizaciones valorar la evaluación abierta y honesta del desempeño y en materia de informes.

Gestión orientada a resultados

La introducción gradual de técnicas de gestión orientada a resultados en los años noventa ayudó a muchos gerentes de agencias del sector público y de desarrollo a adoptar un enfoque más sistemático sobre todos los aspectos de la gestión de proyectos y programas. Muchas instituciones y agencias en los países tanto desarrollados como en desarrollo ahora usan una variedad de técnicas prácticas para la gestión para resultados, lo que incluye la planificación estratégica basada en resultados, el uso de modelos lógicos o marcos de resultados de proyectos, la presupuestación basada en re-



sultados, la gestión de riesgos y el M&E basado en resultados.

La gestión orientada a resultados es un enfoque orientado a lograr cambios importantes en la manera en que operan las organizaciones, mejorando el desempeño en cuanto a los resultados como la orientación central. Proporciona el marco de la gestión y las herramientas para la planificación estratégica, la gestión de riesgos, el monitoreo del desempeño y la evaluación. Sus objetivos principales son mejorar el aprendizaje administrativo y cumplir las obligaciones de rendición de cuentas mediante la información de desempeño. (*Adaptado de Meier, 2003.*)

La gestión basada en resultados se centra en una fuerte noción de la causalidad. La teoría es que diversos insumos y actividades conducen lógicamente a órdenes mayores de resultados (productos, efectos e impacto). Estos cambios generalmente se muestran en una “cadena de resultados” o “marco de resultados” que ilustra claramente las relaciones de causa y efecto. Los Resultados de desarrollo por lo general se comprenden como secuenciales y restringidos por el tiempo, y los cambios se vinculan a una serie de pasos de gestión dentro del ciclo de programación de cualquier iniciativa de desarrollo (proyecto o programa). La gestión basada en resultados les pide a los gerentes que analicen de forma regular el grado en que sus actividades de implementación y resultados tienen una probabilidad razonable de lograr los resultados deseados y a hacer ajustes continuos según sea necesario para asegurar el logro de los resultados.

Si bien la gestión basada en resultados es casi sinónima de la GpRD como la comprendemos actualmente, algunos enfoques a la gestión basada en resultados se han centrado sólo en la rendición de cuentas. La GpRD va más allá, incorporando las ideas más nuevas acerca de la colaboración, la asociación, la apropiación por parte del país, la armonización y la alineación y brinda una norma de gestión más alta porque les pide a todos los interesados directos a poner el énfasis continuamente en el desempeño de resultados del país, en lugar de en los resultados a corto plazo.

Modelos Lógicos

En los años setenta, las agencias del sector público y las instituciones de desarrollo empezaron a usar los modelos lógicos, copiados del enfoque de planificación de proyectos usado por los ingenieros para planificar la utilización eficaz de los insumos en sus proyectos de desarrollo. En los años noventa, vieron el potencial de usar los modelos lógicos como parte de la gestión basada en resultados para ayudar a identificar de forma sistemática los objetivos, los resultados y las

metas de desarrollo deseados. Durante la era de la reforma del sector público y de la asistencia para el desarrollo, los modelos lógicos se adaptaron aún más para apoyar la formulación de resultados y el monitoreo (es decir, produciendo objetivos claros, metas, indicadores y medios de comprobación).

Un modelo lógico es una herramienta técnica para resumir toda la información pertinente relacionada con la asistencia para el desarrollo, un programa o un proyecto. Los modelos lógicos generalmente se presentan en una matriz que abarca categorías tales como objetivos/resultados; insumos; indicadores (o indicadores objetivamente comprobables); medios de comprobación; y supuestos/riesgos. Se han diseñado varios tipos de modelos lógicos para diferentes fines, de manera que no existe ningún formato “correcto”.

Si se usan correctamente, los modelos lógicos ayudan a describir cómo los insumos para el desarrollo pueden conducir a resultados o productos inmediatos y luego demostrar cómo estos productos a su vez conducirán a resultados. En muchas agencias de desarrollo, los modelos lógicos se denominan como “marcos de resultados”. Son una herramienta potente para resumir la lógica del cambio detrás de cualquier intervención de desarrollo, y forman una parte esencial de la caja de herramientas de la GpRD.

Monitoreo y Evaluación (M&E) basado en resultados

El monitoreo y la evaluación (M&E) involucra la recopilación sistemática de la información de desempeño acerca del progreso hacia los resultados, que luego se puede usar para asistir a la toma de decisiones de la gerencia. El M&E provee herramientas y modelos sólidos para la medición del desempeño y tiene una larga trayectoria como una herramienta para aumentar la eficacia de las intervenciones de desarrollo. A partir de los años noventa, cuando los enfoques de gestión basados en resultados comenzaron a tener un mayor uso tanto en las instituciones del sector público a nivel de país y en las agencias internacionales de desarrollo, el M&E se usa cada vez más para evaluar el logro de resultados. Hoy, el M&E basado en resultados es un componente principal de la caja de herramientas de la GpRD que ayuda tanto a los países como a las agencias a medir sistemáticamente el avance de los resultados de programas y proyectos.

Mecanismos de entrega múltiple

Las experiencias prácticas recientes de los países socios y las agencias de desarrollo recalcan que el modelo tradicional de proyecto ya no es la única vía para entregar la asistencia para el desarrollo. Los progra-



mas basados en resultados que se alinean con las estrategias nacionales y sectoriales y/o que suministran un apoyo presupuestario amplio a los gobiernos puede ser más eficaz a largo plazo que el financiamiento de proyectos; la eficacia se mejora aún más cuando los programas de desarrollo dentro de un sector están coordinados y armonizados. Este punto fue recalorado reiteradamente en las discusiones y en los ejemplos compartidos tanto en las conferencias de Monterrey como en la de Roma.

Sin embargo, la experiencia práctica también ha indicado que los enfoques de la asistencia para el desarrollo deben mezclarse y perfeccionarse para adecuarlas al contexto y las necesidades del país. Todos los tipos

de apoyo pueden ser útiles (por ejemplo, apoyo directo al presupuesto, financiamiento de programas sectoriales, proyectos dirigidos específicamente a un sector, asistencia técnica y trabajo analítico), pero sólo siempre que se planifican y se entreguen dentro del marco de las prioridades de desarrollo del país y con la apropiación y la asociación total del país. En la práctica, las agencias de desarrollo pueden usar una variedad de mecanismos de entrega dentro de y entre los países. Por este motivo, el Libro de consulta ofrece una gama amplia de ejemplos de cómo la GpRD se puede aplicar a diferentes niveles y con una variedad de intervenciones de desarrollo.

Principios de GpRD

Un principio es una generalización básica que se acepta como verdadera y que se puede usar como la base para el razonamiento o la conducción en curso. Los principios de la GpRD se acordaron durante la Segunda Mesa Redonda sobre Resultados en Marrakech en 2004.

Los principios de la GpRD forman la base para la gestión del desempeño sólida. Se pueden aplicar a cualquier nivel y dentro de una variedad de intervenciones (nacional, sectorial, de programa, de proyecto e institucional), e influyen en el uso de estrategias y herramientas específicas en diversas fases de la programación nacional y de desarrollo.

Existe suficiente sinergia entre los principios. Todos se deben considerar en cada fase de cualquier iniciativa de desarrollo como la base para decidir cuál herramienta específica de gestión de desempeño se debe aplicar. No constituyen una receta gradual, secuencial para la GpRD.

Las siguientes secciones tratan los principios de la GpRD y conducen a las partes del Libro de consulta que muestran ejemplos de la GpRD en acción en muchos niveles.



1. Centrar el diálogo en los resultados en todas las fases

Principio 1. En todas las fases – desde la planificación estratégica a la implementación hasta la finalización y más allá – centrar el diálogo en los resultados para los países socios, las agencias de desarrollo y otros interesados directos.

Características clave

- El diálogo con los múltiples interesados tiene lugar a lo largo de cualquier iniciativa de desarrollo (por ejemplo, planificación, implementación y evaluación del marco de pobreza de un país, la estrategia de asistencia al país, marco del sector/programa, o proyecto) para asegurar que la concentración se mantenga siempre en la gerencia con miras a los resultados.
- Todos los socios e interesados directos clave se apropian conjuntamente del proceso de definir y ejercer una gerencia para resultados en todas las fases (sin importar cuando entran en el proceso) y acuerdan asumir la responsabilidad colectiva de la orientación de los resultados de cualquier iniciativa.
- Los gerentes usan estrategias de evaluación de riesgos y de gestión de riesgos para asegurarse de que todos los interesados directos comprendan los riesgos que probablemente afecten el logro de los resultados y para ayudarles a que trabajen juntos para encarar estos riesgos.

Al ejercer una gestión para resultados, es importante tener un enfoque coherente: (a) ex ante, en la fase de estrategia y planificación, cuando se enuncian los resultados previstos y se analizan sus costos probables y



el impacto esperado en la reducción de la pobreza y el desarrollo; (b) durante la implementación del programa/proyecto, cuando se necesita el monitoreo para evaluar el progreso e identificar las correcciones intermedias necesarias; (c) ex post, a la finalización, cuando se evalúan los resultados contra los objetivos y otros factores, y (d) también cuando ha pasado suficiente tiempo que permita hacer una evaluación de la sostenibilidad.

¿Cómo se traduce esto en la práctica?

A nivel nacional – Los países están trabajando para identificar resultados nacionales claros, con indicadores apropiados para los resultados en todos los niveles y para asegurar que todas las actividades planificadas apoyarán los resultados identificados, que se recoge información regularmente sobre estos indicadores, que el análisis del progreso se usa en los informes regulares al gobierno y a otros interesados como grupos de la sociedad civil y que se realizan evaluaciones para determinar si los resultados planificados se lograron en realidad y se mantuvieron en el transcurso del tiempo. En la práctica, la capacidad de los países de hacer esto varía dependiendo de su contexto nacional y capacidad. Los países usan una amplia gama de herramientas y estrategias de gestión del desempeño (a veces con el apoyo de agencias de desarrollo) para hacer esto, como se muestra en la Parte 2 del Libro de consulta.

En los programas y proyectos sectoriales – Los países socios, a veces con el apoyo de las agencias de desarrollo, están diseñando programas o proyectos y los están apoyando en un esfuerzo de gestión para contribuir a los resultados prioritarios identificados en los planes nacionales. Varias formas de apoyo a programas o proyectos sectoriales se adaptan a las necesidades de desarrollo del país socio. Durante la planificación, ejecución y evaluación de estas iniciativas, las agencias y los países dialogan continuamente y trabajan juntos para guiar el proceso, desarrollar la capacidad necesaria y evaluar el progreso hacia los resultados. Ellos están usando una variedad de herramientas y estrategias de gestión del desempeño, como se muestra en la Parte 3 del Libro de consulta.

En las agencias de desarrollo – Las agencias de desarrollo están creando estrategias de ayuda a los países basadas en resultados en estrecho diálogo con los gobiernos nacionales y a veces conjuntamente entre sí. Durante este proceso, múltiples agencias negocian un proceso para colaborar en apoyo a los resultados del país, armonizando y alineando sus procedimientos de programación – incluidos el monitoreo y los requisitos en materia de informes – para reducir los costos de transacción para el país socio. Usan una variedad de

instrumentos de gestión del desempeño para hacer esto, según se describe en la Parte 4 del Libro de consulta.

2. Alinear la programación, el monitoreo y la evaluación con los resultados

Principio 2. Alinear las actividades reales de programación, monitoreo y evaluación con los resultados previstos que se han acordado.

Características clave

- Las estrategias y actividades de implementación están diseñadas para apoyar directamente a los resultados (tal como se han definido en los propios planes nacionales o sectoriales de desarrollo del país socio) y se adaptan continuamente con el transcurso del tiempo para asegurar el logro de los resultados planificados.
- Los indicadores y las estrategias de M&E se vinculan lógicamente a los efectos e impactos deseados, y demuestran claramente si los resultados identificados se están logrando.
- El mismo conjunto de indicadores se usa sistemáticamente a lo largo de cualquier intervención de programa o proyecto para aportar pruebas del desempeño de los resultados en curso. Las actividades de M&E continuas analizan el grado en que los resultados planificados realmente se logran con el fin de ir ajustando la implementación según sea necesario.

Cuando los países socios, las agencias de desarrollo y otros interesados directos se centran en los resultados previstos e indicadores de resultados asociados, las actividades reales de programación (incluido el apoyo financiero), monitoreo y evaluación se pueden alinear mejor con los objetivos de resultados acordados. Las prioridades y las limitaciones del país socio deben seguir siendo el punto de partida de las estrategias de apoyo de las agencias de desarrollo, y las operaciones planificadas, el apoyo analítico y la asistencia técnica de las agencias de desarrollo deben ser compatibles con la estrategia sólida de desarrollo del país socio.

¿Cómo se traduce esto en la práctica?

A nivel nacional – Muchos países están en el proceso de desarrollar planes operativos y presupuestos sólidos para apoyar los planes nacionales y las estrategias sectoriales de desarrollo en los cuales se identifican los resultados clave junto con sus indicadores correspondientes en los distintos niveles. Los planes operativos, una vez implementados, pueden ayudar a indicar cómo ciertos insumos específicos (recursos



humanos y materiales) y actividades (generalmente la entrega de productos o servicios) conducirán a los resultados del país. Los puntos de referencia, indicadores y metas se usan de forma regular para seguir el progreso hacia estos resultados. Durante la implementación, se hace un monitoreo continuo para evaluar si se está avanzando según lo previsto. Las evaluaciones ayudan a asegurar un seguimiento y análisis sistemático del progreso hacia los resultados a más largo plazo. La Parte 2 del Libro de consulta muestra algunos ejemplos de las herramientas y estrategias que se están usando para alinear la implementación y las actividades de M&E con los resultados del país (a veces con apoyo de las agencias de desarrollo).

En los programas y proyectos sectoriales – Las agencias de desarrollo están colaborando estrechamente con los países socios para apoyar el logro de los resultados vinculados a planes nacionales a largo plazo. Las contribuciones de las agencias hacia el apoyo presupuestario, los programas y los proyectos sectoriales se alinean cuidadosamente con los resultados planificados del país. La evaluación de riesgos durante el proceso de implementación asegura que se tomen en cuenta los factores que pueden afectar el logro de resultados, y en consecuencia, que se ajusten los insumos. En la Parte 3 del Libro de consulta se describe una gama de herramientas y estrategias que se están usando para asegurar que las actividades planificadas de programas y proyectos (incluyendo el M&E) apoyen el logro de los resultados del país.

En las agencias de desarrollo – Las agencias de desarrollo están trabajando tanto individual como conjuntamente para apoyar y mejorar los resultados nacionales. En muchos casos, las agencias pueden coordinar su apoyo a estos resultados, como se muestra en algunos de los ejemplos en la Parte 4 del Libro de consulta.

3. Mantener la medición e información sencillas

Principio 3. Mantener el sistema de generación de informes de resultados lo más sencillo, económico y fácil de usar como sea posible.

Características clave

- La medición y la información sobre los resultados se mantienen lo más exacto posible para crear eficiencias y apoyar la comunicación eficaz entre los interesados directos.
- Los resultados del país se miden a través de indicadores definidos por el país que son selectivos, económicos y realistas de manera de generar sólo la cantidad correcta de datos de desempeño.

Parte 1. Conceptos, Herramientas y Principios

- Se usan los indicadores de riesgo y de desempeño institucional para seguir los cambios clave de contexto que puedan afectar el logro de los resultados.
- Los países y las agencias de desarrollo están comprometidos a reducir al mínimo los costos y evitar la duplicación mediante el uso de indicadores definidos por el país que sirven de base para la evaluación e información de desempeño y que se empleen para la toma de decisiones acerca de ajustes o medidas de mitigación.

El marco de indicadores para una gestión para resultados debe, en lo posible, (a) ser sencillo; (b) depender de los sistemas del país, apoyando al máximo el fortalecimiento de la capacidad; (c) estar orientado al aprendizaje así como a las funciones de rendición de cuentas; y (d) estar armonizado para reducir al mínimo los costos de transacción de sistemas y facilitar el análisis comparativo. El país socio y las agencias de desarrollo deben consultar acerca de una lista corta de indicadores fundamentales, preferentemente de una lista uniformada, para monitorear el progreso y evaluar el logro de los resultados. Es importante considerar la cadena de los resultados previstos. La gestión para resultados de desarrollo apunta hacia una mejor eficiencia; por consiguiente, es esencial ser selectivo (y no tratar de medirlo todo) y realista (en cuanto a factibilidad y costo) al elegir los indicadores. El sistema de información de resultados debe ser pragmático; comenzar con los datos básicos que están disponibles, incluyendo los datos indirectos; usar los indicadores cualitativos significativos para complementar los indicadores cuantitativos, o para compensar si los indicadores cuantitativos no están disponibles; e incluir el apoyo a medidas eficientes en términos de costo para mejorar la disponibilidad de datos y los sistemas de monitoreo del país o de proyectos. La meta final debe ser un sistema de gestión sólido basado en resultados que incluye indicadores específicos y cuantificables conectados a un cronograma con datos básicos y evaluaciones periódicas del desempeño de proyectos y programas contra las metas definidas.

¿Cómo se traduce esto en la práctica?

A nivel nacional – Los países están trabajando para identificar indicadores factibles y flexibles sobre la base de su propia capacidad para medir y dar seguimiento al progreso y están evaluando cuál es la mejor manera de desarrollar su capacidad interna para medir el desempeño en los sectores o subsectores de tal forma que los datos de desempeño se puedan “recopilar” al nivel nacional. Están trabajando para asegurar que la información interna y externa provea una “historia de desempeño” coherente respecto al progreso hacia los resultados del país. La Parte 2 del Libro de consul-



ta da ejemplos de las diversas herramientas y estrategias utilizadas para la medición e información de desempeño a nivel nacional.

En los programas y proyectos sectoriales – Cuando las agencias – individualmente o como un grupo – se asocian con cualquier país para apoyar el logro de los resultados nacionales, también se comprometen a usar los propios indicadores y enfoques de medición del país para monitorear e informar sobre el avance. Algunos ejemplos de cómo esto puede funcionar en la práctica se proveen en la Parte 3 del Libro de consulta.

En las agencias de desarrollo – Dentro de y a través de las agencias de desarrollo, los requisitos de medición e información idealmente deben estar plenamente alineados y armonizados con las capacidades y las estrategias del país socio. Internamente, las agencias de desarrollo están experimentando con diversas herramientas y estrategias para medir e informar sobre los resultados institucionales, de los programas o proyectos del país, como muestran los ejemplos en la Parte 4 del Libro de consulta.

4. Gestionar para, no por, Resultados

Principio 4. Gestionar para, no por, resultados al organizar los recursos para lograr los resultados.

Características clave

- Los resultados planificados se definen de forma clara al comienzo de cualquier intervención, y luego se identifican los recursos y los insumos requeridos para lograr estos resultados (no viceversa, como era el caso en el pasado).
- Los gerentes de desarrollo tienen la latitud, flexibilidad y autoridad para organizar los recursos según sea necesario para lograr los resultados deseados según la intervención de desarrollo vaya avanzando. Los resultados planificados forman el punto focal para cualquier decisión de gestión en curso.
- Si las metas clave no se alcanzan, los interesados directos y los gerentes analizan conjuntamente cómo y por qué los planes o las estrategias se han salido de curso, cómo podrían retomar el curso y luego tomar las medidas correctivas de forma constructiva y de apoyo mutuo para alcanzar los resultados.

La gestión para resultados de desarrollo implica un cambio en el modo de pensar. En vez de comenzar con los insumos y las acciones planificadas y luego analizar sus probables resultados e impactos, el personal orientado a los resultados se centra en los resultados y los impactos deseados (por ejemplo, la reduc-

ción de la pobreza) y luego identifica los insumos y las acciones necesarias para llegar allí. También establecen los puntos de referencia e identifican de entrada las metas de desempeño y los indicadores para evaluar el progreso durante la implementación y a la finalización del programa. El no alcanzar las metas clave no debe llevar a la aplicación rígida de sanciones; más bien se debe ver como una señal para que los socios analicen juntos las razones por las cuales las cosas se han salido de curso y cómo podrían retomar el camino, si fuese necesario.

¿Cómo se traduce esto en la práctica?

A nivel nacional – Las agencias gubernamentales están trabajando continua y sistemáticamente en la gestión para resultados de desarrollo a largo plazo. Los insumos y las actividades se ajustan según sea necesario, y los gerentes del sector público tienen la flexibilidad para experimentar con diversas estrategias de implementación para ver qué es lo que funciona mejor. Las revisiones regulares del progreso identifican las barreras clave e identifican las acciones correctivas necesarias para lograr los resultados planificados. La Parte 2 del Libro de consulta provee ejemplos de los tipos de herramientas y estrategias utilizadas para ejercer la gestión para resultados a nivel nacional.

En los programas y proyectos sectoriales – En consulta con los países socios, las agencias de desarrollo determinan el tipo y nivel de apoyo más adecuado que pueden proveer para contribuir a los propios resultados del país socio. Cuando un programa o proyecto no logra los avances planificados hacia los resultados identificados, un diálogo constructivo acerca del proceso, las opciones y los pasos puede mejorar el desempeño. Si una meta crucial no se alcanza, en lugar de retirar el apoyo, los socios consideran si la asistencia estratégica adicional podría ayudar a superar ciertos obstáculos o las oportunidades desaprovechadas que han surgido durante el proceso. La Parte 3 provee algunos ejemplos de cómo funciona este proceso en la práctica en una variedad de proyectos y programas de desarrollo.

En las agencias de desarrollo – Las agencias están trabajando para diseñar estrategias de programación de país realistas, en las cuales el progreso hacia los resultados se puede evaluar usando la información de desempeño generada al nivel de país. Las agencias continúan concentrándose en los resultados, a la vez que analizan y ajustan continuamente las metas de corto plazo, los insumos y los enfoques. A los directores de programas se les está dando mayor autoridad para adaptar las estrategias asistenciales de la agencia según sea necesario para apoyar los resultados globa-



les. La Parte 4 provee ejemplos de cómo funciona la gestión para lograr resultados dentro de y a través de las agencias de desarrollo.

5. Usar la información de resultados para el aprendizaje administrativo y la toma de decisiones

Principio 5. Usar la información de resultados para el aprendizaje administrativo y la toma de decisiones, así como para la información y rendición de cuentas.

Características clave

- La información generada mediante la medición continua del desempeño es fácilmente accesible a todos los interesados directos en cualquier intervención de desarrollo.
- Ya sea positiva o negativa, la información de desempeño se usa para apoyar la toma de decisiones constructiva y proactiva en la gestión y para fomentar el aprendizaje.
- La evaluación del desempeño y la rendición de cuentas para el logro de resultados tiene en cuenta tanto los factores contextuales como los riesgos y hace los ajustes correspondientes.
- Aún ante los retos y riesgos que se presentan, los gerentes de programas y proyectos continúan preguntando “¿por qué estamos haciendo esto?” y siguen centrados en las oportunidades de aprendizaje inherentes en el proceso de gestión del desempeño.

La información sobre los resultados debe estar disponible al público. Sin embargo, el uso de la información relativa al monitoreo de resultados para informar y para la rendición de cuentas (tanto para los países socios como para las agencias de desarrollo) puede promover comportamientos que son excesivamente renuentes al riesgo. Dos enfoques pueden mitigar esta posibilidad: (a) el uso de informes sobre resultados de una manera positiva para el aprendizaje administrativo y la toma de decisiones, teniendo en cuenta las lecciones para mejorar las acciones futuras; y (b) al usar los informes para finalidades de rendición de cuentas, establecer medidas de desempeño que reflejen el nivel de la responsabilidad del actor (ya sea un país, agencia

de desarrollo, ministerio, institución, ONG, u otro interesado directo) y los resultados que el actor razonablemente puede lograr; este enfoque reconoce que aún con buen desempeño en la gestión para lograr resultados, los factores externos pueden obstaculizar el logro de los resultados esperados.

¿Cómo se traduce esto en la práctica?

A nivel nacional – Algunas organizaciones del sector público están creando incentivos positivos para el uso de la información de resultados, mientras se van convirtiendo gradualmente en “organizaciones que aprenden”. Los países están aprendiendo a compartir la información de desempeño con sus electorados (sociedad civil y sector privado) y solicitando las perspectivas de los interesados directos sobre lo que funciona o no en cuanto a una estrategia o plan sectorial particular. Estas ideas luego se usan para ajustar las estrategias y mejorar el progreso hacia los resultados. La Parte 2 del Libro de consulta provee algunos ejemplos de cómo este proceso está comenzando a funcionar.

En los programas y proyectos sectoriales – Los programas o proyectos pueden apoyar un mejor aprendizaje y toma de decisiones alentando el diálogo y la asociación alrededor de los Resultados de Desarrollo. El no alcanzar un conjunto de metas de desempeño conduce a un proceso colaborativo de reflexión entre los países socios y las agencias de desarrollo para proponer nuevas y mejores estrategias de implementación. Ejemplos de las estrategias utilizadas para fomentar el aprendizaje y la toma de decisiones para programas y proyectos aparecen en la Parte 3.

En las agencias de desarrollo – Para mejorar el apoyo a los países socios en su proceso de aprendizaje, las agencias de desarrollo están trabajando para fomentar una cultura de aprendizaje dentro de sus propias organizaciones. Dentro de las agencias de desarrollo, la información captada de la reflexión continua sobre el desempeño de programas y proyectos se usa para ajustar el enfoque que quizá se podría usar para apoyar una programación del país más eficaz en el futuro. La Parte 4 del Libro de consulta provee algunos ejemplos de cómo esto está funcionando en la práctica.



Parte 2. Ejemplos de la GpRD a nivel nacional

Panorama general

Para lograr mejores resultados, los países en desarrollo necesitan administrar mejor sus procesos de desarrollo hacia los resultados deseados. Esto lo hacen fortaleciendo la focalización en los resultados de sus estrategias nacionales; adoptando enfoques basados en resultados para la gestión del sector público; desarrollando la capacidad nacional para el M&E basado en resultados, y fortaleciendo la capacidad estadística.

Planificación estratégica nacional

Para los países, la GpRD comienza con la identificación de metas nacionales y la elaboración de las estrategias para lograrlas. Para los países de bajos ingresos, la estrategia de reducción de la pobreza es una plataforma común para definir los efectos esperados que ellos quieren lograr y las estrategias para lograr estos resultados. Los países de ingreso mediano no tienen ninguna plataforma común, pero la mayoría plantean estrategias de desarrollo nacional. Muchos países están logrando avances al vincular su estrategia de reducción de la pobreza o estrategia de desarrollo nacional a la gestión del gasto basado en resultados y a la orientación al desempeño en la administración pública. Al mismo tiempo, los ministerios centrales y sectoriales están elaborando estrategias más focalizadas en resultados acompañadas de marcos de resultados para monitorear el progreso.

Gestión del gasto público

Los gobiernos usan el presupuesto nacional para conciliar los objetivos de política en competencia y elaborar cómo se ejecutarán sus objetivos concretamente. Para focalizarse en los resultados, los gobiernos necesitan implementar una estrategia presupuestaria que vincule los presupuestos anuales a los resultados de desarrollo sin importar las presiones sociales e institucionales para mantener el statu quo en los patrones y las prácticas del gasto. Algunos países están forjando vínculos entre los resultados previstos y los procesos de gasto a mediano plazo; todos tienen focos de innovación donde los principios de administrar para el logro de resultados se están aplicando en el proceso de gestión del gasto público, ya sea en un ministerio sectorial, un programa, o un área temática.

Sistemas de Monitoreo y Evaluación basados en resultados

Los sistemas de monitoreo y evaluación (M&E) basados en resultados son un instrumento de gestión pública que aporta información que se puede usar para administrar mejor las políticas, los programas y los proyectos y para demostrar el progreso alcanzado a los ciudadanos y a los interesados directos de la sociedad civil. El M&E eficaz muestra el grado en que actividades o programas específicos contribuyen a lograr los resultados nacionales. Los sistemas de M&E dependen de la definición cuidadosa de objetivos y la identificación de indicadores y herramientas de medición. Según los países van reconociendo la función crucial del M&E para informar sobre políticas y decisiones sólidas de programación, van elaborando las estrategias para mejorar sus sistemas de M&E a niveles tanto nacionales como subnacionales (a menudo con apoyo técnico externo).

Capacidad estadística

Uno de los aspectos más cruciales de administrar para resultados es la capacidad de recopilar y usar estadísticas a nivel nacional para introducir las en el sistema de M&E. El fortalecimiento de la capacidad del sector público de recopilar y usar datos estadísticos habilita a los países mientras buscan ejercer un liderazgo más fuerte en la gestión pública. Las asociaciones internacionales están proveyendo mayores recursos para ayudar a los países a fortalecer sus sistemas estadísticos y mecanismos de información, y muchos países están finalizando planes estratégicos para hacerlo.



Principios de la GpRD	Ejemplos de las herramientas que se están usando para administrar para resultados a nivel nacional	Por qué son importantes
Centrar el diálogo sobre los resultados en todas las fases del proceso de desarrollo	<p>Planes de reducción de la pobreza</p> <p>Planes nacionales de desarrollo</p> <p>Planes o marcos de desarrollo sectorial</p> <p>Marcos de gasto a mediano plazo</p> <p>Resultados e indicadores mundiales asociados con los ODM y otros compromisos internacionales</p> <p>Mecanismos de consulta con los interesados directos</p> <p>Modelos lógicos (integrados con todo lo anterior)</p>	Las herramientas basadas en resultados, se usan en todo el gobierno como la base para la planificación, implementación, medición y evaluación del logro de los resultados de desarrollo nacional.
Alinear la programación, el monitoreo y la evaluación con los resultados	<p>Estrategias integrales de reforma de políticas</p> <p>Estrategias de reforma del sector público en todo el gobierno</p> <p>Estrategias de cambio institucional (ministerios o departamentos)</p> <p>Planes de gestión del gasto público y sistemas presupuestarios nacionales</p> <p>Estrategias operativas y presupuestos anuales sectoriales/ministeriales</p>	Los marcos estratégicos, planes operativos y modelos presupuestarios están diseñados para indicar cómo funcionan los sistemas gubernamentales para asegurar que todos los recursos contribuyan al logro de los resultados de desarrollo nacional.
Mantener la medición de resultados y la información lo más sencillo, económico y fácil de usar que sea posible	<p>Planes de medición del desempeño y guías (con indicadores específicos definidos de acuerdo a los resultados nacionales)</p> <p>SIG en todo el gobierno</p> <p>Revisiones de gestión funcional de sectores/ministerios</p> <p>Evaluaciones de desempeño de políticas/programas</p> <p>Evaluaciones organizacionales (departamentos y ministerios)</p> <p>Desempeño y auditorías financieras</p> <p>Encuestas de interesados directos y revisiones de la calidad de los servicios</p>	Los procesos, los sistemas y las herramientas funcionales identifican las normas y los indicadores a usarse para medir el progreso hacia los resultados de desarrollo del país, ya sea al nivel nacional o sectorial/ ministerial. Los planes o las guías de medición definen las funciones y los métodos para recolectar, analizar, e informar sobre los datos de los indicadores a todos los niveles (insumos/actividades, productos y resultados) tanto dentro de los ministerios/sectores como a través de todo el gobierno. Los instrumentos de recopilación de datos uniformados proveen formas sistemáticas de obtener información del desempeño.
Administrar para, no por, resultados, organizando los recursos para lograr los resultados	<p>Informes semestrales y anuales sobre el progreso alcanzado para los líderes ministeriales/sectoriales</p> <p>Informes anuales de desempeño para los órganos legislativos, funcionarios elegidos y/o donantes externos</p> <p>Boletas anuales de calificaciones públicas para la sociedad civil</p>	La información continua concentra la atención de los interesados directos en el progreso hacia los resultados nacionales, y muestra cómo los insumos y los productos han contribuido a estos resultados. La información de desempeño se usa para mejorar los planes operativos y las estrategias.
Usar la información de resultados para el aprendizaje administrativo y la toma de decisiones así como para informar y rendir cuentas	<p>Consultas públicas y con interesados directos</p> <p>Revisiones y evaluaciones del desempeño de programas, sectores e instituciones</p> <p>Sistemas de gestión del conocimiento interno (en todo el gobierno o para sectores/ministerios específicos)</p>	Se usa la información sobre el avance hacia los resultados de desarrollo nacional tanto dentro como fuera del gobierno para apoyar el diálogo de política, la planificación estratégica, y el análisis institucional.



Chile: Sistemas de control administrativo y presupuestación basada en resultados

Autora: Marcela Guzmán, Economista, Jefa de la División de Controles Administrativos, Oficina del Presupuesto Nacional, Ministerio de Finanzas, Chile

Resumen Ejecutivo

Como parte de su esfuerzo más amplio para mejorar la gestión del sector público, el gobierno chileno ha adoptado medidas específicas desde 1994 para hacer el proceso presupuestario más transparente y para mejorar el análisis y la preparación de presupuestos. La Oficina del Presupuesto Nacional ahora tiene cinco años de experiencia usando indicadores de desempeño y evaluaciones independientes para evaluar el desempeño de los programas del gobierno contra los objetivos y los resultados esperados declarados. El sistema de control administrativo, introducido en 2002, procura mejorar la eficiencia de la asignación de recursos públicos a los programas, proyectos y organismos. El modelo se desarrolló gradualmente. Estaba diseñado para evaluar el desempeño en cuanto a la gestión de presupuestos, e incorpora conceptos básicos de presupuestación para lograr resultados.

El modelo plenamente integrado retroalimenta datos y análisis presupuestario en el ciclo de toma de decisiones. Los controles administrativos y las herramientas clave que impulsan al sistema son:

- Los indicadores de desempeño, las evaluaciones de programas y organismos, incluidas las revisiones de gastos integrales
- Un fondo de licitación para los programas públicos
- Programas de mejoramiento de la gestión, vinculados a bonificaciones de desempeño para los empleados del gobierno central
- Informes integrales de gestión

Actualmente se cuenta con datos de una serie de evaluaciones de programas e indicadores de desempeño de los servicios públicos, que se remontan a 1994 y 1997, respectivamente. El Fondo Central para las Prioridades del Gobierno, un fondo competitivo financiero o de licitación, fue establecido también en el proceso presupuestario de 2001 para los programas nuevos y los programas reformulados. El esquema de la bonificación de desempeño, que comenzara en 1998, se reformuló en 2001 sobre la base de las lecciones extraídas de los primeros años de su implementación. Recientemente se han incorporado las evaluaciones de impacto de los programas al sistema, a la vez que se estableció una nueva instancia para evaluar la implementación del presupuesto en el Congreso previo a la presentación anual del proyecto de ley del presupuesto.

Un conjunto integral de herramientas forma la base del sistema de presupuestación

La Oficina del Presupuesto Nacional del Ministerio de Finanzas de Chile ha creado e introducido un conjunto de herramientas diseñadas a fortalecer la gestión de los servicios públicos, a mejorar la preparación y el análisis del presupuesto y a hacer el proceso presupuestario más transparente. Este enfoque, que ha sido apoyado firmemente desde 2000, pone mayor énfasis en los resultados de cada acción, programa y proyecto que se ejecuta bajo el presupuesto. Los esfuerzos para fortalecer este nuevo sistema han resultado en un modelo nuevo para monitorear y evaluar el desempeño del proceso de gestión del presupuesto, que a su vez se retroalimenta al ciclo de toma de decisiones.

El sistema de control administrativo y presupuestación incluye las siguientes herramientas:

- Indicadores de desempeño

- Evaluaciones de programas, incluyendo las revisiones integrales del gasto
- Un fondo competitivo financiero o de licitación de programas públicos, con un formato estándar para presentar programas públicos para financiamiento
- Programas de mejoramiento de gestión, vinculados a bonificaciones de desempeño para los empleados del gobierno central
- Informes integrales de gestión

Además de su integración en el proceso presupuestario, estas herramientas generan sinergias que derivan de los elementos conceptuales en su diseño y los procedimientos que rigen su implementación. En ese sentido, vale la pena destacar que se ha puesto atención a la coherencia metodológica a la vez que se incorpora la retroalimentación que fortalece al sistema. A continuación se presenta una descripción breve de estos



instrumentos y los adelantos principales que han sido resultado de su aplicación. (Para más información, ver los “Sistemas de control administrativo y presupuestación basada en resultados,” citada en la sección de referencias).

Indicadores de desempeño

La incorporación de indicadores de desempeño y metas en el proceso presupuestario comenzó en 1994. La finalidad fue poner a disposición la información sobre el desempeño de las instituciones y aclarar el análisis en el cual se basa la preparación del presupuesto y su discusión en el Congreso Nacional. Si bien esta línea de trabajo se discontinuó en los ejercicios económicos 1999 y 2000, los indicadores de desempeño fueron reincorporados en el presupuesto en el proceso de formulación del presupuesto de 2001 con una reafirmación de su objetivo original.

Uso de los indicadores de desempeño

Los indicadores de desempeño suministran información cuantitativa acerca de los resultados alcanzados en la entrega de los productos (productos y/o servicios) generados por la institución; estos indicadores pueden abarcar las dimensiones cuantitativas y cualitativas de este logro o resultado.

Entre 2001 y 2004, la tendencia era definir las metas fijadas con indicadores de una manera sistemática y creciente. La formulación de indicadores durante este período ha mostrado un mejoramiento significativo; la eficacia de los indicadores de medir los productos clave (bienes y servicios) generados por las instituciones también ha mejorado sistemáticamente. Los indicadores y sus metas se presentan como información complementaria al proyecto de ley del presupuesto, y se usan los mismos como parte de la evaluación de la implementación financiera del presupuesto que se presenta al Congreso Nacional cada año. Además, la experiencia de los últimos cinco años ha creado áreas adicionales de trabajo y ha facilitado la integración del concepto de indicadores en otros instrumentos de gestión

En cuanto a las metas establecidas por los indicadores, la evaluación muestra que el 76 por ciento de los indicadores identificados para 2003 en 111 instituciones públicas se cumplieron satisfactoriamente en un rango de 95 a 100 por ciento (ver el Cuadro 1).

Evaluación del desempeño de instituciones y programas. Para complementar los indicadores de desempeño y con el mismo objetivo, el gobierno empezó a incorporar diferentes líneas de evaluación ex post en 1997. Inicialmente, la evaluación de programas estaba bajo una línea conocida como Evaluación de Programas del Gobierno. Posteriormente, se incorporaron las Evaluaciones de Impacto, seguido de una línea de evaluación institucional llamada Revisión Integral del Gasto.

El diseño de las tres líneas de evaluación se basa en varios requisitos y principios comunes. En primer lugar, deben ser independientes, fiables, públicas, pertinentes, eficaces y oportunas. Segundo, se asegura la naturaleza pública de la información al remitir formalmente los informes finales de cada evaluación al Congreso y a otros organismos públicos responsables de la toma de decisiones con relación al respectivo programa u organismo.

Independencia del proceso de evaluación

La adopción de una modalidad externa de evaluación que incluye un panel de expertos, el uso de las universidades locales y consultores externos seleccionados mediante un proceso competitivo ayudó a asegurar la independencia del proceso.

Desde 2003, los resultados de las evaluaciones también se han presentado a la Comisión Mixta del Presupuesto del Congreso. La relevancia de las evaluaciones se garantiza con la definición de los ámbitos de la evaluación a ser incluidos en el ejercicio. Debe elaborar las recomendaciones que abordan los temas más importantes y la necesidad de información. Con respecto a la eficiencia, las normas requieren que los costos y el cronograma de la evaluación sean razonables. Junto con los requisitos anteriores, proveen jui-

**Cuadro 1. Indicadores de desempeño:
Grado de cumplimiento en 2003
– Clasificación por función**

Grado de cumplimiento	Funciones económicas	Funciones generales	Funciones sociales	Total	Porcentaje
95% - 100%	229	150	352	731	76%
90% - 94%	16	14	21	51	5%
89% - 80%	24	12	26	62	7%
< 80%	32	31	51	114	12%
Total	301	207	450	958	
Porcentaje	31%	22%	47%	100%	



cios evaluativos pertinentes sobre los aspectos principales del programa para satisfacer las necesidades más importantes de información. Por último, el criterio de lo oportuno requiere que los resultados de evaluación estén disponibles a tiempo para el proceso de formulación del presupuesto. Desde la introducción de estas líneas de evaluación, 170 programas públicos y doce instituciones han sido evaluados: 158 en la línea de Evaluación de Programas del Gobierno y doce Evaluaciones de Impacto. Esto representa aproximadamente el 64 por ciento de todo el gasto público que se puede evaluar a través de estas líneas).

La línea de Evaluación de Programas del Gobierno se basa en la metodología del marco lógico usada por muchos organismos multilaterales de desarrollo. Basado en los antecedentes y la información existente, esta metodología permite hacer juicios evaluativos sobre los aspectos principales del diseño y el desempeño de los programas, dentro de un plazo realista y a un costo razonable.

La metodología del marco lógico que se aplica en la línea para evaluar los programas del gobierno a menudo usa los datos generados de los exámenes documentales del programa. Estos son ejercicios relativamente rápidos, de manera que los juicios evaluativos sobre los resultados finales de los programas en muchos casos no son necesariamente concluyentes. En vista de esta debilidad, en 2001 se introdujo una línea nueva de trabajo de evaluación de los programas públicos: las Evaluaciones de impacto. La línea de evaluación de la información aplica instrumentos y metodologías más complejas para la recopilación y el análisis de datos.

En 2002 se lanzó la línea de la Revisión Integral del Gasto. Esta línea se usa para evaluar los objetivos, programas y procedimientos de una institución. El Examen Integral del Gasto es específicamente adecuado para evaluar la congruencia entre los objetivos y los programas de una institución, la coherencia de la estructura institucional y la distribución de las funciones entre las unidades de trabajo. También les permite a las autoridades medir la eficacia de la institución, su eficiencia y capacidad en la asignación y el uso de los recursos.

En los últimos cinco años, se han examinado los resultados de estas evaluaciones y se han identificado mejoras concretas para la gestión y el uso de los recursos. Igual que la información obtenida a partir de las evaluaciones, el uso de indicadores de desempeño no se aplica de una manera mecánica automática. Más bien se usa como un insumo para el trabajo analítico y el proceso de toma de decisiones.

El cuadro 2 resume las recomendaciones y las implicaciones de la evaluación de 87 programas que se realizaron entre 2000 y 2004.

Cuadro 2. Evaluación de los Programas del Gobierno y Evaluaciones de Impacto, 2000–2004: Recomendaciones e implicaciones Evaluation of

Categoría	% de Programas
Ajustes menores	24%
Modificaciones importantes en el diseño de algunos componentes o en los procedimientos internos de gestión	39%
Reformulaciones substanciales	21%
Reubicación institucional	6%
Finalización del programa	10%
Número total de programas	87

Al mismo tiempo, en el caso de las instituciones evaluadas entre 2002 y 2003 utilizando el Examen Integral del Gasto, las recomendaciones e implicaciones corresponden en su mayor parte a modificaciones importantes de aspectos clave de los procesos internos de gestión.

A partir de 2000, las recomendaciones formuladas por los evaluadores se analizan en el Ministerio de Finanzas conjuntamente con el organismo evaluado. La finalidad es determinar cuándo y cómo se incorporarían las recomendaciones. Esto se traduce en una formalización de los compromisos entre la Oficina del Presupuesto Nacional y la institución evaluada. El seguimiento de estos compromisos muestra un grado alto de cumplimiento en la incorporación de los cambios recomendados.

Cumplimiento de las evaluaciones de programas y organismos

De la totalidad de compromisos contraídos antes de y hasta el 30 de junio de 2004 en cuanto a la evaluación de programas y organismos, 69 por ciento se cumplieron plenamente y 22 por ciento sólo parcialmente.

Financiamiento competitivo y formato estándar para la presentación de programas públicos. Para mejorar el flujo de la información para el proceso presupuestario y mejorar la asignación de recursos públicos a los programas nuevos, reformulados o ampliados, se incorporó un procedimiento importante conocido como Fondo Central para las Prioridades del Gobierno (Fondo de Financiamiento Competitivo o de Licitación) en el ciclo del presupuesto entre 2001 y 2003.



Este nuevo procedimiento también tiene como finalidad reducir la “inercia” del presupuesto. Utiliza un formato estándar que incluye la matriz del marco lógico para la presentación de los programas que solicitan recursos del Fondo.

Basado en esta experiencia, la formulación del presupuesto de 2005 incorporó el uso del formato estándar para la presentación de los programas. La formulación del presupuesto 2004–2005 no hizo uso del Fondo de Financiamiento Competitivo o de Licitación debido a la disponibilidad limitada de recursos fiscales para iniciativas nuevas y la ampliación significativa de los programas existentes. La presencia de un gran número de compromisos programáticos y promesas del gobierno que se iniciaran en 2000 también presenta un problema. Esta medida está dirigida a continuar promoviendo el marco lógico y mejorar su uso como una herramienta para organizar la presentación de programas.

Programas de Mejoramiento de la Gestión. El gobierno chileno comenzó a elaborar los Programas de Mejoramiento de la Gestión para las instituciones públicas en 1998, de acuerdo a la ley 19.533. El objetivo era vincular el cumplimiento de los objetivos de gestión a un incentivo de carácter monetario para los empleados involucrados.

Disposiciones del incentivo monetario

El incentivo monetario establece que el cumplimiento de los compromisos de los objetivos de gestión en un Programa anual de Mejoramiento de Gestión permite que el personal de la agencia o la unidad se beneficie de un aumento salarial del cinco por ciento el siguiente año – siempre que la tasa de cumplimiento lograda por el organismo sea igual o superior al 90 por ciento de los objetivos acordados – o un aumento del 2,5 por ciento, si la tasa de cumplimiento es entre 75-89 por ciento.

La evaluación de los programas de mejoramiento de la gestión reveló que el 75 por ciento de las instituciones cumplieron entre el 90 al 100 por ciento de los objetivos que se habían comprometido a alcanzar, mientras que el 20 por ciento de ellos alcanzaron entre el 75 y el 89 por ciento de los objetivos acordados (ver el Cuadro 4).

Comenzando en 2001, se reestructuraron los programas para mejorar la gestión en conformidad con un conjunto común de áreas gerenciales y sistemas para todas las agencias del sector público, conocido como el Programa del Marco (ver el Cuadro 3).

Este programa implica varias etapas de desarrollo para los sistemas de gestión incluidos en el mismo. Estas diferentes etapas de desarrollo corresponden a objetivos de gestión específicos. Se define cada etapa de acuerdo a contenidos y criterios técnicos específicos, de forma tal que completar cada etapa implica haber cumplido con los requisitos previamente establecidos.

Cuadro 3. Programa de Mejoramiento de la Gestión, 2005

Áreas	Sistemas
Recursos Humanos	Capacitación Higiene – Mejoramiento del ambiente de trabajo y seguridad Evaluación del desempeño
Servicio al cliente	Oficinas de Información, quejass y sugerencias e-Gobierno
Planificación, Control y Gestión Territorial	Planificación y control administrativo Auditoría interna Gestión territorial
Gestión Financiera	Sistemas de adquisiciones y de contratación Contabilidad
Concentración en el género	Concentración en cuestiones relativas al género

Cuadro 4. Programa de Mejoramiento de la Gestión, 2003

Porcentaje de la asignación por el desempeño de la agencia	Cumplimiento	Agencias		Personal	
		Número	% de participación	Número	% de participación
5.0%	90–100%	132	75%	45,637	74%
2.5%	75– 89%	36	20%	13,152	21%
0%	< 75%	8	5%	3,159	5%
Total		176	100%	61,948	100%



Después de cuatro años desde la puesta en marcha del Programa de Mejoramiento de la Gestión, las agencias públicas han hecho avances en el desarrollo de los sistemas de gestión que formaron parte del programa. Los empleados públicos involucrados han recibido beneficios económicos a la vez que las agencias han podido construir una base sólida desde la cual abordar otras demandas y procedimientos característicos del proceso de modernizar una entidad del sector público, permitiéndole encarar sus retos principales.

En todo caso, con el fin de consolidar aún más los progresos logrados, se está contemplando la aplicación de una norma externa que seguiría promoviendo la excelencia como una opción apropiada. Con este objetivo en mente, la formulación de los programas de mejoramiento de gestión para el año 2005 introdujo los primeros elementos para asegurar una transición gradual a un mecanismo de certificación para los servicios públicos, conocido internacionalmente como las Normas ISO.

Nuevo mecanismo de certificación

Los sistemas a incluirse en el mecanismo de certificación de 2005 son: capacitación; higiene-mejoramiento del ambiente de trabajo y seguridad; evaluación del desempeño; auditoría; planificación y controles administrativos.

Informes integrales de gestión. A todas las agencias del sector público se les exige por ley que preparen un Informe Integral de Gestión para su presentación ante el Congreso Nacional. Estos informes abarcan los aspectos cruciales de su gestión institucional. Se presentan en un formato estándar y se elaboran en conformidad con las instrucciones técnicas y las normas provistas por el Ministerio de Finanzas y la Secretaría General de la Presidencia. En general incluyen antecedentes pertinentes sobre la agencia junto con datos generados a través de los instrumentos descritos anteriormente.

Los informes integrales de gestión se han usado para apoyar el proceso de evaluación de la implementación financiera y la gestión del presupuesto llevada a cabo por la Oficina del Presupuesto Nacional durante el primer semestre de cada año. Los informes integrales de gestión también se usan en la evaluación de la gestión financiera de los servicios públicos por los subcomités del presupuesto.

Logros principales de los sistemas de control administrativo y presupuestación basada en resultados en Chile

Los avances en el desarrollo y la consolidación de los aspectos metodológicos y prácticos de las diferentes

herramientas descritas aquí han ayudado a mejorar la gestión de las instituciones y de los programas públicos. Al mismo tiempo, han permitido que el ciclo del presupuesto y el trabajo del gobierno con el Congreso se beneficien cada vez más de mayor y mejor información, contribuyendo a una mayor transparencia del proceso de presupuestación. Desde esta perspectiva, se ha dado un paso hacia adelante para el establecimiento de un marco de presupuestación basado en resultados en Chile. Además, vale la pena señalar que los actores principales que participan en el proceso han desarrollado una mejor comprensión de los objetivos y los elementos principales de la presupuestación basada en resultados.

Algunas enseñanzas extraídas de la experiencia chilena

De las enseñanzas principales extraídas de esta experiencia, se debe destacar lo siguiente:

- El desarrollo y la implementación de la gestión del presupuesto y las herramientas de desempeño requieren perseverancia para facilitar su comprensión y uso y para ganar la credibilidad necesaria.
- Es importante identificar las limitaciones de los diferentes instrumentos para hacer un uso adecuado de la información que los mismos proveen.
- Es importante revisar continuamente los instrumentos y los procesos relacionados con su uso y hacer las modificaciones pertinentes hacia su perfeccionamiento de forma oportuna.
- El fortalecimiento de esos aspectos técnicos y procesales que generan sinergia en el sistema a la vez que aportan sugerencias para el desarrollo de los diferentes instrumentos es de importancia primordial.

Actualización de la Implementación del Marco de Resultados – Clotilde Charlot, BID, noviembre de 2005

(Basado en el capítulo V del Informe sobre Finanzas Públicas preparado por la DIPRES bajo la supervisión de Marcela Guzmán, Ministerio de Finanzas, Chile)

¿Cuán bien han seguido operando en la práctica en 2005 los Sistemas de Control Administrativo y los esfuerzos de Presupuestación Basada en Resultados de Chile?

El Proyecto de Presupuesto para 2006 ofrece un buen panorama del desempeño del gobierno chileno en la aplicación del sistema de control administrativo y presupuestación orientada a la consecución de resultados en 2005. La preparación del presupuesto de 2006 refleja las enseñanzas de los ocho años transcurridos



desde que el Gobierno de Chile comenzó a introducir un enfoque orientado a la consecución de resultados en la asignación de los recursos públicos.

El Proyecto de Presupuesto de 2006 combina los resultados de la evaluación de más de 100 programas y catorce instituciones públicas, el seguimiento de 130 servicios públicos basados en aproximadamente 1.500 indicadores de desempeño y la evaluación organizativa de 179 agencias públicas. Esa información ha guiado las decisiones con respecto a la asignación de recursos para 2006 y también le ha permitido al Gobierno de Chile revisar y hacer ajustes en los programas y las instituciones responsables de su implementación. Las autoridades superiores de las instituciones y las agencias pertinentes participan plenamente en el proceso decisorio, asegurando una gestión más eficaz y orientada hacia el ciudadano en el sector público. Esos adelantos han beneficiado no sólo a los usuarios de esos servicios públicos, sino también a los empleados del sector público que han recibido bonos basados en el mérito por su desempeño al lograr las metas establecidas respecto de los programas y la gestión institucional.

Desempeño de los cinco instrumentos principales que comprenden el Sistema de Control Administrativo y Presupuestación Basada en Resultados de Chile en 2005

Indicadores de desempeño

El número de instituciones y organismos públicos que usan los indicadores de desempeño alcanzó a 136 en el proyecto de presupuesto para 2006 (de 72 en el presupuesto de 2001). De manera análoga, el número total de indicadores de desempeño usados para el presupuesto del próximo año es 1.552 (de 275 en 2001). El Proyecto de Presupuesto para 2006 tiene un promedio de 11,4 indicadores de desempeño por institución. En el 88 por ciento de los casos, estos indicadores reflejan productos estratégicos considerados por las instituciones públicas.

Durante el primer trimestre de 2005 se completó la evaluación del desempeño del presupuesto de 2004. Se evaluó el noventa y cuatro por ciento de los indicadores, comparado con el 79,5 para el presupuesto de 2001. Del número total de indicadores evaluados, el 86 por ciento se logró satisfactoriamente (en un porcentaje del 95 al 100 por ciento) mientras sólo el siete por ciento tuvo una tasa de logro de menos del 80 por ciento. Del número total de indicadores evaluados para 2004, el 35 por ciento corresponde a funciones económicas, el 23 por ciento a funciones generales y el 19 por ciento a funciones de protección social. En el Proyecto de Presupuesto de 2006, el 18 por ciento de los indicadores miden resultados intermedios o finales

y el 63 por ciento mide resultados en términos de productos y sus atributos.

Evaluación del desempeño de instituciones y programas

Los resultados y las recomendaciones de la evaluación de la Evaluación de los Programas del Gobierno de Chile (EPG) realizada por el Banco Mundial en 2004 fueron puestos a disposición del Gobierno de Chile en 2005. Esta evaluación externa ha recalcado la capacidad de DIPRES de establecer a la EPG como un instrumento sólido y eficaz en un período relativamente corto. La EPG ha respondido eficientemente, eficazmente, y de manera oportuna a las necesidades de información. El número total de programas públicos que se han evaluado en la EPG durante los nueve años desde que el Gobierno de Chile comenzó a usarlo alcanzó a 188 este año (de 170 en 2004). Hasta la fecha, se ha evaluado un total acumulado de 19 instituciones (comparado con 12 a fines de 2004). Dos Evaluaciones de Impacto (EI) y un Examen Integral de Gastos (EIG) están en curso.

Financiamiento competitivo y formato estándar para la presentación de programas públicos

El proyecto de presupuesto de 2006 usó el Formato Estándar para la Presentación de Programas en el caso de los programas que necesitaban recursos bajo Traslados a otras instituciones públicas, Programas presupuestarios creados bajo el Presupuesto de 2005, y para la ampliación y reformulación de los programas nuevos.

Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG)

La preparación del Proyecto de Presupuesto de 2006 refleja las enseñanzas extraídas en los ocho años de implementación del PMG por el gobierno chileno. Los resultados positivos logrados en el desarrollo de los sistemas de gestión que comprenden el PMG han conducido a la definición de una nueva fase de un Programa de Marco Avanzado que se viene implementando desde 2005. Esta nueva fase del programa incluye un paso de certificación de sistemas que es congruente con los estándares de la norma ISO 9001-200. La evaluación del PMG de 2004 reveló que el 75 por ciento de las instituciones alcanzaron entre el 90 y el 100 por ciento de sus objetivos. Como resultado, más de 56.000 empleados del sector público recibieron un aumento de sueldo basado en el desempeño del cinco por ciento. Vale la pena señalar que el 48 por ciento de las instituciones relacionadas con el PMG alcanzaron el 100 por ciento de sus objetivos. De especial importancia es el aumento significativo del porcentaje de empleados públicos que alcanzaron el 90-100 por ciento de las metas fijadas para su trabajo



en 2004 (el 90 por ciento, comparado con el 74 por ciento en 2003).

Como parte de la transición gradual hacia la certificación ISO externa, la Oficina de Información, Reclamos y Sugerencias (OIRS) será agregada al sistema bajo el presupuesto de 2006. Cerca de 62 nuevas instituciones y agencias públicas serán agregadas a esta fase avanzada del programa de marco.

Informes Integrales de Gestión (IIG)

Un total de 113 instituciones ha satisfecho el requisito de presentar al Congreso sus Informes Integrales de Gestión (IIG) según un calendario establecido. En 2005 se observaron mejoras significativas en la calidad de los IIG. Los informes son cada vez más usados para fundamentar la toma de decisiones en los niveles nacional y local.

Referencias

“Sistemas de Control Administrativo y Presupuestación Basada en Resultados: La experiencia de Chile,” octubre de 2003. Sitio: www.dipres.cl

Para más información

Contacto: Clotilde Charlot, Banco Interamericano de Desarrollo

Correo electrónico: CLOTILDEC@iadb.org

Teléfono: +1-202-623-3843





El Salvador: Gestión orientada a la consecución de resultados para la evaluación de políticas públicas

Autor: Stephen Doherty, Especialista Principal en Desarrollo Social, Banco Interamericano de Desarrollo

Resumen Ejecutivo

Entre 1996 y 2002, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) aprobó dos operaciones para apoyar los importantes esfuerzos del Gobierno de El Salvador (GES) para modernizar la gestión de las finanzas del sector público. Un paso fundamental hacia un sector público más eficaz y eficiente era la adopción de una política de descentralización encaminada a promover más autonomía y mayor participación ciudadana al nivel municipal.

La primera operación financiada por el BID ayudó a implantar un sistema de administración financiera integrado que le permitió al gobierno prepararse mejor y consolidar los presupuestos, dar seguimiento a los ingresos y los gastos, administrar los pagos y mantener las cuentas. Se estableció un marco normativo y legal apropiado, se introdujeron normas y procedimientos para la gestión financiera, y se establecieron unidades técnicas de gestión financiera con personal adiestrado y software moderno en todos los ministerios sectoriales, empresas públicas, entidades autónomas y todas las agencias que constituyen el gobierno central.

La segunda operación, aprobada en noviembre de 2001 como un sistema piloto de gestión para resultados de desarrollo, buscó fortalecer la capacidad del gobierno salvadoreño para monitorear la implementación del programa multido- nante de reconstrucción de US\$ 1,3 mil millones después de los terremotos de 2001. Su énfasis se centró en establecer una capacidad central para coordinar, ejecutar y monitorear los recursos asignados a la reconstrucción, y para comparar la medición del progreso físico de la reconstrucción con los desembolsos financieros, de forma tal de mantener informadas a las agencias ejecutoras, al público y a la comunidad donante sobre la implementación del programa.

A través de esta iniciativa, el gobierno estableció dos sistemas principales de monitoreo: uno centrado en los flujos financieros necesarios para cumplir con el plan de reconstrucción, que producía descripciones detalladas de las contribuciones, los compromisos y los desembolsos por fuente y uso de los fondos; el otro, suministraba los datos para monitorear el progreso físico e identificar los estrangulamientos, retrasos y cualquier necesidad complementaria de las agencias ejecutoras. Ambos sistemas permitieron una mejor coordinación y encararon eficazmente los problemas de implementación según iban surgiendo.

El financiamiento adicional permitió: (i) diseñar e implantar un sistema de seguridad para proteger la base de datos basada en Internet usada en el sistema público de gestión para lograr resultados; (ii) ampliar el acceso a la información sobre el funcionamiento del gobierno a la vez que le brindaba al público una vía para la auditoría social; (iii) familiarizar a la Secretaría Técnica de la Oficina de la Presidencia y al personal técnico de otras agencias con los mecanismos de evaluación de políticas; y (iv) lanzar un proceso de estandarización de los criterios para medir los resultados a través de las agencias que tienen acceso al sistema de gestión para resultados.

Según un examen finalizado conjuntamente por el BID y el Banco Mundial en junio de 2004, varios aspectos del sistema todavía necesitan mejoramiento. La delimitación de las responsabilidades entre el gobierno central y el local no es tan clara como debería ser y la capacidad legislativa para examinar el presupuesto se debe fortalecer. No obstante, los sistemas de gestión están proveyendo informes regulares sobre los logros más pertinentes en cuanto a la gestión institucional, y han permitido un monitoreo eficaz de los programas del gobierno y la evaluación del desempeño de instituciones clave del gobierno central y del sector público.



Requisitos previos: Elaboración de un marco de gestión financiera para la rendición de cuentas

En los años noventa, El Salvador emprendió una inversión considerable en la modernización del Estado. Los elementos clave del proceso comprendían la descentralización de la toma de decisiones mediante un programa de “desarrollo local” y la mejora de la eficiencia y la eficacia del sistema de gestión financiera pública. Entre 1996 y 2002, con la ayuda del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), un proyecto inicial para establecer un Sistema de Administración Financiera Integrado (SAFI)⁷ elaboró un marco normativo y legal apropiado, introdujo normas y procedimientos para la gestión financiera y estableció unidades técnicas de gestión financiera con personal adiestrado y software moderno en todos los ministerios sectoriales, empresas públicas, entidades autónomas y cualquier agencia financiada por el gobierno central. El sistema abarca las funciones principales de la gestión financiera; presupuestación, tesorería, contabilidad, ejecución de presupuestos, monitoreo y el control interno y externo. Todas las unidades de gestión financiera están interconectadas por computadora; la información es administrada por cada unidad en un depósito común de datos al cual otras unidades tienen acceso para finalidades informativas. El sistema también cubre los ingresos, la recaudación tributaria y la gestión de deudas.

De la contabilidad a la participación y rendición de cuentas

En 1999, enfrentado con el reto de conciliar un programa de desarrollo ambicioso con las limitaciones de un crecimiento económico desacelerado, ingresos tributarios de comercio reducidos y transferencias más grandes a los municipios, el Gobierno buscó maximizar la repercusión del gasto público en el desarrollo acordando con sus constituyentes en un plan de desarrollo de cuatro líneas conocido como la “Nueva Alianza” que apuntaba a expandir los servicios básicos, generar empleo, mejorar la seguridad personal y rehabilitar el ambiente natural, todo dentro de un marco de gestión económica sólida y la expansión de la participación política. (*Principio de Marrakech 1*) El plan se llevaría a cabo mediante un proceso de descentralización de las funciones de ejecución del gobierno nacional; la formulación, implementación y evaluación transparente y coordinada de las políticas públicas; la administración transparente y eficaz; y la

planificación estratégica continua y participativa vinculando al gobierno central con los ministerios sectoriales, las estructuras políticas locales y la comunidad. Cada *Alianza* entraría en funciones mediante la preparación de un *Programa Nacional* (Política), un *Programa de Fortalecimiento Institucional* (Estrategia) para cada ministerio sectorial y *Acciones Operativas* (Resultados). Las últimas se definieron en cuanto a los resultados esperados, expresados en un plan de trabajo y vinculados a un rubro presupuestario de una manera programática. (*Principio de Marrakech 2*) En la primera reiteración del proceso el plan tenía 54 programas/políticas nacionales, 166 programas de fortalecimiento institucional/estrategias y 3415 acciones operativas.

La administración financiera permanecería bajo el Ministerio de Hacienda (MH) mientras que la responsabilidad de la formulación de la política estratégica y participativa, y la implementación y evaluación del plan nacional quedaría bajo la Secretaría Técnica de la Presidencia (SETEC). (*Principio de Marrakech 2*) El puente planificado entre la implementación política y administrativa del plan de desarrollo y el presupuesto anual sería un sistema públicamente accesible de Gestión para resultados de desarrollo mediante el cual la población ayudaría a preparar y por lo tanto conocer acerca de las mejoras planificadas para su comunidad. (*Principio de Marrakech 3*) El progreso financiero y físico de la implementación de los programas de fortalecimiento institucional y las acciones operativas serían de conocimiento público provisto por el Ministerio de Hacienda. Los directores de programa y la comunidad podrían aportar sugerencias a la agencia ejecutora y a la SETEC si los resultados difirieran de los planes. (*Principios de Marrakech 4 y 5*). El marco institucional, político y participativo para la “Gestión para resultados de desarrollo” ya estaba implantado.

Diseño e implementación: Gestión para resultados de desarrollo y rendición de cuentas en la práctica

La solicitud original de 2000 del Gobierno de El Salvador (GES) al BID fue de una operación de US\$ 3,5 millones orientada a mejorar la eficacia de la mayoría del gasto del gobierno mediante la promoción de la participación en la gestión de los recursos públicos. Cuando se sugirió este nuevo proyecto, el país en gran parte ya había satisfecho los cuatro primeros requisitos básicos para una gestión del sector público centrada en resultados. (*Ver el Recuadro abajo*) El proyecto también buscaba fortalecer el desempeño de las instituciones, promover el uso estratégico y transparente de los recursos y establecer una cultura de servicio público basada en satisfacer las necesidades de los

⁷ El Salvador: Préstamo de Cooperación Técnica para Apoyar la Modernización Fiscal (ES-0105) 24 de julio de 1996.



usuarios, la evaluación de los resultados y la rendición de cuentas a los ciudadanos.

Requisitos básicos para la gestión del sector público con mira a los resultados

- La existencia de un sistema de gestión financiera que permite identificar los gastos mediante distintos criterios: categoría, finalidad o programa, fuente de fondos, ubicación, la entidad responsable y los resultados esperados, entre otros.
- Presupuestos que se preparan no sólo en términos financieros sino también en cuanto a los productos físicos y los resultados esperados.
- Una visión de largo alcance o plan de desarrollo unido a la flexibilidad para hacer cambios oportunos en la asignación de los recursos.
- Una base para la comparación con años anteriores y planes futuros.
- Definición de los indicadores acordados, apropiados y fiables de los resultados y efectos esperados.
- Un ciclo de presupuesto que permite la evaluación de los resultados físicos anteriores, la revisión de planes de largo y mediano plazo y la asignación de recursos según las necesidades acordadas.
- Un mecanismo para proveer al público información actualizada, comprensible y evaluativa del monitoreo financiero y físico, especialmente a los participantes y beneficiarios que no son especialistas financieros.
- Un mecanismo para recibir retroalimentación de los participantes y beneficiarios.
- Se mantiene la seguridad y la integridad de los datos a la vez que se brinda un nivel apropiado de acceso a la información.

El terremoto de 2001 requirió un cambio del financiamiento y por lo tanto redujo el alcance del proyecto inicial a una “primera fase piloto” centrada en el establecimiento de una capacidad para monitorear la implementación del programa multidonante de reconstrucción del gobierno de US\$ 1,3 mil millones. El énfasis se puso en establecer una capacidad central para coordinar, ejecutar y monitorear los recursos dedicados a la reconstrucción y para mantener a las agencias ejecutoras, al público y a la comunidad donante plenamente informados acerca de la implementación del programa. En lugar de un préstamo, se usó el financiamiento de las donaciones de poco más de US\$ 1 millón del Gobierno del Japón y del Fondo para Operaciones Especiales del BID (FOE) para realizar los dos elementos clave del proyecto, el desarrollo del sistema de la gestión para resultados de desarrollo y la disposición de un cortafuegos de seguridad para proteger la integridad de las bases de datos.

Los fondos japoneses se usaron para establecer dos sistemas principales de monitoreo. El primer sistema se centró en los flujos financieros necesarios para el plan de reconstrucción, produciendo descripciones detalladas de las contribuciones, los compromisos y los desembolsos por fuentes y usos de los fondos. Esto facilitó el monitoreo de los convenios financieros con los diferentes donantes con la intención de acortar el período de desembolso y acelerar los flujos financieros al gobierno. El segundo sistema suministraba los datos y elaboraba los indicadores de los objetivos para monitorear el progreso físico e identificar estrangulamientos, retrasos y las necesidades de las agencias ejecutoras para permitir una mejor coordinación general y abordar eficazmente los problemas de implementación potenciales.

Los fondos del FOE del BID apoyaron: (i) el diseño y la implementación de un sistema de seguridad electrónico basado en Internet para proteger la información de la base de datos usada en el sistema público de gestión para resultados de desarrollo; (ii) un mejor acceso a la información sobre el funcionamiento del gobierno y le brindó al público una vía para la auditoría social; (iii) familiarizó a la Secretaría Técnica de la Oficina de la Presidencia (SETEC) y al personal técnico de otros organismos con los mecanismos de evaluación de políticas; y (iv) el lanzamiento de un proceso de estandarización de criterios entre las agencias que tenían acceso al sistema público de gestión para resultados de desarrollo.

Problemas durante la implementación

Según un examen finalizado conjuntamente por el BID y el Banco Mundial en junio de 2004, las necesidades del sistema para delinear mejor las responsabilidades entre el gobierno central y el local, mejorar la capacidad legislativa para examinar el presupuesto, aplicar plenamente los criterios de mérito de forma objetiva a los recursos humanos, ejercer un control más estricto en el gasto excesivo y la deficiencia en la recaudación de ingresos, información global con respecto a los presupuestos municipales, adoptar normas internacionales plenamente reconocidas para la presupuestación, mejorar el análisis de las inversiones públicas, elaborar mejores indicadores del rendimiento presupuestario y de las inversiones, producir cuentas públicas consolidadas regularmente para la auditoría total bajo las normas internacionales.

Del mismo modo que en cualquier sistema de participación popular existe la inquietud perenne de cómo hacer la información financiera comprensible al público en general y/o para desarrollar el “alfabetismo financiero” entre la población. Esto todavía representa un reto principal en El Salvador. Otro problema que



las autoridades salvadoreñas están enfrentando es cómo dar acceso por computadora a y permitir la retroalimentación de una población pobre con acceso limitado a las computadoras. Se probaron algunas tentativas para resolver este problema hasta cierto punto con el establecimiento de “*Infocentros*” regionales con acceso guiado a los sistemas. Una condición previa útil era el nivel relativamente alto de conocimiento de computación entre los jóvenes en El Salvador, como resultado de las inversiones del GES en computadoras en las escuelas después de 1997 (de nuevo con la ayuda del BID).

Factores que favorecen un entorno propicio para la gestión financiera basada en resultados en El Salvador

- Frente al reto de consolidar la paz y la democracia después de la guerra civil, el país ha estado emprendiendo de forma activa un gran Programa de Modernización del Estado con apoyo externo.
- El establecimiento del SAFI con el BID ayudó a proveer una plataforma informativa y tecnológica sobre la cual establecer un sistema de gestión para resultados de desarrollo.
- Existe una conexión fuerte entre el Ministerio de Hacienda (MH) y la Oficina de la Presidencia (SETEC) en la cual la jerarquía y las funciones están suficientemente bien definidas para permitir una división productiva del trabajo entre la formulación de políticas y la administración.
- La computarización en las escuelas provee amplio conocimiento con los sistemas de computación aún dentro de las comunidades pobres.
- El país tiene una sociedad civil fuerte y vociferante que desea ejercer sus derechos y está acostumbrada a cumplir las obligaciones de las comunidades.
- Es un país pequeño, densamente poblado con una población homogénea donde las noticias corren y es difícil mantener secretos.

Resultados logrados

Aunque el Sistema de Administración Financiera Integrado (SAFI) todavía se considera como un “trabajo en proceso”, el país ahora está preparando presupuestos anuales, dentro de un marco de planificación de varios años, que vincula los objetivos de desarrollo a los gastos y los ingresos, de una manera transparente y sujeta al escrutinio público, por la Legislatura y su Unidad para el Análisis y el Monitoreo del Presupuesto (UASP). Los resultados del proyecto son manifiestos. Ha ayudado a acelerar todas las transacciones del gobierno y promueve mayor transparencia en la gestión de los recursos públicos. Como resultado de estos

cambios, las clasificaciones internacionales de El Salvador en áreas tales como apertura económica y facilidad de hacer negocios subieron sustancialmente en los últimos años, colocando al país muy por delante de muchos de sus vecinos y creando un clima administrativo conducente al comercio, la inversión y el desarrollo, estableciendo el marco para la gestión y la planificación financiera para la “Gestión para resultados de desarrollo”.

El segundo proyecto ahora está en su tercer año de implementación y el informe sobre el progreso de agosto de 2004 elaborado por la Oficina de la Presidencia (SETEC) indica que el sistema está dando los resultados esperados para las necesidades de información del gobierno y los donantes pero que se necesita más inversión para establecer plenamente los “*infocentros*”.

El proyecto seguirá apoyando la gestión del programa de reconstrucción y se ampliará durante los próximos cuatro años con los propios recursos del gobierno para que se use un enfoque estratégico y programático con acciones y metas e indicadores en los presupuestos del programa del gobierno para 2005–2009. En este plan de desarrollo, el énfasis se pondrá en la seguridad “*País Seguro*”. La continuación del nuevo sistema es un buen augurio para la sostenibilidad del programa a largo plazo.

Enseñanzas extraídas y consideraciones para la “replicabilidad”

Es posible poder reproducir variaciones de este proyecto en una cantidad de países similares, incluidos los vecinos de El Salvador. Las similitudes podrían incluir:

- Una situación posconflicto/pos-inestabilidad/de apertura democrática
- Un sistema de gestión financiera integrado similar
- Apertura económica en cuanto al comercio y los flujos de trabajo e ideas
- Instituciones de la sociedad civil fuertes, establecidas

La mayoría de los países requerirían una modernización integral de sus procesos de presupuestación y planificación que incluye la redefinición del presupuesto en un formato programático, acuerdo y claridad de las metas de desarrollo y el establecimiento de indicadores y objetivos acordados;

En otros proyectos para promover la participación popular (Honduras), se preparará un presupuesto adicional, simplificado y paralelo conocido como “*presupuesto resumido*” para uso público;



El gobierno tiene que aceptar y actuar sobre la retroalimentación que recibe si el sistema ha de mantener la credibilidad;

En cuanto a las clasificaciones internacionales, puede ser que los países que adopten tales sistemas no vean un gran mejoramiento en su colocación porque la rendición de cuentas pública está mejorando en una gama amplia de países mediante la aprobación de Leyes de Libertad de la Información y mejoras en el alfabetismo y la tecnología – quizás es hora de elaborar algunos indicadores no comparativos; y

Esto no es algo que se pueda simplemente agregar a un programa de gobierno para proveer una “rendición de cuentas instantánea”.

Actualización de la Implementación del Marco de Resultados

El Sistema de Administración Financiera Integrado (SAFI) está funcionando bien. Las medidas que se tomaron para mejorar su eficacia incluyen la preparación de un Plan Operativo Estratégico del Gobierno en el cual se especifican los objetivos principales, las acciones, la información de base, los indicadores de los resultados institucionales, así como las entidades responsables. El nuevo Plan también incluye una muestra de los indicadores de impacto que se están elaborando. En cada Ministerio, incluido en la Oficina del Presidente, los gerentes superiores y de nivel medio participaron en la preparación de contribuciones específicas para el Plan.

Sobre la base de este nuevo Plan Operativo Estratégico del Gobierno, las principales instituciones del gobierno han elaborado su propio Plan Estratégico Institucional y Operativo con una perspectiva a largo plazo. En muchos casos la preparación de los planes sectoriales se benefició de una significativa participación de la sociedad civil. Los planes de los Ministerios se presentaron formalmente al Presidente como un compromiso público de asegurar su implementación. Las características principales de estos planes son que incluyen metas institucionales bien definidas a lograrse durante un quinquenio, por ejemplo, el “Plan 2021” desarrollado para el Sector Educativo se benefició de la participación de diversos expertos y otros individuos muy respetados de la sociedad civil. El plan presentado por el Sector de Salud también se elaboró con la participación amplia de las entidades que operaban dentro del sector. De igual manera, el Plan del Sector Agropecuario aprovechó el apoyo de varias asociaciones de comercio y gremios.

- Una red de profesionales es responsable de la recopilación de información sobre la implementación del Plan hacia el logro de sus objetivos.

- Un sistema basado en Internet está también disponible para el monitoreo de las inversiones públicas en el nivel municipal. Se capta información detallada sobre la naturaleza de las inversiones, el grado del progreso logrado en su implementación y el uso de los recursos financieros. Además de la información suministrada a través de este sistema computadorizado, los Ministerios preparan informes sobre los avances realizados dos veces al año.

Innovaciones introducidas como resultado de las enseñanzas extraídas: El modelo original que precedió al **Plan Operativo Estratégico** se centró más en los procesos necesarios para lograr los resultados e impactos esperados. En consecuencia, el modelo se percibió como demasiado complejo, con demasiadas variables a monitorear. En este nuevo modelo, los esfuerzos de monitoreo estratégico a nivel de la Secretaría Técnica de la Presidencia se centraron principalmente en los resultados institucionales y los impactos, ya que las instituciones del gobierno asumen la responsabilidad de los procesos y las actividades requeridas para alcanzar estos objetivos. Esto ha permitido que el Plan tenga más sencillez y funcionalidad. Una de las conclusiones principales a extraer de lo anterior es que el nivel de complejidad y refinamiento de los modelos de gestión orientada a la consecución de resultados aplicados en el sector público debe ser compatible con su capacidad de absorción y su capacidad general de gestión. Es aconsejable que los gobiernos eviten la introducción de instrumentos que son demasiado complejos en relación con su propia capacidad institucional. Los modelos originales y los nuevos se presentan de aquí en adelante.

Otra lección importante se relaciona con la manera en que las prioridades políticas variaron de una administración a la otra. Uno de los desafíos importantes en la preparación de este nuevo Plan Operativo Estratégico fue asegurar que el plan propuesto podría ser sostenible con el transcurso del tiempo y no vulnerable a las diferencias de los “estilos de gestión”.

Al diseñar un nuevo Plan Operativo Estratégico, el énfasis estuvo en la planificación y monitoreo al nivel estratégico: un “plan modelo” con el objetivo de proporcionar una dirección global a la gestión del país. En consecuencia, los instrumentos propuestos fueron diseñados tomando esto en consideración. La ausencia de una conexión fuerte entre estos instrumentos y la gestión operativa anual bajo el plan anterior dio lugar a la creación de un sistema de información estratégica, en lugar de un sistema de gestión orientada a la consecución de resultados. Uno de los problemas principales fue la conexión débil entre el Plan Operativo Estratégico, los Planes Operativos Institucionales y el Presupuesto.



En vista de lo anterior, el trabajo actual del Gobierno de El Salvador está orientado a reforzar la conexión entre el Plan Operativo Estratégico y los Planes Operativos Anuales, junto con el fortalecimiento de la gestión operativa.

Para más información

Contacto: Clotilde Charlot, Banco Interamericano de Desarrollo

Correo electrónico: CLOTILDEC@iadb.org

Teléfono: +1-202-623-3843



Tanzania: Armonización de la información sobre resultados

Autores:

Elizabeth M. White, Especialista Principal en Resultados, Banco Mundial

Rema Balasundaram, Consultora de OPCPD (Policy Review and Dissemination), Banco Mundial

Robert Lahey, Consultor

Resumen Ejecutivo

La armonización alrededor de la información sobre resultados se refiere a un estado donde tanto los gobiernos como los donantes dependen de sistemas de monitoreo y evaluación a nivel de país⁸ para informar sobre las intervenciones de desarrollo e indicadores socioeconómicos. Esto requiere que las instituciones y los sistemas del gobierno sean suficientemente fuertes para producir información oportuna y fidedigna que se integra al proceso de gestión del sector público y está fácilmente a la disposición de la sociedad civil.

Muchos países, sin embargo, no tienen sistemas de monitoreo y evaluación suficientemente fuertes, por lo tanto reduciendo su capacidad de usar eficazmente estos sistemas y la capacidad de la comunidad donante para depender de ellos para la información sobre los resultados. En algunos casos, la falta de sistemas adecuados a nivel de país ha dado lugar a que los donantes financien actividades individuales para fortalecer el monitoreo y la evaluación – por ejemplo, la capacidad estadística, como encuestas duplicativas o sistemas paralelos de M&E que no están integrados a los sistemas nacionales. Estos esfuerzos de fortalecimiento de la capacidad a menudo no son parte de una estrategia integrada de fortalecimiento de la capacidad. Esto reduce el impacto potencial y la sostenibilidad del apoyo. El fortalecimiento de esta capacidad es un proceso de cambio institucional a largo plazo que requiere tanto apoyo político como inversiones significativas en los sistemas. Por consiguiente es fundamental que las expectativas sean realistas dentro de lo posible en los contextos de los países y cómo la capacidad se puede profundizar de una manera sostenible.⁹ El examen de los casos de país pueden mejorar nuestra comprensión de las variables clave para fortalecer los sistemas nacionales de monitoreo y evaluación y por lo tanto mejorar la armonización alrededor de la información sobre resultados. Esta nota examina el proceso de armonización alrededor de la información sobre resultados en Tanzania, abarcando a los Sistemas de Monitoreo de la Pobreza y los sistemas de Monitoreo y Evaluación.

Tanzania está a la vanguardia de los esfuerzos para armonizar su asistencia para el desarrollo. Estos esfuerzos nacieron durante un punto bajo en las relaciones gobierno-donantes al comienzo de los años noventa. La discusión sobre la armonización evolucionó dentro de un contexto de gran dependencia en la ayuda exterior, elevados costos de transacción al tratar de lidiar con una gama de prioridades no coordinadas, y requisitos procesales y en materia de informes de los múltiples donantes. El gobierno posteriormente adoptó varias medidas importantes hacia la armonización y alineación de políticas, procedimientos y normas para mejorar la eficacia de la ayuda. Estas medidas incluyeron el establecimiento del Grupo de Monitoreo Independiente, la formulación de una Estrategia de Asistencia para Tanzania en 2002, una Estrategia de Reducción de la Pobreza, un Servicio de Apoyo al Presupuesto para la Reducción de la Pobreza, (con un Marco Común de Evaluación del Desempeño) y una Estrategia Conjunta de Asistencia para Tanzania. Este estudio analiza una serie de temas que emergen de y ponen de manifiesto estas experiencias.

⁸ El término “sistemas de monitoreo de la pobreza” se usa a menudo en países que cuentan con una Estrategia para la Reducción de la Pobreza. Para finalidades de este estudio, los sistemas de monitoreo de la pobreza se definen como los sistemas de monitoreo del gobierno.

⁹ El monitoreo y la evaluación son un pilar esencial para propiciar la gestión para resultados de desarrollo. Ellos suministra datos y mecanismos de retroalimentación para la toma de decisiones de política, programación, asignación de recursos y gestión.



Tanzanía: Contexto del país

A fines de los años ochenta y principios de los años noventa, Tanzania se encontraba en medio de una crisis profunda. El país experimentó un bajo crecimiento del PIB (menos del 4%) y una tasa de inflación que excedía el 30%. El débil gasto público y sistema de gestión financiera se caracterizaba por la falta de disciplina fiscal, sistemas de presupuestación y contabilidad deficientes e ineficaces, y una asignación deficiente de prioridades del gasto. El marco de política y legal del país era débil y, según el mismo gobierno, el sector público estaba plagado de corrupción y subfinanciamiento.¹⁰

Dos eventos clave ocurrieron a mediados de los años noventa que sirvieron para promover el cambio: Uno fue la publicación en 1995 del independiente Informe Helleiner, que ofrecía recomendaciones para mejorar las relaciones donantes-gobierno y anunciaba el comienzo de un nuevo compromiso para mejorar la cooperación para el desarrollo y la reanudación de confianza entre los socios para el desarrollo y el gobierno.¹¹ El segundo fue la iniciativa tomada por un grupo donante fuerte comprometido con implantar un sistema de monitoreo de la pobreza (SMP). Tanzania todavía no había lanzado un Documento de Estrategia par la Reducción de la Pobreza (DERP), en general considerado como el instrumento clave para iniciar tal reforma. Uganda fue el puntero original en establecer un SMP. Tanzania se convirtió en el segundo país de la región que elaboró un DERP.

La pobreza en Tanzania es profunda y generalizada.

El país fue clasificado en el lugar 160 del Índice de Desarrollo Humano de 2001, debajo del promedio para el África al sur del Sahara. En 2002, los ingresos per cápita eran US\$ 280, también muy por debajo del promedio del África al sur del Sahara de US\$ 450. La Encuesta del Presupuesto de los Hogares de 2001/2002 indica que 12,6 millones de tanzanos, o el 36 por ciento de la población, vive por debajo de las necesidades básicas del umbral de pobreza, con cerca

¹⁰ Presentación conjunta del gobierno y sus socios para el desarrollo, “Coordinación de la Ayuda, Harmonización y Alineación en Tanzania”, Taller de la Región del África sobre ‘Harmonización y Alineación para la Eficacia del Desarrollo y la Gestión para Resultados de desarrollo’, Dar es Salaam, noviembre de 2004.

¹¹ El Nuevo gobierno de Tanzania bajo el liderazgo del Presidente Mkapa, elegido en 1995, y de sus socios para el desarrollo conjuntamente adoptaron las recomendaciones del Informe Helleiner en enero de 1997, las cuales fueron formuladas en 18 ‘Notas acordadas’, con acciones para su seguimiento.

de uno de cada cinco viviendo en la pobreza abyecta. La mayoría de los pobres, que en gran parte comprende a los agricultores de subsistencia, vive en las zonas rurales. La desigualdad es alta, y las disparidades entre los ingresos regionales y los urbano/rurales son muy amplias.

Geográficamente Tanzania es grande, poblada de forma desigual y mayormente rural. Tanzania en gran medida depende de la agricultura para aproximadamente la mitad de su PIB. Para finalidades de monitoreo y análisis, esto sólo agrega al reto de recolectar y usar datos que sean coherentes, oportunos y pertinentes en el nivel nacional e subnacional. Esto multiplica aún más las dificultades de lograr un consenso alrededor de los objetivos de la armonización de la información sobre los resultados.

Evolución del sistema de monitoreo de la pobreza de Tanzania

Un examen de la evolución del Sistema de Monitoreo de la Pobreza (SMP) de Tanzania habla de las interrelaciones entre los socios donantes (tanto individualmente como en conjunto) y los funcionarios del país. Con el transcurso del tiempo, se han hecho mayores esfuerzos hacia la acción conjunta y de que haya mayor armonización entre los socios donantes y los funcionarios del país. También ha habido una madurez de la relación en la dirección general de las modalidades de la ayuda, cambios del financiamiento de proyectos a enfoques sectoriales (ES) y apoyo general al presupuesto así como el trabajo de los donantes en apoyo a los esfuerzos de autogestión del gobierno para la eficacia de la ayuda.

Primeros esfuerzos para promover la armonización alrededor del monitoreo de la pobreza

El desarrollo del Documento de Estrategia para la Reducción de la Pobreza (DERP) se considera en general el punto de partida para implantar un Sistema de Monitoreo de la Pobreza.¹² Si bien Tanzania siguió a Uganda en la implementación de un DERP a fines de los años noventa, anteriormente hubo acciones de parte de los donantes en Tanzania hacia una mayor armonización. Se habían realizado esfuerzos antes de ese tiempo para elaborar instrumentos de monitoreo de la pobreza y documentos de estrategia nacional – por

¹² Los DERP se basan en el enfoque del Marco de Desarrollo Integral y se desarrollan con cuatro principios clave en mente: apropiación del país con un amplio proceso participativo, asociaciones nacionales y externas, un plan global de reducción de la pobreza y una orientación hacia resultados.



ejemplo, la Estrategia Nacional de Erradicación de la Pobreza de 1998 y la Visión de Desarrollo de Tanzania 2025, también de 1998. El SMP estaba todavía en su infancia y el proceso adelantaba muy lentamente.

Conducido externamente, las agencias multilaterales – las organizaciones de las Naciones Unidas y el PNUD en particular – fueron singularmente activos en el área del monitoreo de la pobreza. Entre las agencias bilaterales, el Reino Unido y los países nórdicos fueron de gran ayuda. Con la distribución fuera del presupuesto de alrededor de tres cuartos de la asistencia externa a Tanzania para proyectos, era evidente que existían varios sistemas de rendición de cuentas y de información. La comunidad donante en Tanzania en ese momento, tenía un buen conocimiento de los sistemas y temas técnicos y deseaba lidiar con la multitud de sistemas implantados para el monitoreo de los gastos públicos.¹³ Los donantes técnicamente capaces en el terreno vieron la utilidad de iniciar un diálogo con el gobierno sobre la necesidad de un Sistema de Monitoreo de la Pobreza. Ellos apoyaron al gobierno a abordar el tema en formas que podrían impulsar el proceso.

Desde el principio, se sabía que la capacidad del gobierno era limitada y que había pocos incentivos para monitorear la pobreza. Inicialmente al menos, el enfoque era moverse a un ritmo que no alienara a las instituciones y que fuera incluyente y participativo. La discusión pública incluyó no sólo la determinación de las prioridades para el DERP, sino también el marco institucional para monitorear y la selección de los indicadores para el SMP.¹⁴

El Plan Maestro de Monitoreo de la Pobreza (PMMP): Una característica distintiva del SMP en Tanzania

El gobierno de Tanzania publicó el Plan Maestro de Monitoreo de la Pobreza en 2001. El mismo describía un marco institucional que constaba de siete elementos principales. Cuatro de estos representan la fuerza de trabajo del sistema – o sea, grupos técnicos de trabajo con mandatos separados y presididos por diferentes instituciones o agencias del gobierno. Además de describir el marco institucional para el monitoreo de la pobreza, el PMMP también sirve para proveer un marco de política a mediano y corto plazo para el

SMP y hace referencia a la capacitación de los recursos humanos y a los temas de fortalecimiento de la capacidad. Esto es importante ya que reconoce implícitamente que el desarrollo y la implementación de un SMP eficaz toma tiempo¹⁵ y aborda el escepticismo reinante entre muchos donantes de la capacidad del país para medir y monitorear. El PMMP provee un sentido de dirección al SMP acerca de cómo y en qué se mejorará y una estrategia que los donantes pueden apoyar.

La participación se amplió mediante la inclusión de donantes, la sociedad civil, y diversos organismos y ministerios del gobierno como miembros del comité directivo y los grupos técnicos de trabajo. El marco permite la oportunidad para un diálogo frecuente y estructurado alrededor de temas técnicos y no técnicos pertinentes a la armonización y alineación. El diálogo también se ayuda mediante la delineación de las diversas funciones y responsabilidades del gobierno y de los principales actores socios para el desarrollo.

Las características notables del PMMP también incluyen:

- Una revisión de las necesidades de información y de indicadores para el monitoreo de la pobreza.
- Una exposición del trabajo actual y propuesto de cada uno de los cuatro grupos técnicos de trabajo, que incluye una evaluación de los requisitos de capacitación y un presupuesto para cada uno.
- Un cálculo de los costos de las actividades del SMP así como un presupuesto y sugerencias generales para un mecanismo de financiamiento para el monitoreo de la pobreza. (Se debe señalar que el SMP ahora está incluido en el Marco de Gasto a Mediano Plazo de Tanzania, de manera que el PMMP tiene un plan de horizontes renovables de tres años.)
- Un énfasis en los datos – de diferentes tipos, diferentes fuentes y a niveles tanto nacional como subnacional. El programa de la encuesta de varios años, coordinado por la Oficina Nacional de Estadísticas (ONE), permite una estrategia más coherente y racional para la captura y el uso de los datos. Esto ayuda a evitar que la ONE se sobrecargue de trabajo en un año dado.
- Un énfasis directo en los productores de datos al nivel subnacional, coordinado a través del Grupo

¹³ Noruega fue el primero en asignar toda su ayuda externa a través del presupuesto.

¹⁴ Los funcionarios del gobierno declararon que el enfoque extensamente participativo y consultivo que emprendió Tanzania ha aumentado la “fiabilidad del sistema” así como que ha “mejorado su credibilidad”.

¹⁵ De hecho, el diseño y la implementación de un SMP eficaz puede durar varios años. No está claro sin embargo si hay una comprensión común entre todos los interesados directos del proceso a largo plazo e iterativo que se requiere normalmente para desarrollar sistemas sólidos de medición y monitoreo orientados a la consecución de resultados.



de Trabajo de Sistemas de Datos Rutinarios. Esto se reconoce como probablemente el enlace más débil del sistema. Sin embargo, considerando su importancia para la capacidad a largo plazo de medir y monitorear los resultados, pone el énfasis en la recolección de datos subnacionales y ha fomentado algunos esfuerzos para mejorar la capacidad de generar datos consistentes e información. Si bien complica el proceso desde un principio, los indicadores subnacionales y el nivel de monitoreo al nivel de los servicios con el tiempo requerirán datos a este nivel de agregación.

- El reconocimiento, mediante la existencia del Grupo de Trabajo de Investigación y Análisis, de la importancia de la investigación de tipo evaluativo de los otros dos grupos de trabajo que producen datos. Lo que es más importante, esta capacidad provee la capacidad para evaluar los impactos y los efectos de un proyecto o programa de inversión en particular, algo que el monitorear la información por sí mismo no puede abordar adecuadamente.¹⁶ Esto mejora enormemente la capacidad de identificar los mensajes para fundamentar la política.
- Conocimiento sobre los posibles usuarios y los usos de la información generada por el SMP – o sea, el gobierno nacional, y los gobiernos locales y a nivel de distritos, las organizaciones de la sociedad civil, el público en general y los medios de comunicación. El Grupo de Trabajo sobre Difusión, Sensibilización, y Defensoría se ha centrado en suministrar la información a estos grupos. Por ejemplo:
 - Ha creado un sitio en la Web del gobierno (www.povertymonitoring.go.tz).
 - Organizó las Semanas de Monitoreo de la Pobreza durante tres años sucesivos, con la intención de realizar una difusión amplia de la información y el intercambio de ideas, así como un plan para eventos similares dentro de las regiones con la idea de llevar los mensajes al nivel de distritos y aldeas.
 - Ha producido una versión ‘popular’ del Documento de Estrategia para la Reducción de la Pobreza.
 - El grupo de trabajo, que está a cargo de identificar las ‘necesidades de información’ del gobierno, está en el proceso de facilitar el enlace oportuno entre

¹⁶ Esto es un reconocimiento de la diferencia fundamental entre el ‘monitoreo del desempeño’ y la ‘evaluación’ como herramientas de rendición de cuentas, donde la última permite la vinculación de la medición de los ‘resultados’ del proyecto o programa de inversión en particular—en otras palabras, permite el examen de temas de causalidad y atribución.

los ‘productores de datos’ y los ‘usuarios de datos’ en el gobierno.

El gobierno de Tanzania ha establecido un marco institucional para el SMP que está bien diseñado, ampliamente apropiado e incluyente, no obstante, otros factores han complicado la implementación y el uso de la medición de resultados en el gobierno. La estructura del comité-grupo de trabajo del SMP permite un contacto sustancial entre posibles usuarios y productores de los datos y la información; sin embargo, esto por sí mismo es insuficiente para generar el impulso para vincular la información de resultados con el proceso de política y planificación.

El trabajo reciente de un proyecto conjunto del Banco Mundial y un organismo bilateral del Reino Unido ha apuntado hacia temas dentro del entorno institucional que afectan negativamente tanto a la demanda como a la oferta de información de resultados a lo largo del sistema. Mucho tiene que ver con la falta de incentivos para producir datos de buena calidad. En el lado de la demanda, pocos incentivos promueven el uso o la necesidad de información de resultados, especialmente si las decisiones presupuestarias no son basadas en el desempeño. Uno de los factores es sencillamente la novedad en el entorno del gobierno. Otro es la resistencia al cambio, en particular donde los derechos adquiridos podrían verse afectados negativamente. Esto tiene mucho que ver con el hecho de que la ERP todavía no está bien vinculada al proceso presupuestario.

ERP2: Una oportunidad de mejorar el SMP

La primera ERP ya ha llegado al final de su ciclo de tres años, y una estrategia de seguimiento – la Estrategia Nacional para el Crecimiento y la Reducción de la Pobreza, ERP2 – se programó para que estuviera finalizada para fines de 2004. La nueva estrategia es distinta a la estrategia anterior en varias formas. Se basará en un horizonte cronológico quinquenal; y a diferencia de las primeras ERP, que se centraron en sectores particulares (siete, de hecho), la ERP2 se centrará en los ‘efectos esperados’ y en las ‘actividades’. Comprenderá tres grupos amplios: crecimiento de los ingresos y reducción de la pobreza, mejoramiento de la calidad de vida y bienestar social y gobernanza y rendición de cuentas. La intención es vincular las estrategias sectoriales con efectos amplios de la nueva ERP.

El perfil aumentado a la gobernanza y la rendición de cuentas es importante para el monitoreo de la pobreza y la información sobre resultados. Implica que se hará mayor hincapié en los sistemas de monitoreo y evaluación como parte de la gestión del sector público. Por último, la reflexión sobre una ERP nueva provee



al gobierno y a los socios para el desarrollo una oportunidad de evaluar cuán bien está funcionando el SMP. Considera dónde y cuán bien los diversos actores en el sistema están vinculados unos con otros y con el proceso presupuestario. También aborda temas como: ¿Qué se debe hacer para avanzar la idea de la armonización en general? ¿Cómo mejorar la capacidad tanto para medir los resultados y usar la información sobre resultados a través del sistema?

Enseñanzas extraídas de las iniciativas e instrumentos que promueven la armonización alrededor de la información sobre resultados

El proceso del DERP proporcionó tanto un vehículo como una oportunidad para impulsar la armonización de la información sobre resultados. Al servir como un marco coherente para el monitoreo de la pobreza, proveyó una base común tanto para los donantes como para los funcionarios de gobierno para empezar a identificar un enfoque estratégico a las iniciativas de reducción de la pobreza. De esta forma se crearon ciertos denominadores comunes para medir y monitorear los objetivos. El proceso mismo fue de vital importancia ya que ofreció una oportunidad y un enfoque estructurado al diálogo. Esto aumentó el nivel de concientización entre los donantes sobre la necesidad de buscar las maneras de armonizar los requisitos de los donantes en materia de informes, o de depender completamente de los sistemas del gobierno.

Se introdujeron algunas otras iniciativas e instrumentos alrededor de este proceso. Estos también han servido para impulsar el programa de armonización. Su importancia varía en lo que se refiere a medición de resultados e información; sin embargo, todos han servido para mantener el impulso de esta amplia iniciativa.

El DERP suministró una oportunidad y sirvió como vehículo para un marco coherente para el monitoreo de la pobreza. En el avance hacia la operacionalización real de la información sobre resultados, un significativo paso hacia adelante fue el Crédito de Apoyo a la Reducción de la Pobreza (CARP) del Banco Mundial. Si bien el CARP reforzó la relación entre las funciones crediticias y de asistencia técnica del Banco Mundial, también ha focalizado la atención en un subconjunto de indicadores del DERP, haciendo estos indicadores más prácticos y más fáciles de usar. Con una ‘matriz de política’ que abarca tres años (o sea, “previo”, “actual”, “próximo”), representa un horizonte cronológico dentro del marco de planificación de la mayoría de los países.

Además del CARP del Banco Mundial, el apoyo al presupuesto en Tanzania actualmente se presta en

forma de Apoyo al Presupuesto de Reducción de la Pobreza (APRP)¹⁷ de parte de 11 socios bilaterales y la Comisión Europea. Existe también un Préstamo de Ajuste Estructural del Banco Africano de Desarrollo (AfDB).¹⁸ El APRP y el CARP se alinean entre sí en apoyo a la ERP, y están vinculados a un Marco de Evaluación del Desempeño (MED),¹⁹ conjuntamente acordado entre el gobierno y los socios. Este es el mismo marco de evaluación del desempeño que es parte del convenio de préstamo bajo el programa del CARP con el Banco Mundial. Este mecanismo ha servido de ayuda para armonizar la información sobre resultados entre los donantes multilaterales y bilaterales que contribuyen al apoyo del presupuesto del gobierno para la reducción de la pobreza.

Se ha introducido la armonización alrededor de la información sobre resultados al nivel sectorial. Actualmente se han implantado los instrumentos de ES en los sectores de salud y educación en Tanzania. Está surgiendo un ES en el sector agropecuario. Se han establecido grupos de trabajo para tratar la necesidad de armonizar los procesos, los formatos de los informes, y el monitoreo para el trabajo más avanzado en las áreas de salud y educación.

Donde existen sistemas sectoriales de monitoreo en salud y educación, el trabajo está en marcha para armonizar los sistemas. Si bien los donantes informan que en verdad sí usan estos sistemas de monitoreo del gobierno, aún siguen expresando reservas. En salud, por ejemplo – el sector más avanzado para el ES – la encuesta reciente de OCDE-CAD encontró que “existen sistemas de información del sector salud, pero requieren mayor desarrollo y alineación con la

¹⁷ Los 10 donantes bilaterales incluyen al Canadá, Dinamarca, Finlandia, Irlanda, Japón, los Países Bajos, Noruega, Suecia, Suiza y el Reino Unido.

¹⁸ El Banco Africano de Desarrollo actualmente está preparando alinear el préstamo de ajuste estructural a un Préstamo en Apoyo a la Reducción de la Pobreza en cuanto al marco de monitoreo conjunto utilizado en el instrumento APRP/CARP.

¹⁹ Es importante observar una desarticulación entre el MED conducido por los donantes y la ERP del gobierno. El Memorando de MD indica “la intención de las partes de armonizar el plan de acción de la ERP y el MED completamente en el término de tres años”, o sea, para 2005. La evidencia reciente indica, sin embargo, que los mecanismos de examen anual de la DERP todavía no son suficientemente sólidos para apoyar una mayor armonización y alineación. En otras palabras, la desarticulación entre el MED y el SMP probablemente continuará en el futuro previsible.



ERP”.²⁰ Y a pesar de la observación de que los “sistemas de datos están convirtiéndose cada vez más consistentes”, la OMS informa que el “monitoreo del desempeño en el sector salud afronta problemas de fiabilidad y lo oportuno de la información sanitaria”.²¹ Como resultado, depende de una variedad de fuentes, incluyendo su propio monitoreo del desempeño y sistema de información que no es parte del monitoreo del gobierno.

También existen ejemplos de armonización alrededor de la información sobre resultados en las operaciones crediticias de inversión. Por ejemplo, el gobierno estableció un Programa de Desarrollo del Sector de Educación para los ministerios coordinadores y las agencias responsables de la educación y la capacitación, así como para la colaboración de las asociaciones entre el gobierno, los donantes y otros interesados directos. Este marco, que incluye la revisión y la información, se usa para el análisis de temas sectoriales, preparación de programas y monitoreo y evaluación. Esto ha sido un mecanismo eficaz para coordinar a los actores del sector. Además, se usa el sistema de gestión del gobierno para la implementación.

Los impactos del programa incluyen mejoramiento en los efectos esperados del programa —por ejemplo, aumentos de matrícula neta en la escuela primaria del 65 por ciento en 2000 al 85 por ciento en 2002 y la tasa bruta de matrícula subió del 78 por ciento en 1990 al 100 por ciento en 2002. Además, el programa ha mejorado con éxito la razón profesor-alumno, los establecimientos docentes y el ambiente de aprendizaje. También ha conducido a los ministerios, departamentos y organismos a reconsiderar sus actitudes hacia el análisis de temas sectoriales. También existe una conexión más fuerte entre recursos y necesidades del programa y mayor apropiación y proactividad de parte del gobierno para una implementación exitosa.

La Estrategia de Asistencia Tanzania

Tanzania y sus socios para el desarrollo institucionalizaron su compromiso de mayor coordinación y armonización con el desarrollo de la Estrategia de Asistencia de Tanzania en junio de 2002. Es un marco estratégico de tres años para mejorar la coordinación y armonización bajo el liderazgo y apropiación tanzano y se formuló bajo la coordinación del Ministerio de Finanzas. Si bien tiene una base amplia y va más allá de la armonización de la información sobre resultados,

²⁰ OECD-DAC, ‘Encuesta sobre el Progreso en Armonización y Alineación, Capítulo sobre Tanzania’, proyecto de informe.

²¹ Ibid.

lo último se refleja tanto en el marco orientador general de la estrategia²² y en una de cuatro áreas prioritarias de su Plan de Acción —a saber, armonizar y racionalizar los procesos del gobierno y de los socios para el desarrollo.

Existe una estructura formal para dialogar y para monitorear el progreso. Esto incluye un Grupo de Armonización de la estrategia conformado por socios para el desarrollo y el gobierno, y una secretaría técnica conjunta. Ambos son presididos por el Ministerio de Finanzas e incluyen representantes de los ministerios sectoriales, de la oficina del vicepresidente, la oficina del presidente (para la planificación y la privatización) y los socios para el desarrollo. Un informe anual de implementación de la Estrategia de Asistencia de Tanzania y una evaluación bienal externa por un grupo independiente de monitoreo sirven para monitorear el progreso, establecer nuevas ideas e iniciativas y detallar un plan de acción para el siguiente año.²³

Enseñanzas de las evaluaciones independientes

En 2004, un estudio del OED/IEO²⁴ sobre el DERP encontró importantes cambios positivos sobre cómo se han conducido los negocios en Tanzania en los últimos años.

Si bien el DERP de Tanzania reconoce la naturaleza multidimensional de la pobreza, no ha sido suficientemente congruente en su implementación. La conceptualización de la vulnerabilidad en el ERP es débil, y refleja la falta de consideración de la relación entre la gobernanza y la pobreza. Durante la implementación, la concentración se puso en la pobreza por falta de ingresos a costas de la pobreza de ingresos, en conse-

²² Las 13 ‘mejores prácticas’ incluidas en el documento de la EST, incluyen los siguientes temas: ‘Integración de los sistemas de información y rendición de cuentas’ (#5); ‘Las políticas de los socios para el desarrollo complementan el aumento de la capacidad nacional’ (#8); ‘El gobierno crea un sistema nacional adecuado de rendición de cuentas’ (#11); y, ‘La información y la rendición de cuentas a nivel nacional y sectorial es transparente’ (#13).

²³ A la fecha, se ha producido un informe del GIM. Un segundo informe, que abarca 2003 y 2004 estará disponible a principios de 2005 y servirá para informar el desarrollo de la próxima generación de iniciativas de Armonización y Alineación de Tanzania, la ‘Estrategia Conjunta de Asistencia’, que todavía está en la etapa conceptual.

²⁴ Oficina de Evaluación Independiente del Departamento de Evaluación de Operaciones: La evaluación del DERP, julio de 2004. Caso de país: Tanzania.



cuencia se tendió a poner más énfasis en los sectores sociales y menos en la inversión en los sectores productivos de la economía para generar aumentos sostenibles en las oportunidades de ingresos de los pobres. En general, la ERP de Tanzania está *orientada a resultados y centrada en los resultados que benefician a los pobres*. Ha mejorado la movilización de los recursos y puesto el énfasis en los sectores prioritarios – con revisiones públicas del gasto como insumos principales. Durante el proceso del DERP se observó que las participaciones de los sectores prioritarios en los gastos subían en forma sostenida, aunque los análisis de RGP han indicado que el gasto dentro del sector prioritario se debió haber proyectado mejor hacia los pobres. El proceso de ERP ha mejorado sustancialmente los procesos nacionales para el monitoreo de la pobreza y el monitoreo de la pobreza y un plan maestro ahora guían todas las actividades de monitoreo. Sin embargo, la retroalimentación entre el monitoreo de los resultados y las acciones de política requiere mejoras.

Ciertos cambios importantes preceden al DERP, por ejemplo, el sistema de revisión del gasto público (RGP) y el cambio hacia funciones de asociación con los donantes después del Informe Helleiner. Las políticas han sido afectadas en ciertas áreas. Los ejemplos incluyen la composición de los gastos, la modificación del programa macroeconómico para acomodar flujos mayores de ayuda, y la eliminación de honorarios al nivel escolar primario. Por otro lado, el enfoque ha tenido poco impacto en otras áreas importantes de política como la política de comercio. El informe describe a Tanzania como “un buen ejemplo de que es el proceso del DERP, no el documento en sí lo que tiene importancia”.

Se halló que el primer DERP era débil en muchos aspectos. Sin embargo, tres años después del lanzamiento del DERP, los responsables de la política pudieron desarrollar la estrategia y mejorar los mecanismos de monitoreo de la pobreza. Esto plantea la pregunta de por qué las estrategias nacionales que precedieron al DERP no se usaron más concretamente como base para el proceso de la ERP. La atención también se dirige al hecho de que el Banco Mundial podría haber estado mejor preparado para el DERP ayudando a Tanzania a realizar una encuesta del presupuesto doméstico antes de 2000. El personal del Banco suministró asesoramiento técnico sustancial durante la implementación de la ERP, en el análisis de los resultados de la encuesta del presupuesto doméstico

co y en establecer el Sistema de Monitoreo de la Pobreza.²⁵

Cómo la armonización de la información sobre resultados en Tanzania ilustra los principios de GpRD

1. En todas las fases– desde la planificación estratégica, a la implementación, hasta la finalización y más allá – centrar el diálogo sobre los resultados con los países socios, las agencias de desarrollo y otros interesados directos.

- La armonización alrededor de los resultados y la información sobre resultados requiere un diálogo abierto sobre la utilidad de todos los niveles de información – para decisiones de política del Gobierno, armonización de programas en la programación orientada a resultados de los países y monitoreo y evaluación.
- Las conexiones entre el Sistema de Monitoreo de la Pobreza y la Estrategia para la Reducción de la Pobreza – con conexiones al MGMP pone este principio en práctica.

2. Alinear la programación real, el monitoreo y las actividades de evaluación con los resultados esperados acordados.

- La armonización de la información sobre resultados reconoce la necesidad de depender de los sistemas del país.
- El SMP tiene su base en el DERP que articula los resultados.

3. Mantener el sistema de información de resultados lo más sencillo, económico y fácil de usar como sea posible.

- La capacidad del país para monitorear y evaluar y recopilar los datos apropiados es una característica central de la armonización alrededor de la información sobre resultados.

²⁵ El Banco Mundial proporcionó conocimientos técnicos especializados e insumos sectoriales en los sectores sociales como la educación y la salud y a través del proceso de RGP y apoyó el primer y segundo Informe Anual de Progreso. El proceso de RGP ha sido particularmente bien reconocido por su apoyo al DERP y sus principios, y los BDM desempeñaron una función protagónica en la promoción y ampliación de la RGP de una asesoría técnica externa a un proceso participativo conducido por el país que incluye a una gama amplia de interesados directos. (OED/IEO Estudio del DERP, 2004).



4. *Administrar para – y no por– resultados, organizando los recursos para lograr los efectos esperados.*

- Los donantes dependen del sistema del Gobierno por diferentes razones – según el nivel de información generada por el sistema de M&E y según los instrumentos que se usan.
- Un principio central del fortalecimiento de la capacidad del país radica en asegurar que cualquier capacidad de monitoreo y evaluación forme parte de los procesos de gestión del sector público y que se usa para la política y la toma de decisiones de programación.

5. *Usar la información sobre resultados para el aprendizaje administrativo y la toma de decisiones, así como para informar y rendir cuentas.*

- La dinámica entre depender de los sistemas del país para informar a los donantes y apoyar a los países en el establecimiento de una cultura para administrar para resultados (que requiere sistemas de monitoreo y evaluación sólidos como parte de la gestión del sector público) requiere que estos dos aspectos se equilibren de forma apropiada.

Para más información

Contacto: Elizabeth M. White, Especialista Principal en Resultados, Banco Mundial

Correo electrónico: ewhite1@worldbank.org

Teléfono: 1-202-473-7065



Timor-Leste: Gestión para lograr resultados en un entorno frágil pos-conflicto²⁶

Autores:

Rosalía Rodríguez-García, Secretaría de Resultados de OPCS, Banco Mundial

Elizabeth M. White, Especialista Principal en Resultados, Banco Mundial

Rosa Alonso I. Terme, Especialista Principal en Sector Público, EASPR, Banco Mundial

Resumen Ejecutivo

Este ejemplo de Gestión para Resultados de desarrollo aborda la pregunta: ¿En qué grado está preparado el gobierno de Timor-Leste para administrar y monitorear el logro de su plan nacional de desarrollo y las contribuciones de los donantes?

Desde su independencia en mayo de 2002 Timor-Leste se ha centrado plenamente en la implementación de su Plan Nacional de Desarrollo. El seguimiento al plan de desarrollo se hizo mediante la formulación de una “hoja de ruta” detallada para 2002–2007. En 2004, el gobierno elaboró programas de inversiones sectoriales para mejorar la coordinación sectorial de los donantes alrededor del Plan Nacional de Desarrollo. Para monitorear el progreso, se le da seguimiento a la hoja de ruta de 5 años por planes de acción anuales. Las agencias sectoriales informan trimestralmente sobre el progreso en la implementación de sus planes anuales. A su vez, el Ministerio de Planeamiento y Finanzas combina toda la información electrónicamente para preparar informes trimestrales. Estos se distribuyen a los donantes, organismos sectoriales y otros interesados directos. Esta tarea representa un logro notable para una nación tan joven —un primer triunfo en la gestión para resultados de desarrollo, el establecimiento de una cultura de monitoreo y la rendición de cuentas.

Esta historia ilustra cómo el país más nuevo del mundo está avanzando en administrar para lograr resultados con el apoyo de socios. Éxitos clave:

- La aplicación de un enfoque escalonado al M&E para administrar para resultados.
- La asociación con y entre los donantes, permitiendo que todos avancen con una sola voz.
- El compromiso del gobierno de incorporar el M&E en los programas de inversión sectorial y vincularlo a las políticas y la ejecución de presupuestos. Este fue otro “triunfo” importante para el gobierno y los interesados directos, presentando al gobierno como un campeón de resultados.
- Transfiriendo el conocimiento, que es un componente principal del apoyo recibido de los donantes.
- Las enseñanzas extraídas durante este proceso tienen una amplia aplicabilidad no sólo en otros Países de Bajos Ingresos Bajo Estrés (PBIBE), pero también en otros contextos. Una lección principal a la fecha es que la gestión para resultados de desarrollo y el uso de la información para el aprendizaje y la toma de decisiones tiene mayor probabilidad de ser aceptada si se presenta como un proceso de incorporación por etapas en lugar de una operación “todo o nada”.

²⁶ Este estudio de caso extrae información de las observaciones en el terreno, la evaluación de 2004 y las ayuda-memorias de progreso y la comunicación con Elisabeth Huybens, Gerente del País y Adrian Fozzard, Economista, del Banco Mundial. También aprovecha el enfoque del Banco Mundial del trabajo en los países PBIBE.



La necesidad de resultados en Timor-Leste pos-conflicto

Timor-Leste era una colonia portuguesa desde el siglo XVI hasta 1975, y luego fue ocupada por Indonesia hasta 1999. En agosto de 1999, el 79 por ciento de la población votó para convertirse en una nación independiente y el 21 por ciento votó por la integración con Indonesia. Entre el 4 de septiembre, cuando se dieron a conocer los resultados de la votación, y el 20 de septiembre, los miembros de la facción pro integración destruyeron más del 80 por ciento de las casas y edificios públicos, incluyendo más de dos tercios de los establecimientos de salud y escuelas y más de 1.500 personas perdieron la vida. En el período que siguió, casi la mitad de la población de 850.000 fue desplazada – cerca de 260.000 a Timor-Occidental (donde permanecen 30.000 personas), 25.000 a Australia y 190.000 en cerros y montañas.

El 17 de septiembre de 1999 el Gobierno indonesio aceptó la asistencia de la comunidad internacional para restaurar la paz y seguridad en Timor-Leste. Se desplegó una fuerza militar multinacional alrededor del 20 de septiembre, y un mes después se formó la Autoridad Transitoria de las Naciones Unidas de Timor-Oriental. El Día de la Independencia – 20 de mayo de 2002 – la autoridad transitoria se transformó en la Misión de Apoyo de las Naciones Unidas en Timor-Oriental.

La primera asamblea constitutiva democrática, multipartido del nuevo estado se reunió en agosto de 2001. En abril de 2002, se seleccionó un presidente a través de elecciones abiertas, instituyendo la democracia parlamentaria como la forma de gobierno.

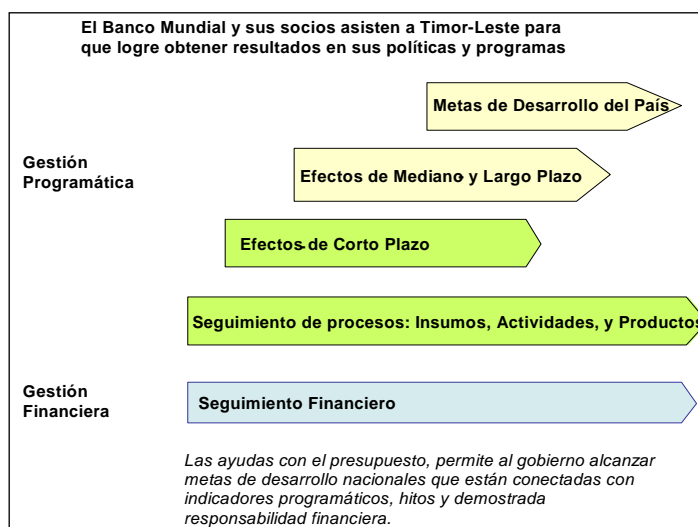
Para fines de 2004, Timor-Leste había logrado avances notables en el establecimiento de entidades gubernamentales. Pero todavía queda mucho por hacer en el área de la gobernanza y aún más respecto a la gestión del sector público. No obstante, el país en gran parte está estable y las políticas económicas están evolucionando hacia una economía de mercado con grados variables de intervención del gobierno.

El informe del Banco Mundial *Asociaciones en el Desarrollo* señala que el 40 por ciento de los países que salen de etapas de conflicto enfrentan una perspectiva de reincidir en los primeros cinco años de paz. El enfoque de la Gestión para resultados de desarrollo busca afrontar ese desafío mediante el mejoramiento sostenido de los resultados de desarrollo a nivel de país, tal como se refleja en los Objetivos de Desarrollo para el Milenio.

La Gestión para resultados de desarrollo (GpRD) es un proceso iterativo en el cual los gobiernos y las

agencias cambian el énfasis de los insumos y procesos hacia los resultados – hitos de política clave, efectos esperados y, con el tiempo, evaluación del impacto de las intervenciones de desarrollo y transferencia de conocimiento. El proceso empieza con un énfasis en los resultados a corto plazo, avanzando gradualmente en un proceso continuo hacia los resultados a mediano y largo plazo y finalmente a las metas de desarrollo.

Gráfico 2.1. Gestión para resultados de desarrollo: Un enfoque de incorporación por etapas para Estados frágiles en transición²⁷



Timor-Leste ha adoptado programas sólidos de reformas internas pero después tendrá que lidiar con un alto riesgo político y una capacidad institucional débil. Un “enfoque de incorporación por etapas” a la GpRD provee una herramienta adecuada que ayuda a la preparación y al monitoreo de las estrategias de reducción de la pobreza. También ayuda al país a prepararse para el apoyo de transición de la AIF encaminada a lograr resultados sobre el terreno.

Los estados frágiles como Timor-Leste por lo general adoptan programas sólidos de reformas internas, pero después tienen que lidiar con el alto riesgo político y una capacidad institucional débil. El enfoque de in-

²⁷ La experiencia del Banco Mundial en países en crisis ha producido cuatro modelos empresariales: los PBIBE con crisis política prolongada, los PBIBE en transición frágil, los PBIBE con gobernanza débil y progreso lento y los PBIBE con gobernanza en deterioro. Timor-Leste satisface la definición de países en transición frágil, donde un proceso de conciliación nacional o un programa fuerte de reforma interna ha creado una dirección de políticas de retorno, pero la capacidad permanece débil y el riesgo político alto. Fuente: OPCS del Banco Mundial, Unidad PBIBE, mayo de 2004 Presentación del Día Institucional.



corporación por etapas a la GpRD reconoce, primero, que el cambio institucional, social y de conducta toma tiempo y esfuerzo, y segundo, que el desarrollo de procesos, procedimientos y sistemas es un proceso iterativo que requiere el compromiso, los recursos y la transferencia de conocimiento en un enfoque estratégico concertado con el transcurso del tiempo. Una visión de largo alcance de este tipo no es nada fácil para un país como Timor-Leste, donde la palabra “futuro” no existe en su idioma local.

Objetivos

En 2002, el parlamento de Timor adoptó una Visión 2020 para el Desarrollo y un Plan Nacional de Desarrollo. La visión y el plan fueron el resultado de un proceso participativo sistemático que involucró a los interesados directos en todo el país en las consultas y los debates, estableciendo los procesos básicos en gobernanza democrática. Los interesados directos externos también jugaron un papel clave, pero ellos complementaron y no suplantaron los procesos nacionales.

La Visión 2020 para el Desarrollo representa un verdadero intento de Timor-Leste para definir un programa de desarrollo a la vez que define el crecimiento económico y la reducción de la pobreza como sus prioridades de desarrollo. El Plan Nacional de Desarrollo, finalizado en mayo de 2002, se basa en cinco sectores prioritarios (educación, salud, agricultura, economía y empleo e infraestructura) y cinco temas intersectoriales (ayuda al pobre, habilitación de las mujeres y ayuda a la juventud, paz y conciliación, cooperación entre personas y democracia y buena gobernanza). Cada sector y tema se presenta en cuanto a las metas, los retos, qué es lo que las personas dicen que pueden hacer, lo que las personas dicen que la sociedad civil puede hacer, lo que las personas dicen que el gobierno debe hacer y los indicadores del progreso. Los objetivos e indicadores del Plan Nacional de Desarrollo están estrechamente alineados con los Objetivos de Desarrollo para el Milenio y sus indicadores.

Diseño e implementación de una estrategia de transición pos-conflicto

A principios de 2003, el gobierno estableció las prioridades para ejecutar su Plan Nacional de Desarrollo, desarrollando una “hoja de ruta” para los años 2002 a 2007. Se establecieron planes anuales de acción para guiar la asignación de recursos a las dependencias gubernamentales cada año. Poco tiempo después, el gobierno, con el apoyo de socios, empezó a preparar planes sectoriales de inversión para establecer las prioridades sectoriales y conseguir financiamiento

para implementar los planes, y para mejorar la coordinación entre donantes sectoriales.

Elaboración de un Plan Nacional de Desarrollo y una Estrategia Transitoria de Apoyo: Conforme al Plan Nacional de Desarrollo que emergió de un proceso participativo, consultivo (ver el recuadro), así como las prioridades de estabilidad emitidas en 2003, en 2000 se aprobó una Estrategia Transitoria de Apoyo con la ayuda de donantes.

Proceso participativo en la creación de un Plan Nacional de Desarrollo

El Plan Nacional de Desarrollo de 2020 de Timor-Leste se preparó a través de un proceso participativo y consultivo que incluyó talleres con los líderes civiles y las ONG así como consultas con más de 38.000 hombres, mujeres y jóvenes. Los aportes vinieron de una variedad de fuentes:

- Jefes comunales
- 1,800 hogares
- Comunidades en 48 aldeas
- 980 consultas en 498 aldeas que produjeron 2.050 encuestas
- “Tarjetas postales al Presidente” de 5.443 estudiantes de escuela secundaria

El Banco Mundial ha coordinado el programa de apoyo durante la transición y una operación de apoyo al presupuesto, que es cofinanciado por el Banco y 10 socios para el desarrollo. El Banco aporta cerca de US\$ 5 millones por año para este programa, con promesas totales anuales que alcanzan cerca de los US\$ 30 millones.

Pilares del Programa de apoyo durante la transición.

El Programa de Apoyo Transitorio de Timor-Leste descansa sobre tres pilares:

- **Creación de empleo** – Un marco normativo, iniciativas de creación de empleo y productividad agrícola.
- **Servicios básicos** – Salud, educación y protección social; infraestructura, transporte y energía; agricultura, pesca, silvicultura y medio ambiente, y asistencia a los veteranos.
- **Gobernanza** – El Parlamento, finanzas del gobierno, imperio de la ley, rendición de cuentas del sector público y medio ambiente y recursos naturales.

La necesidad y el apoyo de los donantes para el M&E. La estrategia transitoria y el programa de apoyo también abordan temas de “pilares cruzados” – M&E, género, desarrollo de la capacidad y fortalecimiento institucional general. Con el apoyo de los donantes, el gobierno está comenzando a adoptar no sólo



el M&E pero también la noción de M&E *centrado en los resultados* para apoyar el plan nacional de desarrollo.

A solicitud del gobierno, el Banco Mundial revisó formalmente e hizo observaciones sobre los 15 programas sectoriales de inversión así como los temas transversales del monitoreo y la evaluación (M&E) y el género.²⁸ Se señaló que sólo unos cuantos programas sectoriales de inversión habían incorporado de forma significativa el M&E o indicadores.

Problemas, progreso y factores para el éxito

La experiencia en los países desarrollados, de ingreso mediano y de bajos ingresos apunta hacia varios elementos clave que son fundamentales para la capacidad de muchos países de mejorar el desempeño del sector público y monitorear los resultados de desarrollo. En Timor-Leste, estos factores ayudan a explicar muchos de los problemas que se han encontrado hasta ahora, los avances que se han logrado y los factores que asegurarán el logro a más largo plazo de las metas.

Campeones para el logro de resultados. No hay políticos visibles que sean “campeones para lograr resultados” en Timor-Leste, aunque ministros sectoriales como el Ministerio de Salud se están haciendo oír cada vez más acerca de la necesidad de *mostrar* resultados. Se necesitan campeones para el desempeño que usan la información de forma rutinaria en los puestos más altos. Tales campeones pueden surgir según se vaya profundizando en el análisis de datos y la presentación de datos se adapta a las necesidades de los gerentes superiores y las instancias normativas. La disponibilidad de los datos presentados eficazmente reforzará la toma de decisiones, la rendición de cuentas y la transparencia al poner sistemáticamente el tema del desempeño en el programa del Consejo de Ministros, el Parlamento y otros órganos decisivos clave. La formulación fundamentada y el examen de políticas fomentarán el examen corriente de los datos periódicos dentro de los ministerios para la solución de problemas y la toma de decisiones programáticas.

Demanda y uso de la información. Actualmente, la demanda de información en Timor-Leste está conducida principalmente por los donantes; sin embargo, el parlamento y la sociedad civil están comenzando a presionar al gobierno para que suministre datos de monitoreo. Es necesario aumentar la información para

la toma de decisiones en los ministerios del gobierno y en el sector público en general.

Para lograr mayor transparencia, en agosto de 2003 el gobierno pidió la ayuda de los interesados directos clave de Timor para monitorear el Plan Nacional de Desarrollo. En este llamado se incluyó a las ONG, instituciones académicas, grupos de carácter religioso, funcionarios elegidos y otros. Un comité de voluntarios participantes debía preparar los términos de referencia para la creación de un mecanismo de alto nivel para fines de 2003. Si bien el grupo se formó, fue poco lo que se logró. Entre las deficiencias que evidentemente obstaculizan su éxito está la falta de liderazgo, el acceso difícil a la información y un mandato poco claro.

Armonización de los procesos y procedimientos con el presupuesto. Los procesos y los procedimientos deben alinearse con el presupuesto y los resultados para un mejor desempeño. Se prevé que comenzando con el ejercicio económico 2004–2005, la documentación del presupuesto incluirá información sobre las metas, los objetivos, los indicadores y el desempeño esperado de las unidades del gobierno. Este esfuerzo, encabezado por el Consejo de Ministros, mejorará la rendición de cuentas para la entrega de bienes y servicios en el sector público en general y alineará mejor el desempeño del gobierno con la ejecución del presupuesto.

Si el presupuesto desempeña esta función de ancla, los elementos clave de una arquitectura de monitoreo del desempeño son más factibles, incluyendo mayor claridad en las funciones y las responsabilidades de las agencias centrales y sectoriales, los donantes y las ONG. Esta arquitectura facilitaría la participación de grupos de trabajo sectoriales en el examen del plan nacional de desarrollo. Guiaría la consolidación de los presupuestos y priorizaría las actividades de fortalecimiento de la capacidad con los donantes. El alinear el sistema central de monitoreo del Ministerio de Planeamiento ayudaría enormemente a que el sistema respondiera a las necesidades del monitoreo financiero conducido por resultados. El sistema se volvería más selectivo al cambiar el énfasis del monitoreo de actividades hacia el monitoreo de hitos y resultados de los programas.

La trayectoria del gobierno en alentar la planificación y el monitoreo y su reconocimiento de la necesidad de evaluar el progreso logrado por la Hoja de Ruta del PND quinquenal es otro factor alentador fundamental al administrar para resultados. El Ministerio de Planeamiento y Finanzas entiende que necesita centrarse en alinear mejor las metas del Plan Nacional de Desarrollo, los planes de acción y las metas anuales y los

²⁸ La Nota de Monitoreo y Evaluación (un estudio de 15 programas sectoriales de inversión) fue preparada por Rosalía Rodríguez-García, OPCS-Secretaría, noviembre 2004.



programas sectoriales de inversión con la ejecución del presupuesto y las actividades bajo monitoreo.

Indicadores y puntos de comparación. Los indicadores y los puntos de comparación cuantificados son fundamentales en el monitoreo del progreso hacia los resultados. Como es de esperarse, el incipiente sector público de Timor-Leste toma una perspectiva a corto plazo sobre el monitoreo. El gobierno y el Banco Mundial adoptaron una medida fundamental al incorporar un examen de mitad de período en la matriz de monitoreo del ejercicio económico 2004-2005 para el programa de apoyo durante la transición. Esto ayudó a cambiar la concentración de la discusión hacia el logro de los hitos y objetivos de la prestación de servicios – otro “triumfo”.

Naturalmente, las dependencias gubernamentales inicialmente estaban renuentes a establecer metas cuantitativas sin puntos de comparación fiables para todos los indicadores. Sin embargo, con la Encuesta Demográfica y de Salud de 2003 y el censo nacional de 2004, los datos ahora están disponibles. Los indicadores se pueden cuantificar cada vez más, incluyendo los puntos de comparación acordados a través del diálogo entre el gobierno y los donantes. En retrospectión, uno desearía que los donantes hubiesen apoyado los puntos de comparación de los indicadores centrales seleccionados del Plan Nacional de Desarrollo, en lugar de indicadores elegidos por las agencias de financiamiento. La identificación de puntos de comparación fiables para los indicadores centrales del Plan Nacional de Desarrollo es esencial para el plan del gobierno de evaluar su Hoja de Ruta para el plan de desarrollo. Los datos de la Encuesta Demográfica y de Salud y del censo deben proveer algunos pero no todos los puntos de comparación para los indicadores centrales que el gobierno necesita.

Sistemas de información y suministro de información. El suministro oportuno de información de calidad es esencial para la gestión para resultados de desarrollo, no obstante, la información corriente a menudo es dudosa y la información de encuestas esporádica. El esfuerzo del Ministerio de Finanzas y Planificación para coordinar las funciones gerenciales del sector público clave es digno de mención. Como es de esperarse en una situación de transición, el monitoreo gira alrededor de los indicadores y las actividades del proceso. Los donantes brindaron asistencia técnica sustancial, y es evidente el progreso logrado en que el monitoreo sea una parte integral de la planificación y la gestión. La existencia de un sistema electrónico de información de datos para todo el gobierno y un registro que recopila información relativa al financiamiento de donantes es notable para un país tan

joven y con capacidad limitada. Estos sistemas de administración de datos se han consolidado en uno solo, y el Ministerio de Planeamiento y Finanzas suministra capacitación a las agencias sectoriales sobre cómo usarlos. Los sistemas de procesamiento de datos de los planes de acción anuales están centralizados para asegurar el control de la calidad; sin embargo, la centralización podría evitar que las agencias y ministerios sectoriales asuman la responsabilidad de su propio desempeño.

El sistema de monitoreo trimestral del Ministerio de Planeamiento y Finanzas hace el seguimiento de las actividades completadas a través de las entidades del gobierno con suficiente detalle. Esto plantea la pregunta de si un sistema centralizado basado en actividades puede suministrar la información estratégica necesaria para el desarrollo de políticas y la toma de decisiones relativas a la gestión. ¿Se volvería inflexible y difícil de administrar con el transcurso del tiempo? En condiciones ideales el sistema debería permitirles a los responsables superiores de elaborar las políticas centrarse en los elementos fundamentales de un programa amplio usando los indicadores clave del combate a la pobreza o los de los Objetivos de Desarrollo para el Milenio. La experiencia indica la necesidad de una jerarquía de resultados e hitos clave. Sólo los más importantes de estos se debe monitorear e informar a nivel de todo el gobierno. Las estadísticas de las actividades y los servicios son más pertinentes para los directores de programa y ministros sectoriales que para el Ministerio de Planeamiento y Finanzas.

Difusión de la información al público. La comunicación proactiva corriente a través de la radio y otros medios de comunicación puede informar al público acerca de las actividades del gobierno, y puede ayudar al gobierno a mostrarse como transparente y responsable en cuanto al servicio público. Se creó una Oficina de Información del Gobierno para tomar el liderazgo en anticipar y responder a las demandas de información.

Capacidad del país para administrar y usar las estadísticas. Una unidad fuerte de estadística al nivel central y en las agencias sectoriales es un componente facilitador importante en la Gestión para resultados de desarrollo. La Dirección Nacional de Estadística se encarga del censo; la distribución demográfica sobre la población y el género; estadísticas económicas de precios al consumidor, servicios bancarios y financieros; y datos para las cuentas nacionales (que no se han preparado durante los últimos tres años). Esta unidad es sólida dentro de los límites de su capital humano y recursos disponibles. Sin embargo, necesita, no el fortalecimiento generalizado de la capacidad, sino que el fortalecimiento institucional estratégico



que incluya la capacitación estadística y analítica del personal.

Capacidad del país para el monitoreo y la evaluación. El monitoreo adecuado y la información honesta sobre los indicadores reside en el centro del acuerdo internacional sobre los Objetivos de Desarrollo para el Milenio. Las estadísticas oportunas y fidedignas también son la clave de un proceso de gestión basado en resultados. En Timor-Leste, se cuenta con herramientas tales como computadoras, paquetes de software para la gestión de datos e impresoras. Lo que falta es el conocimiento práctico de cómo aplicar las normas básicas de calidad para recopilar los datos y administrar su análisis. Tampoco se ha institucionalizado todavía el uso corriente de la información para la toma de decisiones. Timor-Leste puede requerir asistencia técnica estratégica adicional para el mediano y el más largo plazo para mantener sus normas actuales de gestión y monitoreo del sector público y para implementar las mejoras en la capacidad orientadas hacia el fortalecimiento institucional estratégico.²⁹

Resultados logrados

Timor-Leste está avanzando en forma lenta pero sostenida a lo largo del proceso continuo de Gestión para resultados de desarrollo. Cuenta con muchos componentes fundamentales como la planificación anual e información trimestral vinculada en el futuro previsible al presupuesto. Si bien algunos sectores están más avanzados a lo largo del proceso continuo que otros, el país en general se encuentra en la primera etapa – monitoreando los insumos, productos e hitos clave – marcos de política, procesos y procedimientos – que son fundamentales para establecer un entorno favorable para la medición y el monitoreo de resultados en el terreno.

Los resultados iniciales son variados, si bien significativos:

- Los sistemas de gestión, especialmente en el Ministerio de Planeamiento y Finanzas, están progresando hacia la idea de que el logro de resultados pertenece en el centro de la planificación, la ejecución y las asignaciones presupuestarias.
- Para fines de evaluación, la mayoría de los sectores pueden monitorear los indicadores de servi-

cios, aunque sólo unos cuantos (como salud) pueden monitorear los indicadores de cobertura. En términos generales, hay poca capacidad para monitorear los resultados.

- El desarrollo de la capacidad para el fortalecimiento institucional, incluyendo el establecimiento de sistemas de información computadorizados, está en marcha. La Dirección Nacional de Estadística demostró notable habilidad en su implementación del censo nacional. Las agencias sectoriales como el Ministerio de Salud y el Ministerio de Agricultura están fortaleciendo su generación de datos y capacidades de procesamiento, así como el uso de la información para la formulación de políticas y el monitoreo de programas.
- El gobierno está administrando su carga de informar a los múltiples organismos de desarrollo. Los requisitos en materia de informes son algo más manejables porque los donantes del Programa de Apoyo durante la Transición (PAT) han consolidado sus demandas de forma tal que sólo se requiera un informe. Los requisitos en materia de informes para el PAT proveen la base para monitorear el progreso alcanzado. Este sistema suministró la base para el sistema interno de información del gobierno, que incluye un informe trimestral sobre la ejecución del presupuesto – un “triunfo” muy importante.
- El proceso de identificar y difundir las lecciones y el conocimiento pertinentes recién está comenzando.
- Timor-Leste ha establecido las funciones centrales de planificación y gestión de recursos que son eficaces y transparentes que se comparan favorablemente con las de otros países de bajos ingresos, posconflicto. No obstante, estas funciones han dependido en gran medida de la asistencia técnica internacional. Para consolidar estos logros, la próxima ronda de esfuerzos necesita centrarse en el desarrollo institucional encaminado a mejorar la sostenibilidad.

Enseñanzas extraídas

Los donantes necesitan mantener la línea en la cooperación. Timor-Leste está suministrando lecciones esenciales en las áreas de la cooperación de los donantes y monitoreo de las actividades, un primer paso en la gestión para resultados de desarrollo. En lo que se refiere a la cooperación de los donantes, esta experiencia ha demostrado que las asociaciones – entre el gobierno y los donantes así como entre los donantes – permiten que todos caminen en la misma dirección. La consolidación del apoyo para la transición, incluyendo su monitoreo, ha ayudado a establecer una

²⁹ El apoyo de los donantes en el desarrollo de la capacidad varía. Por ejemplo el PNUD proporciona una amplia asistencia en el desarrollo de la capacidad; el UNICEF está ofreciendo capacitación en el uso de DevpInfo (un paquete de software), y la FAO está colaborando con el Ministerio de Agricultura en la planificación y ejecución de censos y encuestas agrícolas.



cultura de cooperación. En respuesta al período de crisis, los donantes adoptaron una medida importante al coordinar el apoyo. No obstante, según la situación se ha ido estabilizando, algunos donantes parecen estar volviendo a la modalidad institucional de prioridades separadas en lugar de responder a un programa cooperativo. La cooperación de los donantes debe fortalecerse. Necesitan servir de guía en la implementación de los principios de cooperación bajo los cuales ellos se rigen.

La Gestión para resultados de desarrollo puede conceptualizarse y ejecutarse por fases a lo largo de un proceso continuo. La aplicación de la Gestión para resultados de desarrollo en fases permite a países como Timor-Leste a dominar un nivel de monitoreo antes de pasar al próximo. Esto sigue una progresión natural – de gestión de insumos e hitos fundamentales a la gestión de productos y resultados de corto plazo; y luego a los resultados a mediano plazo, resultados a largo plazo y finalmente al impacto general. Al centrarse en unos pocos pasos fundamentales a la vez, se van implementando los componentes fundamentales. Por ejemplo el gobierno primero reconoció públicamente la importancia del monitoreo y la evaluación. Este reconocimiento fue seguido de la declaración de que el tema debía ser encarado por grupos de trabajo sobre los programas sectoriales de inversión. Este fue un paso fundamental hacia adelante en el fomento de una cultura institucional y mecanismos para administrar para resultados en cada uno de estos sectores – otro “triumfo” importante.

Los resultados de M&E deben reflejar y vincularse directamente a las prioridades del gobierno. La vinculación de los resultados de M&E a las prioridades del gobierno abre las puertas para el progreso rápido. Por ejemplo, el Ministerio de Planeamiento y Finanzas ahora comprende la necesidad de una mejor alineación de las metas del Plan Nacional de Desarrollo, de planes de acción y metas anuales con la ejecución del presupuesto y las actividades que se están monitoreando.

La transferencia de conocimiento es tan valiosa como el apoyo financiero “sólido”, pero mucho más difícil de evaluar. En Leste de Timor, donantes como el Banco Mundial han hecho contribuciones importantes a través de la transferencia de conocimiento, destrezas y lecciones de otros países. La experiencia de Timor-Leste demuestra que los resultados relacionados con la transferencia de conocimiento son tan vitales como los resultados derivados del apoyo financiero a través de donaciones, créditos y apoyo de presupuestos. Pero ¿cuáles son las técnicas para monitorear la transferencia de políticas y conocimiento? ¿Cuáles son sus hitos, productos y efectos esperados?

Preguntas como estas plantean un reto interesante en el marco conceptual y de operaciones.

Conclusión y aplicabilidad a otros programas

El enfoque del Banco Mundial para colaborar con países frágiles de bajos ingresos posconflicto recalca la necesidad de reformas institucionales y asociaciones. También reconoce otras necesidades fundamentales: la importancia de permanecer comprometido, anclando las estrategias en el análisis sociopolítico sólido, promoviendo la demanda nacional y la capacidad para el cambio positivo, apoyando reformas de nivel de ingreso sencillas y factibles, explorando mecanismos innovadores para la prestación de servicios y el trabajo estrecho con los donantes.

En esta coyuntura, tres áreas de trabajo son particularmente pertinentes en Timor-Leste: el desarrollo de la capacidad para generar, procesar y analizar datos; reformas estratégicas de nivel de ingreso que anclan el uso de la información de resultados en el análisis de políticas; y la coordinación de los esfuerzos de los donantes en lo que se refiere a temas de M&E, indicadores, información y desarrollo de la capacidad estadística.

A pesar del esfuerzo encomiable de los donantes para apoyar la innovación técnica como los Sistemas de Administración de la Información, el uso del conocimiento profundo institucionalizado es mucho más difícil de arraigar. Timor-Leste destaca la necesidad de evaluar la prestación de servicios, y más allá de eso, también los efectos de la transferencia de conocimiento. Ambos son esenciales para el logro de los resultados de desarrollo en el terreno.

Por último, Timor-Leste ilustra varias consideraciones que distinguen a los países de bajos ingresos posconflicto de otros países en desarrollo que avanzan en el camino hacia la gestión para resultados de desarrollo:

- Un sistema de M&E normalmente no se basa en las encuestas porque las encuestas basadas en el campo normalmente no están orientadas para generar información corriente para la gestión y toma de decisiones. Las encuestas son un elemento necesario pero insuficiente para el monitoreo del desempeño. La situación y las necesidades son diferentes en los países frágiles de bajos ingresos. El monitoreo a través de la encuesta puede ser necesario en una fase muy inicial para comprobar los puntos de comparación y definir los resultados en el terreno. De hecho se pueden necesitar encuestas mientras se establecen y se fortalecen paralelamente los sistemas de información.



- Los estados nuevos frágiles como Timor-Leste requieren un apoyo concertado de la comunidad de desarrollo desde el comienzo. Consciente de la fragilidad de los sistemas sociales y económicos, sumado a instituciones débiles y falta de infraestructura, la comunidad internacional ofrece asesores técnicos que proveen una asistencia sustancial. No todos los asesores internacionales rinden al mismo nivel de capacidad, pero sí contribuyen mucha estabilidad y destrezas. La salida de los asesores a más largo plazo se debe escalonar cuidadosamente para evitar brechas costosas en las aptitudes y la confianza.
- El reemplazo de los asesores internacionales a largo plazo con consultores a corto plazo crea un diferente conjunto de problemas, particularmente porque los consultores a corto plazo rara vez proveen estabilidad o seguimiento a largo plazo. Los consultores a menudo tienen enfoques distintos al M&E. Dado que los consultores a corto plazo van y vienen, el proceso general de desarrollo institucional en M&E se ve afectado de diferentes maneras, incluyendo malentendidos y confusión en relación a los conceptos, la terminología y las normas de práctica. Si los donantes abordan este reto de frente centrándose en el desarrollo institucional sostenido y coordinado, los países frágiles como Timor-Leste se beneficiarán enormemente. Los donantes necesitan dedicar mucho más esfuerzo en armonizar sus estrategias para fortalecer la capacidad de M&E.

Resumen: Cómo se aplicaron los principios de la GpRD en Timor-Leste

1. En todas las fases— desde la planificación estratégica pasando por la implementación hasta la finalización y más allá— centrar el diálogo sobre los resultados con los países socios, las agencias de desarrollo y otros interesados directos.

- La asociación estratégica fuerte entre UNTAET y el Gobierno por un lado y los socios para el desarrollo por el otro, se centró explícitamente en apoyar al gobierno para lograr resultados y fueron fundamentales para el éxito relativo de los esfuerzos conjuntos de asistencia de los donantes.
- Las asociaciones de donantes con UNTAET y los gobiernos de transición también fueron guiadas por una matriz de actividades de 6 meses. Esta matriz de actividades suministró un marco de tiempo limitado para todos los logros fundamentales independientemente de los socios individuales.

2. Alinear las actividades de programación, monitoreo y evaluación reales con los resultados esperados acordados.

- Desde el principio se inició un enfoque centrado en resultados en todo el Gobierno. El Gobierno elegido asumió el liderazgo firme de la implementación del Plan Nacional de Desarrollo (PND). El PND se suscribe a los ODM.
- El PND define el crecimiento sostenible y la reducción de la pobreza como sus metas principales, planteando el marco macroeconómico y el marco de gastos a mediano plazo. Para hacer al PND más concreto, el Gobierno desarrolló recientemente 14 planes sectoriales de inversión y está creando grupos de trabajo sectoriales para su implementación.
- Guiado por el PND, cada organismo del sector público prepara planes anuales de acción (PAA) que abarcan las acciones prioritarias. La ejecución del presupuesto luego se vincula a los planes anuales de acción (PAA) en todas las unidades del gobierno.
- Los PAA son monitoreados por una matriz de información trimestral. Un sistema electrónico procesa los datos y apoya la producción de los informes de monitoreo trimestral que se comparten con los interesados directos.
- Se alinearon los programas de apoyo durante la transición (PAT) y la matriz de actividades de PAT al PND para esforzarse a lograr resultados dentro de un período limitado de tiempo.

3. Mantener el sistema de información de resultados tan sencillo, económico y fácil de usar como sea posible.

- Este sistema inicial de M&E incluye hitos e indicadores de producción clave. Esto es aparentemente porque en un país emergente es importante dar pasos clave explícitos (es decir, un nuevo programa de estudios escolares; una ley nueva) hacia los resultados, que de otro modo no se podrían completar plenamente.
- El sistema también incluye indicadores de efectos esperados según como sea posible. El énfasis ha sido en “proceder agresivamente” pero siempre con contrapartes para asegurar la propiedad y para mantener el sistema fácil de usar.
- En algunos sectores, los indicadores de efectos esperados siguen siendo un reto en un entorno donde las encuestas y los servicios estadísticos administrativos del sector son débiles.



4. Administrar para – y no por – resultados, organizando los recursos para lograr los efectos esperados.

- Los PAT promueven una orientación de resultados a través de una matriz de actividades de tiempo limitado, e inculcando disciplina en un entorno donde los mecanismos disciplinarios internos todavía son débiles.
- Los PAT apoyan los planes anuales estratégicos de todo el gobierno.
- El Gobierno usa los PAT para fortalecer la coordinación de los donantes mediante la integración de la mayoría de socios para el desarrollo en la preparación y el monitoreo de la matriz de actividades, suministrando así la base para monitorear los resultados de las actividades apoyadas por los donantes y por el gobierno.

5. Usar la información de resultados para el aprendizaje administrativo y la toma de decisiones, así como para informar y rendir cuentas.

- La información es usada por los sectores y el Gobierno en términos generales, pero se necesita una mejor racionalización del tipo de información que se necesita a diferentes niveles.
- Los miembros de la sociedad civil son consultados en el monitoreo de la matriz.

Actualización de la Implementación del Marco de Resultados – Rosalía Rodríguez-García, Banco Mundial, noviembre de 2005

De los países que han surgido de grandes disturbios sociales, Timor-Leste es un caso interesante de formación de capacidad del gobierno y de las instituciones a partir de cero. El país continúa progresando satisfactoriamente en su gestión para resultados mientras implementa su Plan Nacional de Desarrollo (PND) y estrategias sectoriales.

En 2006 se llevará a cabo una nueva Encuesta de Hogares que permitirá la comparación con el punto de partida de 2000. Los datos de la Encuesta de Salud Demográfica de 2003 (ESD) y el censo de 2004 ya han sido procesados y destacan los retos enormes por delante resultantes de una población mayor que la estimada previamente y la más alta tasa de fecundidad registrada en una ESD. (La tasa de crecimiento de la población se calcula en un 4 por ciento.)

El proceso de racionalizar la inversión y el apoyo en sectores específicos continúa a través de los 15 Grupos de Trabajo Sectoriales establecidos. El reto que se enfrenta será asegurar una buena conexión entre el sistema de M&E sectorial, el sistema de monitoreo nacional y las entidades de asignación presupuestaria (el Ministerio de Finanzas y las agencias de ayuda); elaborar un conjunto de indicadores para que los pro-

prios sectores monitoreen el proceso de implementación; y ampliar la participación de la sociedad civil.

El nuevo Programa de Apoyo a la Consolidación (PAC), que es apoyado por el Banco Mundial y otros socios para el desarrollo, ha profundizado su orientación a los resultados, basándose en los esfuerzos de la operación precedente. El gobierno y el propio Primer Ministro están usando el PAC para monitorear los resultados nacionales de alto nivel. De hecho, la presentación este año del Primer Ministro en la Cumbre Mundial en las Naciones Unidas se centró en informar sobre el progreso en las áreas clave del PAC. El PAC de 3 años y la EAP muestran a la gestión para los resultados como uno de los cuatro pilares acentuando las reglas de compromiso entre los donantes y los gobiernos.

Mientras el país se ocupa de la revisión de los resultados logrados hasta ahora en el contexto de diseñar el próximo Plan Nacional de Desarrollo (PND), habrá oportunidades para el refinamiento de los componentes del M&E, tanto del monitoreo como de los de evaluación, para profundizar el monitoreo de la implementación del PND. Es probable que el fortalecimiento de la capacidad de las instituciones de Timor-Leste para planificar, implementar y monitorear el logro de sus metas nacionales siga siendo un reto debido al nivel educativo de los funcionarios públicos y las mayores exigencias de desempeño que experimentarán las instituciones debido al crecimiento de la población, entre otras.

Referencias

Timor-Leste

Encuesta Demográfica y de Salud de Timor-Leste, 2005, basado en datos de 2003.

Informe de los ODM de Timor-Leste, 2004.

Timor-Leste: “Timor Oriental 2020, Nuestra nación, nuestro futuro”. Comisión de Planificación, Dili, abril de 2002.

Encuesta de Sucus de 2001: Análisis inicial e implicaciones para la reducción de la pobreza por la Administración Transitoria de Timor Oriental, Banco Asiático de Desarrollo (AsDB).

Banco Mundial (BM) y PNUD; y Encuesta de Medición de Normas de Timor-Leste, 2001, NSD.

Encuesta por conglomerados de indicadores múltiples (MICS), Timor-Leste 2002, UNICEF.



La pobreza en una nación nueva: Análisis para la acción, 2003, Ministerio de Planeamiento y Finanzas, BM, AsDB, JICA, PNUD, UNICEF y la Misión de Apoyo de las Naciones Unidas en Timor Oriental (UNMISSET). Este informe incluye una buena descripción de las diferentes encuestas. El informe usa las estadísticas sociales de 2001.

Banco Mundial

Informes de misión: Making M&E Matter—Get the Foundation Right por Jody Kusek y Ray Rist en Evaluation Insights, Vol.2, No. 2, 2000;

Evaluación de disposición de la República de Kirguistán, por Jody Kusek, Ray Rist y Rosalía Rodríguez-García, 2001; y

Evaluación de disposición de la Argentina en Santa Fe, por Elizabeth White y Rosalía Rodríguez-García, 2002.

Proyecto de documento de trabajo, Timor-Leste: Temas clave en la gobernanza. Banco Mundial, abril de 2004.

Resultados de medición del Banco Mundial: La mejora de las estadísticas nacionales en los países de AIF, noviembre de 2004.

Información del programa LICUS, Secretaría de Resultados de OPCS, 2004, Banco Mundial.

Para más información

Contacto: Rosalía Rodríguez-García, OPCS-Secretaría de Resultados, Banco Mundial

Correo electrónico:
rrodriguezgarcia@worldbank.org

Teléfono: +1-202-473-8846



Vietnam: Una estrategia integral para el crecimiento y la reducción de la pobreza

Autora: Carolyn Turk, Especialista Principal en Pobreza, Banco Mundial

Resumen Ejecutivo

Vietnam sobresale en Asia Oriental como un país que está enfrentando la reducción de la pobreza de una manera integral a la vez que mantiene una disciplina fiscal y desarrolla un programa sostenido de reforma, especialmente en la gestión del gasto público. La adopción de una Estrategia Integral de Reducción de la Pobreza y Crecimiento (EIRPC) en 2002 marcó un punto decisivo importante en los procesos de planificación del país. La planificación de Vietnam ha mejorado la concentración del país en resultados orientados a reducir la pobreza así como su implementación de un Plan de Acción de Armonización. Anteriormente, la planificación y las estrategias de desarrollo Vietnamitas reflejaban un criterio de economía dirigida. En cambio, la Estrategia Integral de Reducción de la Pobreza y Crecimiento depende de la descentralización, la participación social ampliada en la planificación y el logro de los Objetivos de Desarrollo para el Milenio adaptados a la visión nacional de Vietnam.

La nueva estrategia de planificación depende de la evidencia empírica y de la consulta para identificar las políticas que se cotejan con el logro de las metas. Define claramente el recurso requerido para ejecutar estas políticas, y establece los mecanismos para el monitoreo y la evaluación apropiados. Si bien la Estrategia Integral de Reducción de la Pobreza y Crecimiento inicialmente se elaboró al nivel central, el programa de reforma y el nuevo enfoque de planificación gradualmente se están filtrando a las provincias, las ciudades y las regiones. Actualmente los procesos de planificación están empezando a usar indicadores de desempeño vinculados a las medidas de política; y el monitoreo evalúa si se tomaron estas medidas, en lugar de tratar de cuantificar conjuntos complejos de efectos.

Para responsabilizar a los ministerios sectoriales y gobiernos provinciales del logro de las metas de desarrollo, se disseminan ampliamente los indicadores de desempeño con datos muy mejorados de la sustancialmente fortalecida Oficina de Estadística del Gobierno. El progreso hacia las metas de desarrollo se monitorea activamente a varios niveles, no sólo por el gobierno central sino que también por los donantes y una gama diversa de interesados directos con mejor acceso a información de fácil comprensión. En el próximo ciclo de planificación quinquenal, la Estrategia Integral de Reducción de la Pobreza probablemente desaparezca —porque sus principios están siendo incorporados ampliamente en los procesos de planificación a nivel central y regional.

Antecedentes: Crecimiento económico rápido y disminución de la pobreza

Vietnam sobresale en Asia Oriental como un país que está combatiendo la pobreza de una manera integral a la vez que mantiene la disciplina fiscal y un programa sostenido de reforma, especialmente en la gestión del gasto público.

Durante la última década, el tamaño de la economía de Vietnam creció más del doble a la vez que su tasa de pobreza se redujo a la mitad. A pesar de la crisis de Asia Oriental, el PIB per cápita se amplió en promedio en aproximadamente un 6 por ciento por año, hasta alrededor del 7 por ciento en 2003 y 2004. Las exportaciones aumentaron en un 20 por ciento y la inversión directa extranjera en un 10 por ciento por año. La tasa de ahorro aumentó seis veces a alrededor del 25 por ciento del PIB, con la inversión privada representando una participación cada vez mayor de la acumulación total de capital. El déficit de cuenta corriente es alrededor del 4,6 por ciento del PIB. Se espe-

ra que la inflación descienda a 5-6 por ciento en la mitad de 2005.

Este alto y sostenido crecimiento económico, ha conducido a una disminución brusca en la pobreza. El recuento de la pobreza disminuyó del 58 por ciento en 1993, al 37 por ciento en 1998 y al 29 por ciento en 2002. Aunque el progreso ha sido más lento y más desigual en algunas provincias, en general la disminución ha sido generalizada con un aumento moderado de la desigualdad. Los indicadores sociales han mejorado notablemente durante la última década, poniendo a Vietnam en una posición fuerte para lograr la mayoría de sus Objetivos de Desarrollo para el Milenio.

El desafío actual de Vietnam estriba en mantener el impulso del crecimiento económico en un marco de política que extienda y profundice los beneficios de la reducción de la pobreza.



La Estrategia Integral de Reducción de la Pobreza y Crecimiento

La Estrategia Integral de Reducción de la Pobreza y Crecimiento (EIRPC) sirvió como punto decisivo principal en los procesos de planificación de Vietnam – y en su concentración en el logro de resultados. Desde un principio, el EIRPC fue visto más que nada como un proceso para producir un documento escrito y un ejercicio realizado principalmente en el nivel central. Pero su aplicación se está extendiendo gradualmente a las provincias, las ciudades y las regiones. Este es un paso importante – porque en un país tan descentralizado como Vietnam, las necesidades de reforma deben ocurrir no sólo en los sectores clave de la economía sino que muy especialmente a lo largo de las provincias. Con el tiempo la EIRPC se debe incorporar en la planificación y la formulación de políticas de la economía y del país y en su totalidad.

¿Qué es una Estrategia Integral de Reducción de la Pobreza y Crecimiento?

La Estrategia Integral de Reducción de la Pobreza y Crecimiento es un plan de acción para el gobierno y una guía para los donantes internacionales para evaluar el progreso. Los planes económicos y estrategias de desarrollo anteriores en Vietnam se basaron en un criterio de economía dirigida administrada a nivel central. En cambio, la EIRPC permite la planificación descentralizada en un marco participativo orientado a resultados. La estrategia se derivó a través de la definición clara de las Metas de Desarrollo de Vietnam (una versión local de los Objetivos de Desarrollo para el Milenio) usando evidencia empírica y una consulta amplia para identificar las políticas que lograrían sus metas. El plan especifica los recursos necesarios detrás de esas políticas y establece marcos de monitoreo y evaluación para la gestión para resultados de desarrollo.

Objetivo: Transición a una “economía basada en el mercado con orientación socialista”

La Estrategia de Desarrollo Socioeconómico de diez años de Vietnam (EDSE, 2001–10) prevé una transición hacia una “economía de mercado con una orientación socialista”. La EIRPC, aprobada por el primer ministro en 2002, traduce esa visión a medidas y programas concretos.

Tres pilares soportan a la EIRPC:

Pilar	¿Qué se requiere?
Crecimiento alto durante la transición a una economía de mercado	Un programa de reforma estructural ambicioso elaborado por el gobierno
Crecimiento equitativo, socialmente incluyente, sostenible desde el punto de vista ambiental	Políticas sectoriales y programas sociales apropiados
Una administración moderna del sector público, sistema legal y de gobernanza	El éxito en esta área es necesario para lograr los dos primeros objetivos

Diseño e implementación de la Estrategia Integral de Reducción de la Pobreza y Crecimiento

Acciones de política organizadas y arraigadas en la EIRPC. La Asociación Internacional de Fomento (AIF) ha extendido una serie de Créditos de Apoyo a la Reducción de la Pobreza (CARP) durante la última década. Como se proyecta en la EIRPC, el CARP III profundizará las reformas en curso y el proceso lanzado por el Servicio de Reducción de la Pobreza y Crecimiento del FMI. El Reino Unido está cofinanciando un proyecto paralelo de Reforma de la Gestión Pública Financiera.

La función de los donantes

La Estrategia Integral de Reducción de la Pobreza y Crecimiento fue lanzada por el gobierno de Vietnam, apoyada por 27 países donantes, 11 organismos internacionales, 4 ONG internacionales y los sectores privados nacionales y extranjeros. Para apoyar este compromiso, los donantes han prometido contribuciones que suman los US\$ 3,4 mil millones para 2005, casi US\$ 600 millones más que la promesa de contribuciones de 2004.

Se espera que el Banco Mundial apoye a Vietnam mediante el financiamiento en condiciones concesionarias por US\$ 1,6 mil millones en 2004–2005.



El nuevo CARP III extenderá la implementación de las acciones de política de la EIRPC en las siguientes áreas:

- La integración mejorada con la economía mundial a través de acciones en la liberalización de aranceles aduaneros y comercio para satisfacer los requisitos para la adhesión posible a la Organización Mundial del Comercio.
- Poner a las empresas estatales en una base financiera sólida, haciéndolas más competitivas.
- Reformas en el sector financiero para implantar prácticas bancarias más sólidas, incluyendo mayor transparencia y los pasos hacia la capitalización de los bancos comerciales estatales.
- El desarrollo del privado sector en cuanto a la tributación y protección de los derechos de propiedad intelectual.
- El desarrollo de infraestructura en energía, transporte, electricidad, comunicaciones e infraestructura en gran escala.
- El mejoramiento en educación, atención de salud y reforma de la tenencia de la tierra.

Implementación de proyectos de infraestructura en gran escala. A finales de 2003 se amplió la EIRPC para mejorar la implementación en varias áreas – en particular, inversiones en infraestructura en gran escala. Los puntos débiles incluyeron la falta de evaluaciones serias de los impactos económicos, sociales y ambientales, el manejo inapropiado del reasentamiento de la población y de los mecanismos de indemnización, la gestión deficiente de proyectos que llevó en algunos casos a desfalcos y la supervisión limitada de las comunidades. La reforma se está realizando desde la premisa de que la infraestructura es necesaria para el crecimiento sostenido pero que no es un objetivo de desarrollo en sí. El nuevo énfasis sugiere que la selección de las inversiones se base en los análisis de los *impactos* que tendrían en cada período de tiempo, región y sector. El punto radica en los beneficiarios, no en los caminos. Se deben identificar los beneficiarios claramente así como se deben abordar las compensaciones potenciales entre el crecimiento y la reducción de la pobreza.

Mecanismos de financiamiento para el desarrollo incluyente. Con la descentralización, se les han asignado a los gobiernos locales mayores poderes en cuanto a la toma de decisiones en la asignación del gasto público. No obstante, los ingresos tributarios locales han descendido como una fracción de los ingresos totales. Para afrontar el déficit entre las responsabilidades y los ingresos de los gobiernos locales, la prestación de servicios al nivel de la comunidad cada vez más depende de los derechos que pagan los usua-

rios – una tendencia que tiende a ampliar las desigualdades entre las áreas más ricas y las más pobres. Para que el desarrollo sea incluyente, como lo especifica la EIRPC, las asignaciones presupuestarias deben ser perfeccionadas para corregir estas desigualdades.

Eficacia del gasto del gobierno. La mejora de los mecanismos de financiamiento es un tema intersectorial en el programa de reforma – y en la implementación del marco de resultados. Se necesitan marcos de gasto de visión hacia el futuro para mejorar la eficacia del gasto del gobierno. Por consiguiente, el programa de reforma y los mecanismos de monitoreo correspondientes, incluyen un programa ambicioso para la reforma de la gestión financiera pública.

Indicadores de desempeño. Una concentración eficaz de resultados requiere “factores desencadenantes” claros para medir y monitorear el desempeño. Al principio, el monitoreo sólo evaluaba si se habían tomado medidas particulares, no si se habían logrado resultados específicos. Con la adopción de la EIRPC, el gobierno introdujo el uso de indicadores – inicialmente un conjunto de 136, la mayoría de los cuales eran nuevos y muchos de los cuales se referían a las Metas de Desarrollo de Vietnam.

¿Cómo se determina cuáles son los indicadores pertinentes?

Durante los últimos diez años, la Oficina General de Estadísticas de Vietnam (OGE) ha implantado un sistema para generar estadísticas de la pobreza de excelente calidad. Estos datos se generan a través de encuestas de hogares bianuales a nivel nacional que recopilan información confiable y objetiva sobre el gasto, los ingresos y sobre temas relacionados con la salud y la educación. Al poner a disposición estos datos fácilmente a los investigadores y funcionarios del gobierno, la Oficina General de Estadísticas ha facilitado una cantidad enorme de investigación de gran calidad sobre las causas de la pobreza en Vietnam, haciendo posible un debate dinámico sobre cómo atacar la pobreza entre los funcionarios del gobierno, los investigadores y la comunidad donante. Este debate – hecho más accesible a través de un sitio de la OGE en la Web recientemente abierto – ayuda a plasmar el consenso sobre lo que es y no es un indicador “pertinente”.

Muchos de estos indicadores iniciales – por ejemplo, género, grupos étnicos y ubicación – requirieron un desglose adicional. Pero esto condujo a un nuevo problema: la creación continua de indicadores creó un sistema que sencillamente era demasiado grande. El Plan de Desarrollo Socioeconómico 2006–10 preliminar enumeraba 293 indicadores, muchos más de los que las instancias normativas podían administrar de



forma útil; y al nivel provincial, la recopilación e interpretación de datos se tornó aún más pesada y difícil de manejar. Así las cosas, mediante la consulta, los indicadores se revisaron, se refinaron y se priorizaron en una lista mutuamente acordada limitada a entre 30–60 indicadores “centrales”.

Los retos que enfrenta la EIRPC

El primer informe sobre el progreso de la EIRPC, preparado por el gobierno en 2003, destacó los logros en la implementación de las reformas, pero también señaló los estrangulamientos estructurales y los temas sociales no resueltos. En abril de 2004, un informe de personal del Banco Mundial también evaluó el progreso en alcanzar los factores desencadenantes para la implementación del CARP III. El progreso se consideró satisfactorio o altamente satisfactorio para todos los factores desencadenantes relacionados con el segundo y tercer pilares del programa de reforma (crecimiento equitativo, socialmente incluyente, sostenible y el establecimiento de sistemas modernos de gobernanza). Sin embargo, el progreso relacionado con el primer pilar (transición a una economía de mercado) fue marcadamente desigual. A este respecto, la “nota” más baja fue la de la reforma de las empresas estatales. Esto es particularmente importante en cuanto a la gestión de resultados porque las empresas estatales desempeñan una función sumamente significativa en la economía y su desempeño afecta directamente el bienestar de los trabajadores de bajo salario.

Adaptaciones a la implementación de la EIRPC

La adaptación de la implementación de la EIRPC ha sido un proceso dinámico. Unos cuantos ejemplos ilustran los tipos de acciones adaptadas que el gobierno está considerando o implementando:

Mejor evaluación de las empresas estatales. La reforma de las empresas estatales ha sido particularmente problemática debido a datos insuficientes y la transparencia generalmente limitada sobre el progreso real en el desempeño. En respuesta, el gobierno llevó a cabo una serie de estudios de diagnóstico en todos los sectores, así como un estudio de la capitalización de las empresas estatales. Los estudios revelaron que el papel relativo de las empresas estatales está disminuyendo en la economía (medido por el porcentaje de producción industrial, porcentaje de exportaciones no petroleras, porcentaje de crédito bancario, etc.). Si bien la proporción del crédito a las empresas estatales ha subido levemente, la proporción del crédito al sector privado ha aumentado mucho más. La proporción de la producción del sector privado ha aumentado notablemente; de forma tal que los indicadores de

monitoreo se deben mejorar y ajustar para reflejar estas tendencias más nuevas.

Extendiendo la EIRPC al nivel subnacional. Casi el 50 por ciento de las decisiones de gasto público se toman al nivel subnacional. Recientemente, el Ministerio de Planeamiento e Inversión coordinó una iniciativa multiprovincia (denominada “lanzamiento de la EIRPC”) para extender la EIRPC al nivel subnacional. Las actividades de colaboración entre los ministerios, las provincias y los donantes están en marcha en 18 provincias. Con el apoyo de 10 donantes, se están mejorando las destrezas para permitirle al gobierno tanto nacional como subnacional adaptarse al estilo más nuevo, de abajo arriba de planificación. Esto será aún más importante según las autoridades provinciales se involucren más directamente en el próximo proceso de planificación quinquenal.

Una metodología para calcular los costos futuros de operación y mantenimiento. La reforma pública de la gestión financiera ha puesto el énfasis en los procesos presupuestarios y los sistemas de información presupuestaria, no en los mecanismos para seleccionar o decidir sobre los gastos de capital. Las normas legales actuales sobre la preparación, evaluación y administración de proyectos no requieren que los costos se comparen con los beneficios. La metodología más nueva para calcular los costos futuros de operación y mantenimiento todavía no está suficientemente institucionalizada y las implicaciones presupuestarias de cada inversión de capital normalmente se toman en cuenta en la etapa de evaluación inicial de los proyectos.

Planificación en anticipación al ingreso a la OMC. Cada año se canaliza una cantidad considerable de recursos a proyectos importantes de inversión pública, muchos de los cuales son de carácter comerciales. Muchas inversiones públicas también se hacen en sectores donde los altos niveles de protección sin duda serán cuestionados si Vietnam se asocia a la OMC.

Mejora del proceso presupuestario del gobierno. La integración insuficiente del capital y los gastos fijos es un punto débil continuo del proceso presupuestario en Vietnam. Esta debilidad se multiplica por la insuficiente integración entre la planificación y los procesos del gasto. Si bien actualmente existe un presupuesto único – y las normas de ejecución de la Ley del Presupuesto establecieron un mecanismo de coordinación entre el Ministerio de Planeamiento e Inversión y el Ministerio de Finanzas – los dos pilares principales del presupuesto permanecen bastante desconectados. Se está desarrollando un Marco de Gasto a Mediano Plazo orientado a resultados que introduciría una dimensión con visión hacia el futuro, en particular, para



dar mayor consideración a los costos de operación y mantenimiento.

Un sistema más fiable de indicadores. Un sistema fiable de indicadores para monitorear los resultados clave de desarrollo es un componente esencial del programa de la EIRPC. La disponibilidad de la información aún sufre de la confusión alrededor de la medición y proyección de la pobreza. Si bien Vietnam ha producido varias encuestas de hogares de gran calidad y mapas preliminares de la pobreza basados en la práctica internacional, no obstante las decisiones de política son con demasiada frecuencia guiadas por métodos de medición de la pobreza de calidad variada. El trabajo analítico reciente revela que las prácticas actuales para focalizar a los pobres al nivel local son eficaces; sin embargo, las tasa de pobreza computadas por la agregación de estas clasificaciones locales son poco fiables. En reconocimiento de este problema, se ha creado un grupo de estudio para que proponga un sistema de indicadores para la medición de la pobreza y concentración en la pobreza.

El cambio hacia el logro de resultados. El marco general para el monitoreo y la evaluación sigue siendo fragmentado e ineficiente, conduciendo con frecuencia a la recolección excesiva y poco análisis de la información. En el marco de la EIRPC, los ministerios y las provincias están cambiando la concentración de sus planes quinquenales de desarrollo socioeconómico de los insumos y metas de producción de insumos, a los resultados. Esta transición ha sido acompañada de cierta confusión en cuanto a qué indicadores se monitorean mejor en diferentes niveles del gobierno. Varios socios para el desarrollo están apoyando al gobierno en la elaboración de un marco orientado a resultados para monitorear sus planes de desarrollo socioeconómico.

Factores para el éxito

En términos generales, el factor clave para el éxito es la apropiación continua de parte del gobierno del programa de reforma – extendido a los niveles provinciales y locales – y mayor rendición de cuentas y participación todo basado alrededor del monitoreo orientado a resultados.

Respecto a la coordinación del presupuesto con la planificación y el desempeño de la gestión, los resultados preliminares del borrador del Estudio del Gasto Público–Evaluación Fiduciaria Integrada (2004) destacó la importancia de los siguientes factores para el éxito:

- El Ministerio de Planeamiento e Inversión necesita asociarse con el Ministerio de Finanzas, los ministerios sectoriales y las provincias en la preparación de Marcos del Gasto a Mediano Plazo. Estos mar-

cos podrían surgir como herramientas analíticas y vehículos potentes comunes para coordinar la planificación y los ciclos de presupuestación.

- El Ministerio de Finanzas y el Ministerio de Planeamiento e Inversión deben fortalecer conjuntamente los vínculos entre los indicadores de desempeño y las decisiones presupuestarias. En el corto plazo, esto probablemente signifique incluir las Metas de Desarrollo de Vietnam en los programas de gasto existentes. A más largo plazo, el reto será fortalecer los mismos indicadores; y luego avanzar los procesos que priorizan las metas en paralelo con los programas de gasto departamentales y provinciales.
- Los sistemas de monitoreo de la prestación de servicios deben ser fuertes y útiles a todos los niveles. Una iniciativa reciente para poner a prueba una “boleta ciudadana de calificaciones” en cuatro ciudades es un ejemplo encomiable de cómo el monitoreo se puede simplificar y extender.
- El próximo ciclo de planificación quinquenal brinda una oportunidad de consolidar el cambio hacia la planificación basada en resultados. Como un documento independiente, no se necesita un segundo EIRPC. En cambio, el gobierno ha anunciado que los principios – en particular, un énfasis en los resultados – se incorporarán en los procesos de planificación del gobierno. Estos planes, preparados a los niveles nacional, sectorial y provincial, se redactarán en 2005.
- Una mejor medición de la pobreza ayudará a mantener la concentración en la pobreza durante la planificación. El gobierno ya produce datos excelentes sobre la pobreza, pero se están tomando medidas para mejorarlos aún más. Dentro de poco tiempo los datos oficiales reflejarán la pobreza y la desigualdad con mucha más exactitud.

Resultados

El resultado principal que se debe lograr con la EIRPC es mantener el programa de reforma a largo plazo. El continuo apoyo de la AIF mediante créditos de apoyo a la reducción de la pobreza puede ser un elemento importante para lograrlo. ¿Cómo se determinará eso? La robustez, la visibilidad, la penetración y la durabilidad de la EIRPC – como un proceso – debe contar la historia por sí misma.

Enseñanzas extraídas

La concentración clara y transparente de los reside en el centro de la reforma a largo plazo. Vietnam se ha comprometido a la integración con la economía mundial, al crecimiento rápido, a la estabilidad social y a la equidad. Para lograr esos resultados, los respon-



sables de la política deben implementar cambios profundos y de gran alcance. En muchos aspectos, Vietnam sigue siendo un sistema de economía dirigida a nivel central; por lo tanto, la reforma está llegando lentamente y de ningún modo es inevitable. Pero ¿el proceso de reforma es superficial o se mantendrá? Eso se determinará principalmente por los resultados, no por los políticos; y en ese sentido, la capacidad de *demonstrar* los resultados de forma veraz es crucial.

El trabajo analítico debe ser continuo, riguroso y proyectado a las áreas problema clave. El trabajo analítico mediante el Análisis de la Pobreza e Impacto Social se puede usar de forma más activa para guiar las reformas de reducción de la pobreza. El trabajo en curso sobre los impactos sociales del ingreso a la OMC, el desarrollo de un mercado de tierra y la participación reducida de las empresas estatales en ciertos sectores agropecuarios (por ejemplo, café) informará el apoyo futuro de los donantes y posiblemente conducirá a la consideración de medidas específicas de política para montar un esfuerzo sostenido de reforma en estas áreas. La investigación pragmática de este tipo provee una piedra angular para administrar para resultados.

Se debe prestar atención a lo que revelan los indicadores. Los indicadores han revelado que el gasto público – en salud, por ejemplo – se está quedando a la zaga de las metas de la EIRPC. Pero eso importa sólo si emanan medidas de las implicaciones de los datos. El simple señalar un problema con indicadores bien diseñados resulta útil e interesante, pero es sólo un ejercicio académico. Hacer algo al respecto – y luego hacer el seguimiento de los resultados de eso “que se hace” – es la esencia del marco de la gestión para resultados de desarrollo.

Conclusiones y aplicabilidad más amplia

Como un país que está saliendo de un entorno y economía estrictamente socialistas – y luego avanza a adoptar programas pragmáticos, orientados al mercado a la vez que establece un programa sostenido de reformas orientadas a la reducción de la pobreza – Vietnam es un caso interesante. Otros países, especialmente en la antigua Unión Soviética y en Asia Central, pueden encontrar paralelos útiles que son sumamente pertinentes a sus propias situaciones.

Las reformas permanentes de los procesos de planificación reflejan profundamente el cambio de Vietnam de una planificación centralizada a una descentralizada. El gobierno recientemente comenzó a preparar un nuevo Plan de Desarrollo Socioeconómico quinquenal (PSED, 2006–2010). El plan anterior (2001–2005) se llevó a cabo además de la Estrategia Integral de Reducción de la Pobreza y Crecimiento, el cual se des-

cribió como un “plan de acción” para el PSED y fue aceptado como una estrategia de reducción de la pobreza por la comunidad donante internacional. Pero durante el próximo período, los dos instrumentos de planificación serán fusionados.

¿Qué implicancia tiene la fusión del PSED y la EIRPC para el proceso de planificación recién iniciado? Durante años, el PSED ha sido el pilar de la planificación estratégica de Vietnam. Basado en la consulta formal dentro del gobierno y las estructuras partidarias, el anterior PSED 2001–2005 estableció metas y metas de producción detalladas para cada región geográfica y cada sector productivo de la economía. Los datos económicos, sociales y de la pobreza fueron extraídos de fuentes gubernamentales. En cambio, la EIRPC, no ha tenido la misma función histórica de dirigir las actividades del gobierno; no obstante se han sentado las bases de un nuevo enfoque para la planificación socioeconómica, tanto respecto al proceso como de fondo. Las consultas con los donantes y la sociedad civil han sido mucho más amplias. Han incluido organizaciones locales y comunidades pobres. Se ha elaborado un marco analítico mucho más fuerte, basado en datos fiables tanto de dentro como de fuera del gobierno. El logro de resultados estratégicos, en lugar de metas de producción, motiva las medidas y las acciones públicas identificadas en la EIRPC y la EIRPC también esbozan los mecanismos para monitorear el progreso que están enmarcados alrededor de las Metas de Desarrollo de Vietnam.

Resumen: Cómo se aplicaron los principios de la GpRD en la gestión del gasto público y la reducción sostenida de la pobreza en Vietnam

1. En todas las fases – desde la planificación estratégica a la implementación hasta la finalización y más allá – centrar el diálogo sobre los resultados con los países socios, las agencias de desarrollo y otros interesados directos.

- Se asimió una expectativa para *resultados* en la EIRPC al concentrar la atención en una versión plenamente “vietnamizada” de los Objetivos de Desarrollo para el Milenio adaptados a resultados.
- Conducido por la EIRPC, los ministerios y las provincias están reorientando el próximo plan de desarrollo socioeconómico quinquenal no en metas de producción de insumos sino que en la concentración en los resultados.

2. Alinear la programación real, el monitoreo y las actividades de evaluación con los resultados previstos acordados.

- Los estudios de diagnóstico sobre el desempeño real de las empresas estatales condujeron a –o al



menos apuntaron hacia – la necesidad de la reforma continua de las empresas estatales.

- El proceso de presupuestación para los gastos principales de capital se está concentrando más en el uso de análisis de costo–beneficio.
- Se está elaborando un Marco de Gasto a Mediano Plazo con miras al futuro que se centra en los resultados a través de mayor consideración de los costos de operación y mantenimiento.

3. Mantener el sistema de información de resultados tan sencillo, económico y fácil de usar como sea posible.

- De una lista preliminar del ministerio de 293 indicadores y 140 indicadores inicialmente desarrollados para la Reducción de la Pobreza y la Estrategia de Crecimiento Integral, se ha desarrollado un “núcleo” simplificado de 30–60 indicadores.
- La Oficina Estadística General no sólo ha producido y difundido la enorme cantidad de investigación de gran calidad sobre las causas de la pobreza, sino que también ha ayudado a estimular un debate activo sobre qué hacer acerca de ello mediante la difusión amplia en formatos comprensibles.

4. Administrar para – y no por– resultados, organizando los recursos para lograr los efectos esperados.

- El reconocimiento que el énfasis en la inversión en infraestructuras de gran escala gradualmente se debe cambiar de los “camino y puentes” a los beneficios para los beneficiarios.
- El concepto central de la EIRPC – un proceso participativo incluyente para administrar para resultados tanto para el crecimiento *como* para la reducción de la pobreza – está evolucionando como un principio central de lo que fuera un proceso oficial de planificación de una economía planificada.

5. Usar la información de resultados para el aprendizaje administrativo y la toma de decisiones, así como para informar y rendir cuentas.

- En reconocimiento de las dificultades de agrupar y medir las tasas de pobreza, se ha establecido un grupo de trabajo para que proponga un mejor sistema de indicadores de pobreza.
- El acceso al proceso de presupuestación les ha ayudado a los gobiernos locales a abordar las discrepancias entre las responsabilidades que les han asignado y los recursos fiscales con los que disponen.

Actualización de la Implementación del Marco de Resultados – Rob Swinkels, Banco Mundial, Hanoi, noviembre de 2005

Muchos de los indicadores de resultados, como se identifican en la EIRPC, están siendo actualizados a través de la Encuesta del Nivel de Vida de los Hogares de alta calidad de Vietnam (ENVH), que se realiza cada dos años. Las dos últimas encuestas, realizadas en 2002 y 2004, proporcionan actualizaciones fiables no sólo en los indicadores de pobreza sino también en el acceso y uso de los servicios sociales y la infraestructura. Estos datos generan una gran cantidad de trabajo analítico sobre la pobreza y el progreso social en Vietnam. La mayoría de esta investigación es realizada por investigadores vietnamitas. Sin embargo, hasta la fecha pocos ministerios sectoriales han hecho un uso activo de esta información en sus procesos decisorios. Su propio sistema oficial de planificación e información de monitoreo no les exigía que la usaran.

En 2005, Vietnam comenzó los preparativos de sus nuevos planes quinquenales para 2006–2010. Esto incluye planes sectoriales y un Plan de Desarrollo Socioeconómico general (PDS) basado en los planes sectoriales. El primer ministro dio instrucciones precisas respecto al uso de los principios de la EIRPC en la preparación de estos planes. Esto incluía un énfasis en los Objetivos de Desarrollo de Vietnam, la versión local de los ODM, y el fortalecimiento del monitoreo del avance en la implementación del plan. Los donantes se reunieron para prestar apoyo y capacitación a varios ministerios sectoriales y provincias acerca de cómo seguir este nuevo enfoque al preparar estos nuevos planes, o sea, dejar de poner el énfasis en la producción industrial y la construcción de infraestructura y, en cambio, centrarse más en los efectos que demuestran los cambios que el plan se propone lograr en la vida de la gente.

El primer paso en este esfuerzo de apoyo era recalcar la importancia de estructurar los planes de tal manera que se pudieran monitorear. Tradicionalmente, los planes del gobierno vietnamita contienen largas listas de los logros, los problemas, los objetivos, las metas, los indicadores y las cosas para hacer, sin mostrar mucha conexión entre ellos. Los donantes sugirieron el uso de una jerarquía de objetivos que muestre cómo algunos sub–objetivos juntos se vinculan con otros objetivos y las metas más generales. Algunos ministerios sectoriales progresistas como el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR) comenzaron a usar marcos lógicos que les ayudaron a hacer esto. Otros siguieron un enfoque más tradicional y han logrado avances limitados hasta ahora.



Un segundo paso fue promover la vinculación de un conjunto de indicadores a cada uno de estos objetivos para seguir el avance hacia su logro, y la especificación de las fuentes de datos para cada uno de estos indicadores. A medida que el gobierno está aproximándose a la finalización de la redacción de su Plan de Desarrollo Socioeconómico general (PDS) de 2006–2010, ha indicado que procurará adjuntar un marco adecuado de M&E. Es probable que esto incluirá muchos más indicadores de efecto (resultados) que antes, a los que se les hará seguimiento por fuentes de datos más independientes, como las encuestas de hogares. El proyecto de PDS ya usa datos de pobreza basados en encuestas que satisfacen los criterios internacionales de calidad, reemplazando su enfoque tradicional basado en la información administrativa.

Referencias

Sitio Web de CPRGS: www.cprgs.org.

Sitio Web GSO (www.gso.gov.vn)

Documento del programa para el Tercer Crédito de Apoyo a la Reducción de la Pobreza, Informe No.28916–VN, 25 de mayo de 2004. Banco Mundial.

Vietnam: Administrando el gasto público para la reducción de la pobreza y el crecimiento – Revisión del gasto público y evaluación fiduciaria integrada. Borrador de informe, 8 de octubre de 2004. Banco Mundial.

Centro de Información de Desarrollo de Vietnam: Asociación para el Desarrollo: Actualización, informe preparado para la Reunión del Grupo Consultivo, Ciudad de Vinh, 16–17 de junio de 2004.

Para más información

Contacto: Martin Rama, Economista Principal, Oficina del Banco Mundial en Hanoi.

Correo electrónico: mrma@worldbank.org.

Teléfono: +84–4–934–6600

Contacto: Carolyn Turk, Especialista Principal en Pobreza, Oficina del Banco Mundial en Hanoi.

Correo electrónico: cturk@worldbank.org.

Teléfono: +84–4–934–6600



Nepal: Hacia la gestión orientada a la consecución de resultados

Autor: Dr. Shankar Prasad Sharma, Vicepresidente, Comisión Nacional de Planificación, Nepal

Resumen Ejecutivo

El Gobierno de Nepal (GN) está creando e implementando un marco de gestión orientada a la consecución de resultados (GOR) que proporcionará una estructura sólida para la gestión de la planificación y el gasto al nivel sectorial, apoyará los planes de negocios sectoriales con componentes significativos de resultados y desarrollará capacidades de monitoreo y evaluación en todos los niveles. El Documento de Estrategia para la Reducción de la Pobreza de Nepal (DERP), que corresponde al 10º plan nacional, define indicadores intermedios y efectos esperados, a la vez que también ordena el monitoreo anual de dichos indicadores y efectos. El DERP exige el monitoreo anual de los indicadores intermedios y de algunos indicadores de efectos. El Marco de Gasto de Mediano Plazo de Nepal (MGMP) contiene prioridades, programas y proyectos, y fija los objetivos anuales en los niveles nacional y sectorial. Los planes de negocios sectoriales proporcionan una base para la armonización de la asistencia externa y, potencialmente, para los enfoques sectoriales (ES). Cada plan de negocios sectorial contiene objetivos específicos, medidas y metas, plazos y organismos responsables, estimaciones de gastos/presupuesto y mecanismos de evaluación.

Retos y progreso hasta la fecha – El progreso ha sido lento mientras las funciones de planificación e implementación se descentralizaban gradualmente a las unidades administrativas subnacionales. Los sistemas de análisis y monitoreo de Nepal han tratado históricamente al monitoreo de los insumos como una tarea administrativa ordinaria de los ministerios sectoriales y de la Comisión Nacional de Planificación. Hacer la transición a la gestión orientada a la consecución de resultados (GOR) ha sido un reto constante, dadas las limitaciones institucionales y técnicas de las entidades administrativas subnacionales. No obstante, la evidencia de avances muy importantes incluye la emergente orientación hacia resultados de parte del Gobierno, la implementación de la gestión basada en el desempeño del Marco de Gasto a Mediano Plazo (MGMP) y la reforma de la administración pública, así como información y procedimientos armonizados.

Enseñanzas extraídas – Entre las lecciones clave de la experiencia de Nepal se encuentran:

- **La necesidad de aumentar la capacidad.** La implementación de la GOR requiere inversión en capacitación y educación y el apoyo decidido de los altos niveles del Gobierno.
- **El papel clave de las encuestas a nivel nacional.** Las fragmentadas encuestas sectoriales y domésticas temáticas deben unificarse para aliviar la confusión creada por los distintos estimados que emanan de diferentes encuestas sobre indicadores comunes.
- **Monitoreo de los programas focalizados.** La inclusión social como objetivo del desarrollo requiere mecanismos fuertes para monitorear los programas focalizados en la reducción de la pobreza.

Conclusiones. El GN está implementando la GOR para mejorar la eficacia en el desarrollo y mejorar la calidad de vida del pueblo nepalés. Con este fin, el gobierno ha introducido importantes reformas en la política y en los niveles institucionales. El Gobierno necesita desarrollar aún más su capacidad institucional y técnica, empezando en el nivel central pero moviéndose rápidamente al nivel subnacional.



Problemas/temas abordados

El GN ha estado embarcado en ejercicios de planificación durante medio siglo, un período durante el cual la ayuda externa y los desembolsos presupuestarios han aumentado significativamente.

Sin embargo, el desempeño general ha tenido altibajos, con mejoras importantes en algunas áreas pero con resultados decepcionantes en otras. Los factores contribuyentes incluyen:

- El predominio de las agendas políticas
- Estructuras burocráticas demasiado centralizadas con capacidades de implementación
- Predominio de la planificación “de arriba abajo”
- Un sector privado subdesarrollado
- Coordinación inadecuada de los socios (donantes) para el desarrollo

El Gobierno ahora está comprometido con la creación y la implementación de un marco de gestión orientada a la consecución de resultados (GOR) que abordará estas limitaciones. El siguiente caso describe cómo Nepal ha reformado de forma agresiva su gestión del sector público basado en los principios de la GOR, con el objetivo de apoyar de forma más eficaz la estrategia de desarrollo del país tal como se ha postulado en su DERP.

Objetivos

Este programa a nivel nacional evolucionó como parte del desarrollo del Décimo Plan/DERP de Nepal (ver más adelante). Los diversos componentes descritos en este resumen de caso fueron diseñados para:

- Crear una conciencia en todo el Gobierno sobre la gestión orientada a la consecución de resultados y la necesidad de monitorear el desempeño
- Formar capacidad de gestión orientada a la consecución de resultados (GOR)
- Proporcionar una estructura sólida para la planificación y la gestión del gasto en el nivel sectorial
- Apoyar los planes de negocios sectoriales con componentes significativos de resultados
- Mejorar significativamente las capacidades de monitoreo y evaluación de Nepal en todos los niveles

Diseño e implementación

Documento de Estrategia para la Reducción de la pobreza (Décimo Plan/DERP). El DERP de Nepal, que corresponde al Décimo Plan Nacional, difiere en tres aspectos importantes de los ejercicios de planificación anteriores. Primero, la elaboración del DERP comprendió consultas extensas con los socios para el

desarrollo, incluyendo la exposición de los objetivos de desarrollo, planes, políticas, programas e indicadores de monitoreo. Segundo, los planes sectoriales fueron elaborados por los ministerios responsables, bajo la coordinación general de la Comisión Nacional de Planificación, mejorando así la apropiación en cada organismo. Y tercero, se establecieron fuertes vínculos entre las metas de reducción de la pobreza y el desarrollo humano por un lado y las metas y los objetivos sectoriales por el otro. El DERP exige el monitoreo anual de los indicadores intermedios y de algunos indicadores de efectos esperados. El desempeño, medido según los indicadores intermedios, será monitoreado anualmente, lo que proporcionará una base sólida para evaluar el avance.

Marco de Gasto a Mediano Plazo (MGMP). El MGMP de Nepal, revisado anualmente, contiene prioridades, programas y proyectos, y establece objetivos anuales a nivel nacional y sectorial para un período de tres años. El MGMP muestra los gastos del año anterior de cada sector y subsector, los estimados para las asignaciones presupuestarias del año en curso para el siguiente año y las predicciones para dos años más. Los organismos de ejecución preparan planes/programas de trabajo de calidad detallados con indicadores de desempeño. La liberación de las asignaciones presupuestadas depende del desempeño demostrado. Ahora el Gobierno está trabajando para institucionalizar el MGMP, lo que incluye la elaboración de manuales y normas integrales.

Planes de negocios sectoriales. Los planes de negocios sectoriales proporcionan una base para la armonización de la asistencia externa y, potencialmente, para los enfoques sectoriales (ES). Cada plan de negocios sectorial incluye metas orientadas a la consecución de resultados e indicadores. Estos planes de negocios identifican:

- Efectos clave (es decir, objetivos estratégicos)
- Medidas de desempeño y metas
- Plazos y agencias responsables
- Estimaciones de gastos/presupuestos
- Mecanismos de evaluación
- Factores fundamentales para la implementación eficaz (“factores clave para el éxito”)

Sistema de Monitoreo y Análisis de la Pobreza (SMAP). El SMAP de Nepal sigue los indicadores de las políticas, los programas y los proyectos. Los objetivos incluyen el monitoreo de (i) las asignaciones presupuestarias para programas y políticas centrales; (ii) los indicadores de proceso/actividad de políticas y programas; y (iii) las metas de políticas y programas centrales dentro del DERP. Para lograr esto, el SMAP integra las encuestas de hogares y los sistemas de in-



formación de gestión para apoyar el monitoreo de los insumos, productos y efectos. Los cinco componentes principales del SMAP son:

- Monitoreo de la implementación (o de los insumos/productos)
- Monitoreo de efectos o bienestar
- Evaluación de impacto
- Sistema de información para la gestión de la pobreza; y
- Comunicación/promoción

Seguimiento del gasto público. Además del monitoreo ordinario de los gastos, el Gobierno ha iniciado el seguimiento del gasto público; inicialmente se cubrirá un sector cada año. En 2003, se completó el seguimiento del gasto público para el sector de educación, y en 2004 se siguió el gasto de los sectores vial y de salud. Las indicaciones iniciales son que este seguimiento ha ayudado a identificar retrasos procesales fundamentales. Esta actividad se ampliará e institucionalizará.

Retos encontrados

Traspaso. Una GOR eficaz requiere la participación de todas las dependencias gubernamentales, en todos los niveles. Sin embargo, hasta la fecha el ejercicio en Nepal ha permanecido en gran parte en el nivel central. El progreso ha sido lento mientras las funciones de planificación e implementación se transfieren gradualmente a las unidades administrativas subnacionales. El Gobierno tiene planes de realizar encuestas domésticas en el nivel de distrito para apoyar la planificación e implementación descentralizadas. La implementación eficaz de la planificación en el nivel de distrito requerirá mejores procedimientos financieros y más transparentes, procesos de contabilidad y auditoría claramente definidos y mecanismos de monitoreo simplificados en dicho nivel.

Sistemas de monitoreo tradicionales. Históricamente, los sistemas de monitoreo y análisis de Nepal han considerado al monitoreo de insumos como una tarea administrativa ordinaria de los ministerios sectoriales y de la Comisión Nacional de Planificación, mientras que el monitoreo de productos se ha centrado principalmente en el lado del gasto. Tradicionalmente, el monitoreo de la pobreza incluía encuestas de hogares en gran escala. La integración y mejora de estos mecanismos de recopilación de datos ha sido un reto constante.

Desarrollo de la capacidad en los organismos de monitoreo. Los organismos de monitoreo de Nepal no tienen suficientes recursos humanos y financieros, asignando pocos recursos para la recopilación y el análisis de datos. Estas limitaciones institucionales de

capacidad son más pronunciadas en los entes administrativos subnacionales. Se necesita un desarrollo general de capacidades para mejorar la calidad de los datos recopilados y la solvencia de los organismos para analizar y evaluar los resultados.

Resultados logrados

La orientación hacia resultados del Gobierno. El Gobierno, con el apoyo de interesados directos, se está centrando ahora en el logro de resultados. Ha habido un cambio gradual hacia la participación de los interesados directos y la apropiación, así como reformas significativas en la administración pública y el sector financiero. El Gobierno ha desarrollado un MGMP para mejorar la planificación y el establecimiento de prioridades, y las revisiones sistemáticas del gasto están ayudando a la asignación de recursos de forma racional y a reducir al mínimo el despilfarro.

Marco de Gasto a Mediano Plazo. El MGMP ayuda a cerrar la brecha entre los planes anuales y los planes periódicos, reduciendo en el proceso la discrepancia entre el presupuesto anual y la planificación periódica. Los beneficios del MGMP de Nepal han incluido:

Gestión basada en el desempeño y reforma de la Administración Pública. Nepal está comprometido con la mejora de la gobernanza y de la capacidad en sus instituciones. Esto ayudará a fortalecer el nexo entre la planificación y los efectos cuantificables. Además de los esfuerzos continuos para adecuar el tamaño de la burocracia, se han desarrollado indicadores de desempeño para todos los Ministerios. Los ministerios tienen a cargo el monitoreo y la evaluación de la eficiencia organizacional e individual. Los objetivos y las metas institucionales que bajan en cascada a las unidades operativas y a los individuos apoyan estas iniciativas. Estos indicadores se hacen corresponder con los indicadores de efectos identificados en los planes de negocios sectoriales. El mecanismo de monitoreo del desempeño complementa los sistemas existentes de seguimiento del gasto público y de seguimiento del desempeño y determinará (i) si los gastos en los programas y proyectos focalizados llegan a las instituciones de prestación de servicios finales designadas; y (ii) si los productos y el servicio de tales programas y proyectos llegan a las áreas/grupos desfavorecidos.

Información y procedimientos armonizados. El Gobierno colabora estrechamente con sus socios en el desarrollo para elaborar procedimientos y sistemas de información armonizados. Estos procesos y sistemas se revisan y mejoran periódicamente. Cuando se aplican eficazmente, cumplen un papel importante en la reducción de los costos de transacción en el transcurso del tiempo.



Enseñanzas extraídas

Es necesario aumentar la capacidad de los recursos humanos. La implementación de la GOR requiere inversiones en la capacitación y la educación de los recursos humanos, así como el apoyo decidido de altos funcionarios del Gobierno. El personal necesita comprender por qué la GOR es importante y cómo ejecutar los aspectos técnicos. Hay una necesidad apremiante de preparar materiales de referencia, manuales y normas, y luego diseminarlos y usarlos como base para la capacitación integral.

La función clave de las encuestas a nivel nacional. El Gobierno administra de forma regular una encuesta nacional de hogares para recopilar datos sobre los indicadores de desarrollo humano y social. Los resultados de varias encuestas de hogares temáticas emprendidas por las instituciones sectoriales se integrarán en una encuesta unificada de hogares para aliviar la confusión creada por los diversos estimados que emanan de diferentes encuestas.

Monitoreo especial de los programas focalizados. Nepal le da prioridad a la inclusión social, lo que implica la necesidad de crear un mecanismo fuerte para monitorear los programas focalizados en la pobreza. Tal mecanismo debe centrarse en los procesos de insumos y los productos para asegurar que los programas y los recursos lleguen a los beneficiarios propuestos y produzcan los resultados previstos. Dos de las herramientas más importantes al respecto son el seguimiento del gasto público y las encuestas de prestación de servicios.

Conclusiones

El GN ha estado siempre interesado en la implementación de programas de desarrollo que tienen un impacto directo sobre la calidad de vida del pueblo nepalés. La GOR está resultando ser una herramienta importante para mejorar la eficacia y servir mejor a los ciudadanos de Nepal. Durante los últimos años, el gobierno ha introducido reformas importantes de política e institucionales. No obstante, el Gobierno reconoce que existe una necesidad constante de desarrollar la capacidad institucional, empezando en el nivel central pero extendiéndose rápidamente al nivel subnacional. Sólo así se podrán lograr los objetivos de desarrollo nacional del GN.

Para más información

Contacto: Dr. Shankar Prasad Sharma, Vicepresidente, Comisión Nacional de Planificación, Nepal

Correo electrónico: teerthadhakal@yahoo.com



Uganda: Evolución y armonización de una orientación hacia resultados

Autores:

Peter M. Ssentongo, Comisionado Adjunto para la Coordinación y el Monitoreo, Gobierno de Uganda

Rema Nair Balasundaram, Consultor, Política Operativa y Servicios del País, Banco Mundial

Resumen Ejecutivo

Los marcos de política y las reformas formuladas por el Gobierno de Uganda desde mediados de los años ochenta colocan a Uganda como un precursor y líder en su carrera hacia la eficacia en el desarrollo y una alineación temprana hacia resultados en la región de África saharense. Este resumen examina la evolución de la alineación a los resultados en el contexto de los programas de alivio a la pobreza y los sectores y extrae lecciones y conclusiones sobre la situación actual.

Introducción

Uganda ganó su independencia en 1962, y el nuevo Gobierno del Movimiento Nacional de Resistencia conducido por SE el Presidente Museveni asumió el poder en 1986. En ese entonces, gran parte de la infraestructura estaba destruida y el PIB per cápita era un 40% más bajo de lo que lo había sido en 1971.³⁰ El trabajo del gobierno se concentró en priorizar la restauración de la paz y la estabilidad económica y en establecer un marco de política continuo y en evolución,³¹ construido alrededor de un proceso sostenido de reforma y rehabilitación. La alineación a los resultados de Uganda comenzó a fines de los años ochenta, cuando se implantaron una serie de reformas económicas que el país asumió cada vez más como propias. Estas reformas incluían:

- un Programa de Reactivación Económica en 1987,
- la liberalización del sistema de cambio,
- la promulgación de una iniciativa de descentralización en 1987,
- la Ley del Gobierno Local establecida en 1997,
- la reforma de la administración pública para reducir el tamaño de la administración pública y reorientarlo hacia un Sistema de Gestión Orientado a Resultados, y
- la Declaración de Educación Primaria Universal en 1997.

En 1995, Uganda emprendió un proceso participativo para formular un marco de desarrollo holístico a largo

plazo centrado en la pobreza para reducir la pobreza en todas sus dimensiones. El proceso culminó con la formulación del *Plan de Acción para la Erradicación de la Pobreza de 1997* (PAEP).

El establecimiento del Fondo de Acción para la Erradicación de la Pobreza en 1998 guió el desarrollo social en pro de los pobres, a lo cual le siguió una revisión posterior y la adopción del PAEP como la Estrategia para la Reducción de la Pobreza en 2000. Uganda fue el primer país en la Región Subsahara de África en presentar, en mayo de 2000, un Documento de Estrategia para la Erradicación de la Pobreza completo (DERP) a los Directorios del Banco y del FMI. Para este fin se usó un resumen del Plan de Acción para la Erradicación de la Pobreza del Gobierno (PAEP), un plan de desarrollo a mediano plazo elaborado por el país, dado que los objetivos y el contenido del DERP y el PAEP eran congruentes. El PAEP se convirtió en el marco primario para la planificación y se implementó a través del Marco de Gasto a Mediano Plazo, un plan renovable de tres años que guió el ciclo del presupuesto anual desde 1992.³² Fue en ese momento que Uganda se convirtió en el primer país de la región del África Saharense en calificar para la Iniciativa de los Países Pobres Muy Endeudados (PPME). Uganda acaba de publicar la tercera versión del PAEP – el PAEP 2004 – cuyo enfoque va más allá de los cuatro sectores sociales originales, poniendo el énfasis en el sector privado, la organización de la sociedad civil y el desempeño del sector público en la entrega de resultados de desarrollo. El PAEP 2004 especifica los resultados de desarrollo esperados de una manera más coherente en la matriz de política y resultados del PAEP.

³⁰ Coordinación y Apoyo Sectorial, IOB de los Países Bajos, 2003.

³¹ Uganda: Estudio de caso de país, CAD-OCDE, octubre de 2002.

³² Coordinación y Apoyo Sectorial, IOB de los Países Bajos, 2003.



Contexto del país

Durante los últimos 19 años, el Gobierno de Uganda ha implementado políticas orientadas a erradicar la pobreza de su pueblo. Estas políticas han conducido a una reducción sustancial en los niveles de pobreza, de un 56% en 1992 a un 38% en 2003. El PIB per cápita del país es de aproximadamente US\$ 250, la esperanza de vida al nacer es de 47,3 años, la alfabetización de adultos (% de la población mayor de 15 años) es del 68,9, y Uganda ocupa el puesto 144 entre 175 países (Índice de Desarrollo Humano (IDH) PNUD, 2003).

En 1997 se elaboró y se lanzó el Plan de Acción para la Erradicación de la Pobreza (PAEP), un marco para afrontar los desafíos clave de la pobreza. Durante el proceso de implementación surgieron nuevos retos que llevaron al gobierno a emprender la primera revisión del PAEP en 2000.³³ Para ese entonces, Uganda había tenido éxito en revertir la fuga masiva de capitales, creando estabilidad macroeconómica, reconstruyendo las instituciones públicas clave y revitalizando la participación cívica local. El desempeño de Uganda a nivel macroeconómico también ha sido notable, sin embargo la transición de un “rebote” pos-conflicto en el crecimiento a una expansión rápida sostenida ha sido difícil de alcanzar y en 2000 los indicadores sociales de Uganda aún estaban por debajo del promedio de los países del África Saharensis.

Primeros esfuerzos para promover la alineación alrededor de los resultados

El proceso de alineación a resultados y las estrategias de reducción de la pobreza basadas en las necesidades del país comenzó a mediados de los años noventa. La Reunión del Grupo Consultivo de julio de 1995 analizó una Actualización de la Pobreza en Uganda, lo que dio lugar a que los miembros solicitaran otra reunión para tratar los temas de la pobreza en Uganda. Con la presencia y alocución del Presidente Museveni y con la asistencia del Gobierno de los Países Bajos, los donantes, el Gobierno de Uganda y miembros de la sociedad civil se reunieron a finales de 1995 para elaborar una estrategia para asegurar que el crecimiento económico tuviera un impacto más eficaz sobre la pobreza. Esto condujo al establecimiento de un Grupo de Estudio sobre la Erradicación de la Pobreza a nivel nacional, compuesto de funcionarios del gobierno, las ONG en Uganda y los donantes. El Grupo de Estudio completó, a mediados de 1996, un documento de estrategia que se convirtió en un documento clave en el presupuesto del ejercicio económico 1996–97 que

³³ República de Uganda, PAEP y Evaluación Conjunta del Personal, Banco Mundial, FMI.

fuera posteriormente analizado durante una reunión especial del Grupo Consultivo en 1996. Esto culminó con la formulación del Plan de Acción para la Erradicación de la Pobreza (PAEP) en 1997, un marco integral de planificación nacional para reducir la pobreza que incluía: la educación primaria universal; la atención primaria de salud; el suministro de agua; el saneamiento; la extensión agrícola; y los caminos rurales. Para hacer operativo al PAEP se elaboraron planes de acción y metas detalladas para los sectores en el Plan de Inversiones del Sector de Educación, el Plan Estratégico del Sector de la Salud y el Plan para la Modernización de la Agricultura, el Plan Estratégico del Sector de Desarrollo Social y el Plan de Desarrollo del Sector Vial.³⁴

Evolución de la alineación hacia los resultados en las estrategias de reducción de la pobreza y en los sectores

Los marcos de política y las reformas impulsadas por el Gobierno de Uganda desde principios de los años noventa condujeron a una alineación sostenida hacia resultados en los sectores, así como el trabajo relativo a la pobreza en el país. Para el año 2000, Uganda había ganado una experiencia de varios años de trabajo analítico, incluyendo una serie de encuestas de hogares, el Proyecto de Evaluación Participativa de la Pobreza de Uganda (UPPAP, en inglés) y la experiencia adquirida en el diseño y la implementación del PAEP I. Esto culminó con la publicación del segundo Plan de Acción para la Erradicación de la Pobreza (PAEP II), una estrategia a mediano plazo organizada alrededor de cuatro “pilares” con los objetivos de “crear un entorno favorable para el crecimiento económico y la transformación estructural (Pilar 1); asegurar la buena gobernanza y la seguridad (Pilar 2); aumentar directamente la capacidad de los pobres para acrecentar sus ingresos mediante el desarrollo rural y el aumento de las actividades no-agrícolas (Pilar 3); y aumentar directamente la calidad de vida de los pobres a través de la provisión de educación primaria, atención de salud y servicios de agua y saneamiento (Pilar 4)”.³⁵

En 2001, el Banco Mundial llevó a cabo un estudio de preparativos y desarrollos de M&E en Uganda. En 2002, un estudio de seguimiento revisó la función del monitoreo y la evaluación en tres sectores prioritarios (salud, educación y agua) y reflejó la carga de la producción de información en estos sectores. Los retos incluían: *El flujo limitado de la información perti-*

³⁴ Operationalizing Pro-Poor Growth: Uganda - Estudio de caso de país, octubre de 2004.

³⁵ CARP (1-3) Informe de Terminación de Proyecto, Banco Mundial, 2005.



nente, *Los endeble arreglos de coordinación de M&E, La inadecuada cultura basada en el desempeño de la administración pública y Brechas en la información e información subutilizada.*

En respuesta a los retos de M&E identificados, el Gobierno comenzó la formulación de una Estrategia Nacional Integrada de Monitoreo y Evaluación (ENIME). En 2003, el Gabinete del Gobierno de Uganda aprobó un marco de coordinación³⁶ para asegurar que todos los programas del Gobierno funcionasen de una manera racional y sincronizada. Este marco de coordinación es sostenido por un sistema integrado de monitoreo, evaluación y de gestión de la información. Este proceso único fue formulado como la “ENIME”, representa la integración de todos los esfuerzos dirigidos a la recolección de datos y la recopilación y difusión de información con respecto al logro de las metas y los objetivos de política propuestos por el gobierno, como fueran trazados en el Plan de Acción para la Erradicación de la Pobreza (PAEP) y otros marcos de política nacionales.

En enero de 2004, se emprendieron una serie de consultas para examinar más detenidamente los sistemas de gestión de la información en los niveles locales y nacional por un grupo de estudio encabezado por la Oficina del Primer Ministro (OPM). La revisión recomendó que se estableciera un marco institucional apropiado que mejorase la coordinación de los sistemas y procesos de monitoreo y evaluación en el Gobierno.

En marzo de 2004, se realizó un taller para presentar los hallazgos de los estudios anteriores. Los interesados directos pertinentes de diversos departamentos del Gobierno, sus asociados para el desarrollo y las organizaciones de la sociedad civil se reunieron para dar sus pareceres sobre el anteproyecto de la ENIME, y

³⁶ Este marco de coordinación está compuesto por un mecanismo de coordinación de cuatro niveles, a saber: (a) El Subcomité del Gabinete sobre la Coordinación de Políticas (CCPC), comprendiendo a los ministros de los ministerios coordinadores cuyo presidente es el Primer Ministro; (b) el Comité Directivo de Coordinación de la Implementación (ICSC) compuesto por todos los Secretarios Permanentes bajo la presidencia del Director del Servicio Público/ Secretario del Gabinete; (c) el comité de Coordinación de Implementación Técnica (TICC), un comité técnico multisectorial presidido por el Secretario Permanente de la Oficina del Primer Ministro; y (d) los Grupos de Trabajo Sectoriales, que reúnen a todos los interesados directos de los sectores para tratar sus esfuerzos en la implementación de las actividades sectoriales. Este mecanismo facilita la coordinación intrasectorial para la realización de los objetivos y metas sectoriales.

también para trazar la ruta a seguir. Estaba claro, sin embargo, que aunque había una comprensión común de los problemas que se enfrentaban con el monitoreo y la evaluación en el nivel nacional, el rol de la ENIME como una solución potencial a estos problemas no se comprendía claramente. El PAEP 2004 enuncia la Estrategia Nacional Integrada de Monitoreo y Evaluación como el marco para monitorear y evaluar su desempeño. A través de la ENIME se afrontarían los desafíos que se identificaron. La cuestión abordada por ENIME es si la política del sector público y la implementación del programa son eficientes y eficaces para lograr los resultados de desarrollo. Por consiguiente, en términos de los objetivos estratégicos, se espera que la ENIME: (a) asegure la implementación eficiente y eficaz de las políticas y programas gubernamentales; (b) asegure que los encargados de adoptar las decisiones de política enuncien las necesidades de información adecuadamente y con claridad; (c) que los sistemas que generan los datos y la información lo hagan de la manera y con la frecuencia apropiadas para facilitar las decisiones de los interesados directos clave; y (d) que la capacidad de medir y articular el desempeño del sector público esté incorporada en forma tal que ayude a aportar evidencia de este desempeño.

Esfuerzos continuos para mejorar la orientación hacia resultados de la eficacia del desarrollo en Uganda

En el marco de la ENIME, los arreglos de M&E se conciben como el proceso orientado a resultados para seguir el avance con el PAEP en su totalidad. Los arreglos están dirigidos en particular a facilitar la coordinación efectiva entre todas las áreas del gobierno. A este respecto, el punto de entrada para el M&E del PAEP es captar los éxitos y las limitaciones en la implementación de los intentos de reforma y en el logro de los objetivos de desarrollo que se han expresado en la *Matriz de Política y Resultados* del PAEP. De acuerdo con los principios de buenas prácticas en la gestión para resultados de desarrollo y la eficacia de la ayuda, el M&E de Uganda se ha formulado para abordar los niveles de producción, efectos e impactos, en lugar de la mera tabulación de los insumos y las actividades.

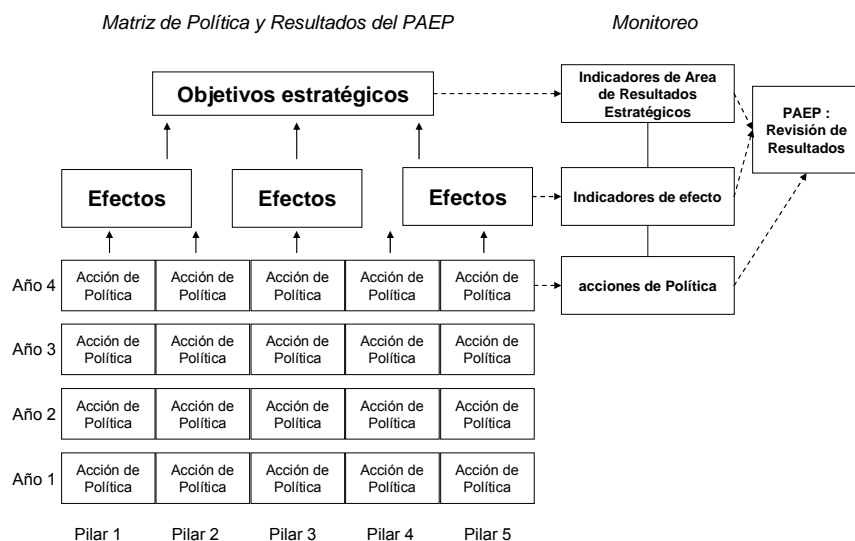
Aunque el Plan de M&E del PAEP proporciona una estructura general de arreglos que tiene implicaciones para la recopilación y el manejo de datos en todos los niveles del gobierno, no busca especificar todas las actividades de M&E que son necesarias para la gestión operativa diaria en cada una de las instituciones. El plan de M&E del PAEP se basa en la Matriz de Política y Resultados anuales de la Implementación del PAEP. Esta matriz fue concebida para ser un ins-



trumento eficaz para coordinar y monitorear a las instituciones del gobierno en la implementación de las acciones de política y la obtención de los resultados esperados.

La Matriz de Política y Resultados del PAEP³⁷ está organizada como una jerarquía de metas, como se ilustra en el recuadro de la izquierda del esquema que sigue:

El marco lógico de la Revisión de Resultados del PAEP:



Las reformas específicas planificadas (acciones de política) se organizan alrededor de los cinco Pilares del PAEP y han sido identificadas para cada uno de los cuatro años abarcados por el PAEP actual. La lógica del cambio está diseñada para que un conjunto de acciones de política pueda influir positivamente en un efecto mientras, a su vez, la mejora en un conjunto dado de efectos forma parte de lo que caracteriza al logro de un objetivo estratégico dado. A través de los Pilares individuales del PAEP y los efectos asociados está la expectativa de mejora relacionada con un conjunto pequeño de Áreas de Resultados Clave que reflejan la pobreza de ingresos, la desigualdad, el desarrollo humano y el crecimiento.

Para cada una de las Áreas de Resultados Clave y Efectos se han identificado uno o más *indicadores* y se han establecido objetivos, cuyo monitoreo revelará el éxito o el fracaso. Los datos sobre estos indicadores provienen de distintas fuentes, pero el programa establecido para las encuestas de la Oficina de Estadística de Uganda (UBOS) ofrece la oportunidad para informar sobre la mayoría de ellos. También se ha finalizado el perfilado de los Indicadores de Efectos del

PAEP, con miras a asegurar que sus productos de monitoreo y evaluación proporcionarán una incorporación fácil a los procesos clave de toma de decisiones de política gubernamental en los diversos sectores. El perfil de los indicadores de efecto se presenta de acuerdo con cada objetivo estratégico y pilar. Intenta abordar la precisión en las definiciones de indicadores, la información de base y las metas de los indicadores, las fuentes de datos sobre los indicadores, la frecuencia de la recopilación de datos y la emisión de informes. El perfil muestra que mientras algunos indicadores están definidos con precisión y son cuantificables, otros pueden no estarlo y por consiguiente, se han propuesto indicadores alternativos como indicadores de segunda generación.

A nivel de las Acciones de Política, el avance se valida mediante la observación de la implementación de las reformas esbozadas. Algunas de las Acciones de Política se han expresado de una manera que permite la observación cuantitativa, aunque la mayoría refleja cambios institucionales que deben ser objeto de juicios y procesos de evaluación más cualitativos.

El monitoreo continuo de indicadores de efecto y áreas de resultados clave, junto con la observación de la implementación de las acciones de política planificadas –a ser capturado en un programa de *Información del Avance* periódica –, representa los datos primarios para el *Proceso de Revisión del PAEP*. Naturalmente, la información del avance, además de la descripción objetiva de los indicadores y el estado de las acciones de política también deberá incluir una exposición de las limitaciones encontradas y los retos emergentes.

El Plan de M&E del PAEP usa, por lo tanto, cinco tipos y fuentes principales de datos:

- Censos y encuestas por muestreo de la Oficina de Estadística de Uganda (UBOS), relacionadas con el avance hacia las metas establecidas para los efectos y objetivos estratégicos del PAEP;
- Trabajo de Investigación y Evaluación realizado por diversos interesados directos, tanto actores gubernamentales como no gubernamentales;
- Datos administrativos, recopilados a través de los sistemas de gestión de la información ministeriales, departamentales y de agencias (MDA), reflejando la asignación y utilización de los recursos financieros, la prestación de servicios y, en algu-

³⁷ La Matriz puede verse en www.nimes.go.ug



nos casos, el avance hacia las metas de efectos del PAEP;

- Datos cualitativos autoinformados sobre la implementación de las Acciones de Política del PAEP, las limitaciones encontradas y los retos emergentes;
- Informes de la sociedad civil sobre el desempeño de la política, los programas y los proyectos del Gobierno en todo el país. Esta fuente será muy útil para el enriquecimiento de las propias fuentes de información del gobierno sobre el desempeño de las políticas, programas y proyectos gubernamentales. También será útil, ya que es uno de los canales principales de las evaluaciones de los beneficiarios de la prestación de servicios públicos.

Para facilitar la coordinación del M&E del PAEP, la Secretaría de ENIME de la OPM ha establecido un sistema centralizado de gestión de la información del PAEP, comprendiendo la propia Matriz de Política y Resultados del PAEP; los indicadores asociados, incluidos los detalles sobre las fuentes, los métodos y las responsabilidades de la recopilación de datos de indicadores; así como los cuadros que se usarán para captar la información del avance futuro frente al PAEP.

Se prevé que, para mejorar la transparencia y facilitar las discusiones, así como la información del avance, la Matriz de Política y Resultados del PAEP, junto con el marco asociado de M&E, se mantendrán en el dominio público mediante su colocación en el sitio Web de ENIME.³⁸

Se ha formulado un ciclo de revisión del PAEP que se establece en dos niveles temporales: un ejercicio anual y uno cuatrienal, respectivamente. Las instrucciones generales del PAEP, incluidas la organización de Pilares y las Áreas de Resultados Clave transversales (con sus indicadores asociados), se mantendrán para todo el ciclo del PAEP, mientras los efectos individuales y las acciones de política serán sometidos a refinamiento y enmienda anualmente. El producto del ciclo de revisión anual es, por lo tanto, una Matriz de Política y Resultados del PAEP revisada, en tanto que el producto del ciclo de revisión cuatrienal es una nueva versión del PAEP en su totalidad.

El Informe Anual del PAEP, un documento propio del Gobierno, será, después del ejercicio anual de revisión, traducido en el “Informe de Política y de Desempeño del Programa Nacional”, que es presentado al Gabinete por el Primer Ministro. Otros informes regulares producidos por el Gobierno, que se incorpo-

rarán en el marco de información y revisión del PAEP incluyen:

- El Informe sobre la situación de la pobreza, que es producido cada dos años por el MFPED
- Informes de revisión sectorial conjunta, cada seis meses
- Informes participativos de evaluación de la pobreza
- Informes de encuestas estadísticas, por la UBOS
- Documento del marco del presupuesto, anual
- Antecedentes para el documento del Presupuesto por el MFPED, anualmente.

En cuanto a la alineación, tanto con el Gobierno como con los ciclos de toma de decisiones y los requisitos de los socios donantes, el proceso de revisión del PAEP se formulará como un mecanismo en evolución – por lo tanto los planes actuales para los períodos anual y cuatrienal son tentativos –.

La experiencia de la alineación a los resultados en los sectores

La experiencia de Uganda de la alineación a los resultados en los sectores es también impulsada por los marcos de política y reforma que fueron implantados por el Gobierno a lo largo de cierto tiempo.

La introducción del Programa de Educación Primaria Universal en 1997 dio lugar a un notable aumento de los niveles de matriculación escolar primaria, de 3,1 millones de niños en 1996 a 6,6 millones en 2000, con equidad virtual entre los niños y las niñas. Sin embargo, la calidad educativa y el desempeño no pudieron mantenerse en el nivel de los éxitos de matrícula, en parte debido a varios factores, que incluían: los límites en la rapidez con que podía capacitarse a los nuevos maestros (en 2000 había aún un promedio de 63 alumnos por docente, aunque menos que los 100:1 en 1997), el número inadecuado de aulas (un promedio de 121 estudiantes por aula en 1999), e insuficiente material didáctico (un promedio de 6,7 estudiantes por libro de texto en materias básicas). La baja calidad educativa se hizo también evidente en las bajas puntuaciones en los exámenes, así como en las altas tasas de deserción. La matrícula en el nivel secundario siguió siendo baja, con menos del 20% de los niños en edad escolar ingresando en la escuela secundaria, y una proporción significativa de éstos (63%) proveniente del 20% de los hogares más ricos, donde las niñas permanecieron insuficientemente representadas. Uno de los problemas perennes del sistema de educación de Uganda había sido la debilidad y la corrupción en el sistema educativo distrital responsable de la transferencia de los fondos. Para 2000, el Gobierno había realizado mejoras significativas, aumentando la

³⁸ www.nimes.go.ug



proporción de los fondos que llegaban a las escuelas de un 20% en 1995, a más del 90%.³⁹ (Una descripción más detallada de la experiencia en el sector de educación se proporciona en el resumen de la Evaluación Conjunta de los Países Bajos del estudio de caso de país del sector de educación.⁴⁰)

Alineación a los resultados en el sector de educación

El Gobierno apuntó la reforma y el fortalecimiento de la educación básica en su documentación de políticas a fines de los años ochenta. La Conferencia Mundial sobre Educación para Todos que se realizó en Jomtien, Tailandia, del 5 al 9 de marzo de 1990, condujo a la formulación del libro blanco del Gobierno (MED, 1992), a un diálogo mejorado con agencias de ayuda externa individuales y a una mayor coordinación de los donantes para mediados de los años noventa. La educación primaria universal se anunció en 1996, seguida más tarde por el Plan de Inversiones Estratégicas en Educación (PIEE), en 1997. Para 2002, prácticamente todo el apoyo de donantes externos se alineó en el marco del PIEE, con un número significativo de ellos proporcionando su asistencia a través de los mecanismos de apoyo presupuestario, en lugar de proyectos individuales. La evolución de las primeras ideas que condujeron al PIEE fue descrita como un proceso de diálogo entre el Gobierno de Uganda y los donantes, conducido, por la parte externa, por el Banco Mundial y el Departamento para el Desarrollo Internacional (DFID). Este diálogo dio lugar a que la operación de Uganda se convirtiese en uno de los primeros y más exitosos ES de educación.

Los planes preliminares para desarrollar un enfoque sectorial (ES) de educación en Uganda parecen haber surgido en 1996 durante un viaje de estudios del Banco Mundial a Corea, incluyendo a algunos de funcionarios superiores del MED. El DFID proporcionó alguna asistencia técnica (AT) inicial para comenzar el proceso en el MED, y en 1997 surgió el PIEE. El grupo inicial de agencias de apoyo fue relativamente pequeño: El DFID, Irlanda, los Países Bajos y la Agencia para el Desarrollo Internacional de los EE.UU. (USAID), junto con la Comisión Europea (CE) y el Banco Mundial, que fueron también los proveedores iniciales de apoyo presupuestario. La Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (ACDI) se unió poco después. Otras agencias también fueron

incorporadas en el PIEE al traer sus proyectos previos bajo el “paraguas” del PIEE para fines de planificación estratégica y monitoreo. Paralelamente a estos esfuerzos, hubo una consulta firmemente coordinada de agencias externas en un frente multisectorial mucho más amplio, que condujo al desarrollo del CDF y del Plan de Acción para la Erradicación de la Pobreza (PAEP).

A medida que los diálogos de política coordinados se intensificaban, se hizo evidente para los donantes y el Gobierno que se necesitaba un proceso más estructurado. Esto llevó a la negociación de un Memorando de Convenio formal entre el Gobierno y los donantes, sobre el diálogo, la cooperación, la coordinación y la armonización entre el Gobierno y las agencias. Las agencias de apoyo externas formaron el Grupo de Agencias de Financiamiento de la Educación (GAFE), que opera según un convenio entre las agencias de financiamiento. En 1999, el Gobierno y las agencias de financiamiento participantes formaron el Comité Consultivo del Sector de Educación (CCSE) en el Ministerio de Educación y Deportes (MED), para manejar el diálogo, la cooperación, la coordinación y la armonización entre el Gobierno y las agencias. En las reuniones con diversas agencias, sin embargo, quedó claro que estos arreglos fueron vistos desde una variedad de perspectivas.

El GAFE apoya y colabora con el gobierno en la gestión del proceso de revisión. Los requisitos de rendición de cuentas de las agencias de apoyo externas que proporcionan apoyo presupuestario se basan en un conjunto de tareas pactadas, que se examinan en cada reunión de revisión del sector de educación y proporcionan los disparadores para la liberación del siguiente tramo del financiamiento externo, observó el estudio. Los representantes de las agencias observaron que antes, la responsabilidad se medía en términos de 57 tareas distintas. A medida que el proceso de revisión del sector de educación (RSE) evolucionaba, esto ha ido disminuyendo a menos de 10 tareas cuidadosamente precisadas.⁴¹ Los compromisos conjuntos del Gobierno de Uganda y el GAFE involucran a otros ministerios, en particular al Ministerio de Finanzas y al Ministerio de Educación y Deportes.

Alineación a los resultados en los otros sectores

En 1999 el Gobierno de Uganda publicó una Política Nacional de Agua, centrada en la demanda impulsada por la comunidad en las zonas rurales, junto con una mejor gestión distrital y la participación del sector privado. En las zonas urbanas, la política puso el énfasis

³⁹ Gran parte de esta sección se ha tomado del ITP del Banco Mundial, CARP (1-3), 2005.

⁴⁰ Informe del estudio de país de Uganda, Evaluación conjunta del apoyo externo a la educación básica en los países en desarrollo, octubre de 2003.

⁴¹ Ibid.



sis en la participación del sector privado para comercializar y mejorar la eficiencia del sector, la profesionalización de la gestión pública del sector y la introducción de un sistema regulador independiente. Los componentes de instalaciones de Agua y Saneamiento rural de los Créditos de Apoyo a la Reducción de la Pobreza (CARP) fueron dirigidos a aumentar el acceso rural al agua potable y el saneamiento del 55 por ciento (en 2000) al 65 por ciento para abril de 2005, a una inversión promedio de US\$ 50 per cápita. La funcionalidad de estas instalaciones debía mantenerse en un mínimo del 80 por ciento; y el tiempo promedio dedicado a la búsqueda de agua debía reducirse a menos de 30 minutos.⁴²

En 1999 el Ministerio de Salud formuló su primer proyecto de Plan Estratégico del Sector de la Salud (PESS). Este fue implementado mediante un Enfoque Amplio Sectorial. El plan subraya la entrega de un paquete mínimo de atención de salud de intervenciones eficaces en función de los costos y se implementa con un enfoque sectorial que involucra revisiones sectoriales conjuntas semestrales que monitorean el avance, identifican y abordan las limitaciones y establecen las metas.

La implementación del PESS se monitorea contra 20 indicadores de salud clave. La alineación del CARP en este sector también proporciona una comparación interesante, mediante la cual los componentes del CARP se enfocan en la racionalización del financiamiento de la atención de salud canalizando el aporte de los donantes a través del presupuesto del gobierno, para mejorar la eficacia y eficiencia del gasto de atención de salud.

Las acciones necesarias para fortalecer la logística y el manejo de los medicamentos y suministros médicos fueron abordadas por componentes específicos con la implementación de una Política Nacional de Medicamentos y Plan Estratégico Farmacéutico (basado en estudios de seguimiento que identificaron maneras clave de mejorar el manejo y suministro de medicamentos).

Otras medidas de apoyo incluyen el establecimiento de un fondo para proporcionar crédito a los distritos para obtener medicamentos, la consolidación de la nómina del sector de la salud en una bajo la subvención condicional de APS y la formación de un comité interministerial para coordinar las acciones pertinentes para la capacitación del personal de atención de salud por las escuelas de salud, tanto públicas como priva-

das, dentro de una nueva política de desarrollo de recursos humanos para el sector de la salud.

Por último, los componentes de salud de CARP se centraron en la necesidad de mejorar la deteriorada infraestructura sanitaria de Uganda mediante la implementación de un Plan Nacional de Desarrollo y Mantenimiento de la Infraestructura Sanitaria, que procura racionalizar la distribución de los establecimientos de salud, rehabilitar estructuras existentes, y acelerar la construcción de instalaciones en las áreas subatendidas mediante el uso de nuevas normas mínimas de construcción y un mejor flujo de fondos para construcción y mantenimiento. Estos componentes fueron incluidos para ayudar a elevar a un 47% la proporción de establecimientos de salud dotados con trabajadores de salud calificados, aumentar la cobertura de vacunación DPT3 para los lactantes del 63% (en 2000) al 75% (en 2003–04); aumentar la utilización de los establecimientos para pacientes ambulatorios del 0,40 per cápita (en 2000) al 0,65 per cápita (en 2003–04); reducir la prevalencia de infección por VIH en adultos de un 6,5% (en 2000) a un 5% (en 2003–04); asegurar que el 28 por ciento de los partos fueran asistidos por trabajadores de salud capacitados (del 21% en el año 2000); y reducir las tasas de mortalidad materna e infantil.⁴³

Lecciones para el desarrollo de un marco armonizado de M&E para el programa de apoyo a la reducción de la pobreza

A pesar del progreso logrado durante las últimas décadas en sus esfuerzos para mejorar la eficacia del desarrollo y trabajar hacia un marco amplio y orientado a resultados en su cartera de programas, hoy el reto para Uganda es mantener el mismo impulso de formulación y ejecución de políticas en su ambiente programático actual. Las siguientes lecciones han resultado ser cruciales para seguir estableciendo procesos mejorados de toma de decisiones orientadas a resultados en Uganda.

1. Consulta y logro del consenso

El reto más grande para establecer un sistema de M&E orientado a resultados, alentar la toma de decisiones basada en la evidencia y armonizar los sistemas de M&E en el sistema de la administración pública ha sido la burocracia. Una cultura burocrática que se oculta detrás de los mandatos (la base política del sistema de la administración pública) sigue siendo un gran impedimento en el país. Es, por consiguiente, necesario comprender el sistema del sector público en su totalidad, identificar a los aliados y comenzar a

⁴² CARP 1-3, Informe de Terminación del Proyecto, Banco Mundial, 2005.

⁴³ Ibid.



ganar victorias rápidas que convenzan a los escépticos y muestren el valor agregado y el avance hacia el logro de los resultados.

2. Liderazgo político y compromiso

En Uganda, éste ha sido un ingrediente del proceso difícil de obtener. Los políticos todavía no han visto la necesidad de tener un sistema de administración pública receptivo y orientado a resultados. Es verdad que ya existen las instituciones necesarias para la rendición de cuentas y la legislación sobre las adquisiciones y gestión financiera, pero aún hay mucho por hacer en el nivel burocrático de la cadena de resultados. Es fundamental implantar las políticas y procesos que hagan al gerente del sector público responsable de los efectos estratégicos que recaen sobre los ciudadanos.

Gastar todo el presupuesto del ejercicio económico y al final dar cuenta de la utilización del dinero sólo mediante los informes de talleres o los edificios escolares, que benefician a las acciones institucionales pero no tienen ningún impacto sobre la calidad de vida de la población destinataria, no es una medida de una buena orientación de los resultados. El compromiso político exige el cuestionamiento de las acciones de los burócratas para asegurar el logro de los efectos de política y que los burócratas den cuenta de tales efectos. Comprometerse a hacer esto a nivel del Gabinete a la larga lograría el cambio necesario.

Los ciudadanos deben ser habilitados para cuestionar la decisión política y exigir del gobierno bienes y servicios de calidad. La “sensación de haber conseguido” de los políticos se debe cuestionar usando la evidencia, ya que, con el tiempo, esto alentará al político a adoptar las decisiones sobre la base de la evidencia. Es vital que los encargados de adoptar las decisiones, tanto políticos como burócratas, tengan cuidado de tomar decisiones menos que óptimas debido a la falta de evidencia. La evidencia es cuantificable y debe registrarse de una manera adecuada.

3. Diagnóstico y análisis del problema

La identificación y provisión de una solución nacional para la toma de decisiones es esencial en el proceso de orientación a resultados. En el caso de Uganda, el analizar al Gobierno como un único sistema con retos de gestión de la información⁴⁴, flujo⁴⁵, infraestructura⁴⁶,

⁴⁴ La **gestión de la información** incluye la producción primaria de la información, su proceso, almacenamiento y empaque de una manera que asegure el flujo adecuado de la información.

⁴⁵ El **flujo de información** comprende la emisión de informes, la participación y la retroalimentación de la información.

y uso⁴⁷ nos ayudó a proporcionar una solución de valor agregado. El proceso, sin embargo ha sido penosamente lento y, por consiguiente, requiere una consulta eficaz y el logro de consenso. Esta puede ser una de las maneras más sostenibles de desarrollar y mantener un sistema de M&E orientado a resultados en el nivel nacional.

4. Un Sistema de M&E altamente conducido por la tecnología no es ninguna solución

Aunque puede ser fácil el generar integración mediante el arreglo de la base de datos del SIG, al permitir la integración del SIG de Educación con el SIG de Salud o cualquier otro SIG, el arreglo tecnológico no es siempre la solución, por la sencilla razón que son las PERSONAS y los procesos los que son más importantes antes que la tecnología. Antes de instalar soportes tecnológicos, es necesario establecer un marco institucional de armonización e integración con mejores procesos de monitoreo y evaluación, así como lo es el asegurar que los interesados directos involucrados valoren la finalidad o la necesidad de un marco de toma de decisiones basado en hechos y la razón por la cual se está estableciendo.

5. La comunicación es crucial

En Uganda, como en muchos países de África, ha habido una tendencia a presentar los conceptos de orientación a resultados y de Monitoreo y Evaluación de una manera un tanto compleja y técnica, en lugar de desarrollarlos alrededor de los principios de la gestión del sector público. La orientación a resultados debe ir más allá de los requisitos técnicos de los programas. También debe presentarse con hechos de los programas en todas las comunicaciones en los niveles nacional y local.

El objetivo del Gobierno debe orientarse a desarrollar una cultura orientada a la consecución de resultados en el ambiente del sector público y privado, con el reconocimiento que dentro del sistema del sector público habrá niveles variados de comprensión del enfoque operativo, del concepto y de los procesos de resultados y M&E en su totalidad. Habrá niveles variados de adopción y adaptación del concepto y de los procesos de M&E. Pero el marco de adopción y adaptación

⁴⁶ La **infraestructura de la información** incluye no sólo el equipo físico, sino también las reglas y regulaciones que rigen el manejo, el flujo y el uso de la información, los conceptos y definiciones y su combinación con los recursos humanos, etc.

⁴⁷ El **uso de la información** significa más que producir informes técnicos; implica el uso de la evidencia para tomar las decisiones del sector público.



debe comunicarse bien a todos los interesados directos.

El desafío real estriba en que el Monitoreo y la Evaluación fueron desarrollados en principio para fines de gestión a nivel de proyecto y programa. Las decisiones burocráticas y políticas en el sector público estuvieron por mucho tiempo cómodas con modelos económicos que a menudo rotaban alrededor de la buena comprensión de la macroeconomía de un país, la responsabilidad financiera de los gastos públicos y una breve reseña de unos pocos indicadores rurales de desarrollo a menudo conducidos del análisis del desempeño del Gobierno por asociados para el desarrollo. Comprender la causalidad y comunicar los hechos en términos de los beneficios reales para los grupos destinatarios es un tema relativamente nuevo en el entorno del sector público en la región. La investigación económica y el análisis de políticas usando modelos económicos eran las herramientas para la evaluación a nivel macro del desempeño del sector público hacia la prestación social.

Se debe aprovechar la información y los datos deben ser bien comunicados para asegurar que hay un nexo causal entre el manejo de recursos del sector público y los beneficios que arroja para los ciudadanos de Uganda. La comunicación se convierte en parte del proceso de resultados y permite a los interesados directos comprender y generar acuerdo sobre qué es exactamente lo que debe lograrse de una manera estratégica. En Uganda se ha elaborado un folleto de ENIME para explicar en una forma mucho más sencilla a todos los interesados directos la necesidad de armonización y otros aspectos del funcionamiento. También se ha lanzado un sitio Web dedicado a suministrar información de M&E a los interesados directos. El sitio Web es: www.nimes.go.ug. También se ha formulado una estrategia de comunicación que permitirá la participación con la gerencia del sector público y los políticos en todos los niveles del Gobierno.

El principio de comunicar los hechos está diseñado sobre el principio de que los ciudadanos de Uganda estarán a la vanguardia de la toma de decisiones en el sector público. La medición, el monitoreo y la gestión de los resultados tienen su base en una comprensión estratégica compartida de varias preguntas, y éstas pueden incluir: ¿qué estamos tratando de lograr?; ¿qué procesos conducen a los resultados deseados? y ¿pueden los resultados reproducirse y cómo? Con una estrategia clara y comprensión del avance, podemos guiar y ajustar las acciones a mitad del camino. Esta secuencia es esencial para avanzar aún más en el mantenimiento de la alineación con los resultados, y seguir trabajando hacia la implementación y gestión firmes para la eficacia del desarrollo en su totalidad.

6. ¿Orientación a resultados y rendición de cuentas para quién?

El tratamiento de la orientación a resultados y la rendición de cuentas dentro del Gobierno y las agencias donantes no estaría completo sin mencionar unas cuantas cuestiones que se han planteado en diversos momentos. Estas incluyen: debates alrededor de para qué y para quién estamos promoviendo la orientación de resultados y la rendición de cuentas. ¿Se está promoviendo la gestión para resultados para permitir que los países sigan obteniendo acceso a los recursos de los donantes o para asegurar que en el país se construye y fortalece el desarrollo cuantitativo, cualitativo y sostenible?

Más recientemente, en Uganda, el marco para conducir las reformas se ha llevado a cabo mediante los Créditos de Apoyo a la Reducción de la Pobreza (CARP). Hay actualmente dos matrices de resultados, una promovida por el Banco Mundial y una matriz de Buena Gobernanza promovida principalmente por los donantes bilaterales. Estas dos matrices, en términos de las decisiones de los donantes, se complementan entre sí. Juntas, estas matrices se han usado para medir el desempeño general del Gobierno corroborado por si el Gobierno pudo lograr las acciones previas acordadas (las condicionalidades).

El Banco Mundial y los donantes bilaterales pudieron formar un equipo de más de 30 expertos sectoriales para buscar evidencia en todos los sectores de interés (salud, agua, educación, descentralización y justicia, ley y orden, etc.) y en áreas como la gestión financiera pública, las adquisiciones y así sucesivamente. Durante el proceso del CARP, la rendición de cuentas fue impulsada externamente mediante las exigencias de los donantes. Para ser aceptado para el CARP, el Gobierno de Uganda fue obligado a aprobar la prueba de “implementado con éxito” para todas las acciones previas para acceder a esta línea de crédito. Además, las acciones de condicionalidad del Fondo Monetario Internacional y la matriz de buena gobernanza presentaron condicionalidades adicionales que también tuvieron que ser satisfechas por el Gobierno de Uganda.

El Gobierno ha comenzado recientemente un proceso de elaboración de un marco de revisión propio, basado en la Matriz de Política y Resultados del PAEP. Esta matriz reemplaza a las matrices del CARP y de buena gobernanza y a toda otra matriz de acción encaminada por los donantes. La rendición de cuentas aquí ha evolucionado y ahora se vincula a las instituciones del Gobierno central y la orientación a resultados no está tan atada a los mecanismos de los donantes, sino a la constitución del Gobierno y otros marcos normativos de la rendición de cuentas del Gobierno. Algunos donantes han elaborado la estrategia de asistencia



conjunta de Uganda como un mecanismo de respuesta al Plan de Acción para la Erradicación de la Pobreza (PAEP) y su marco emergente de monitoreo, revisión y evaluación. No se espera que los donantes establezcan sistemas individuales de monitoreo y evaluación, sino que operen con la Estrategia Nacional Integrada de Monitoreo y Evaluación elaborada por el Gobierno.

Retos

La matriz del CARP fue crucial para el Banco Mundial, y la mayoría de los donantes bilaterales vincularon su medición del desempeño del Gobierno de Uganda a esta matriz. Hubo una cantidad enorme de inversión para apoyar el proceso del CARP y se pudo ejecutar adecuadamente los CARP1, 2, 3 y 4. Durante el CARP5, con la llegada del mecanismo de monitoreo del Gobierno mediante el marco de revisión de política y resultados del PAEP, este tipo de inversión ha sido reasignado al país por el Banco Mundial. Hay indicios de un énfasis reducido, según se observó durante el proceso del CARP, en el que el análisis hecho por los expertos del CARP fue muy riguroso, pero con la reasignación de este recurso, hay interrogantes sobre si el Gobierno podrá por sí solo administrar y cumplir estas funciones con la suficiencia y calidad de análisis necesarias.

Hay necesidad de administrar las expectativas y la cuestión es ¿qué sucede si el gobierno no es capaz de exhibir un rigor en el análisis como el que hubo durante el proceso del CARP en el pasado?

¿Cuán lejos están dispuestos a ir los socios para el desarrollo para apoyar a los Sistemas de M&E nacionales en cuanto a traspasar las capacidades requeridas y asegurar que el programa sea conducido por el Gobierno Nacional en lugar de ellos? La cuestión real en el proceso de asegurar que los países administren para los resultados de desarrollo es la necesidad de considerar el tema de hacer a estos sistemas de M&E eficientes, eficaces y sostenibles.

Tornar operativa la Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda exige que los donantes mejoren su interés en los procesos de orientación a resultados a medida que los países emprenden la construcción y fortalecimiento de sus propios mecanismos de revisión.

7. Estructura de incentivos

La orientación a resultados puede funcionar mejor si está bien vinculada a alguna estructura de incentivos. La pregunta aquí es ¿cuál es el marco de incentivos disponible? Desde hace algún tiempo, las revisiones sectoriales en los sectores sociales han funcionado muy bien. Sin embargo, la revisión de la política na-

cional basada en un número pequeño de sectores en funcionamiento (principalmente los sectores sociales) no es óptima. Por su diseño, lo que importa a sectores como la educación o el agua sería el proceso de revisión sectorial. Pero la comprensión de la orientación a los resultados a través de todo un marco gubernamental no puede basarse enteramente sólo en el desempeño del sector del agua o la educación, tiene que llevarse a cabo a lo largo y ancho del sistema del sector público en su totalidad. Por consiguiente, es necesario estudiar el marco de incentivos para asegurar que el examen integral de la política y la prestación de servicios nacionales se lleven a cabo de manera eficiente.

En segundo lugar, la experiencia en Uganda revela que centrarse al nivel del efecto o impacto no proporciona completamente el mecanismo para administrar los servicios públicos. No es correcto declarar que centrarse en los impactos mejorará el desarrollo de la orientación a resultados en el sector. La concentración en el efecto ahora se refleja en el enfoque de los Objetivos de Desarrollo para el Milenio (ODM). Es posible lograr estas metas sin lograr una mejora en el desempeño del sector público. Es necesario examinar los logros a través de la cadena de resultados. Por consiguiente, uno se pregunta cómo puede introducirse el concepto de contratos de desempeño para que actúemos, en lugar de reaccionar, frente a la evidencia del desempeño. El tema de los contratos de desempeño es útil, si es que hemos de asegurar que los resultados se usen para la mutua rendición de cuentas.

En tercer lugar, la armonización de los donantes a nivel del país es nada más que un mito. Las estrategias para la armonización de los donantes no son lo suficiente fuertes porque hay donantes individuales que no están dispuestos a abandonar su requisito burocrático institucional para permitirles a los gobiernos nacionales a apropiarse de y conducir los resultados. En Uganda, todavía hay competencia entre la mayoría de los procesos de donantes. ¿Quién debe fijar el marco de incentivos para la armonización, el Gobierno o los donantes? ¿Cómo explotamos la ventaja comparativa de diferentes donantes al financiar diversos programas del Gobierno o sectores particulares? Estas son las preguntas que valen la pena considerar por todos los interesados directos involucrados.



Conclusiones

Para financiar las políticas y programas públicos en Uganda, se necesitan recursos. Las dos fuentes principales para financiar al Gobierno son principalmente los ingresos recaudados internamente o la ayuda externa. Pero, ya sea que se recauden tanto internamente como externamente, algún contribuyente financia el presupuesto del Gobierno. Por consiguiente, es prudente que la dirección del sector público establezca los mecanismos que hagan que la rendición de cuentas vaya más allá de la rendición de cuentas nominal de la gestión financiera. Los directivos del sector público (sean del país beneficiario de la ayuda o de las instituciones donantes) están obligados a responder a lo largo de la cadena de resultados y los políticos (del país beneficiario de la ayuda o del país donante) deben responder a los ciudadanos dentro de la misma cadena de resultados. El principio entonces debe ser construir un marco de resultados que conforme a todos los interesados directos, desarrollar sistemas sólidos de gestión para resultados y considerar a todos los interesados directos mutuamente responsables de los resultados. Este es el esfuerzo que Uganda está esforzándose para seguir logrando. Con una ventaja enorme en la alineación para resultados en la Región de África, Uganda se esfuerza por mantener su determinación en su orientación y logro de resultados, en el contexto de un ambiente de política cambiante.

Para más información

Contacto:

Peter M. Ssentongo, Comisionado Adjunto para la Coordinación y Monitoreo, Gobierno de Uganda

Correo electrónico: semnpeter@yahoo.com

Rema Nair Balasundaram, Consultor, Política Operativa y Servicios de País, Banco Mundial

Correo electrónico: rbalasundaram@worldbank.org





Parte 3. Ejemplos de la GpRD en programas y proyectos sectoriales

Panorama general

Los países socios y las agencias de desarrollo colaboran en el fortalecimiento de la concentración en los resultados en sus programas y proyectos sectoriales mediante la alineación con las estrategias nacionales y los planes de desarrollo sectorial, armonizando la información de resultados y fortaleciendo la capacidad para administrar para resultados en los programas y proyectos.

Alineación con las estrategias nacionales

Todos los programas o proyectos financiados por donantes, con independencia de su tamaño o tipo, deben apoyar las prioridades nacionales y ajustarse lógicamente a las estrategias y los planes basados en resultados y propios del país (según se describe en la Parte 2 del Libro de consulta). Dentro del contexto de las estrategias de reducción de la pobreza (para países de bajos ingresos) y los planes de desarrollo nacional (para países de ingresos medianos), las agencias de desarrollo y los países socios están colaborando para determinar los sectores prioritarios en los que los programas y proyectos focalizados pueden apoyar el logro de los resultados del país. Estas asociaciones incorporan cada vez más el uso de instrumentos específicos de gestión para resultados de desarrollo, ya que hay evidencias de que la aplicación de GpRD tanto en programas como proyectos aumenta el rigor de la planificación, la medición, la emisión de informes y el aprendizaje con respecto a los resultados de desarrollo del país.

Apoyo al desarrollo sectorial

Los programas y proyectos para sectores específicos pueden efectuar contribuciones significativas en apoyo de los resultados de desarrollo de un país, cuando se administran sistemáticamente para los resultados y el desempeño. El apoyo al desarrollo sectorial (dentro del contexto de estrategias nacionales de reducción de la pobreza u otros tipos de planes globales) puede incluir una variedad de mecanismos de financiamiento: las agencias pueden crear fondos comunes (“basket funds”), prestar apoyo presupuestario a la programación sectorial, proveer préstamos para proyectos de inversión sectorial particulares, y/o apoyo técnico o servicios analíticos. Los diferentes organismos de desarrollo usan diferentes enfoques al apoyo sectorial, pero están trabajando para armonizar y alinear sus inversiones sectoriales para reducir al mínimo los costos de transacción para el país socio.

Armonización de la información sobre los resultados

A medida que las agencias de desarrollo alinean sus estrategias de cooperación con las prioridades del país y los objetivos sectoriales específicos, continúan armonizando sus requisitos en materia de información de resultados alrededor de los sistemas nacionales de monitoreo y evaluación que ayudan a los países en la gestión para resultados de desarrollo. En algunos casos, las agencias de desarrollo pueden estar de acuerdo en recurrir a los planes e informes de los propios ministerios sectoriales para determinar el nivel de los desembolsos basados en la medición de los logros en curso y en puntos de referencia o hitos técnicos específicos de los avances (tanto cuantitativos como cualitativos) acordados por todas las partes. En otros casos, están trabajando activamente para consolidar y simplificar los requisitos en materia de informes para los países socios, de suerte que haya menos repetición y un uso más eficiente de las capacidades existentes.

Formación de capacidad

Para fortalecer la capacidad analítica, estadística, de planificación estratégica y de M&E los países socios necesitarán un apoyo mayor y mejor coordinado. Para fortalecer la capacidad en estas áreas esenciales, las agencias de desarrollo están incluyendo programas y proyectos específicos como un componente central de sus estrategias de cooperación al nivel sectorial. Ellos están colaborando con los países socios en todo el proceso de programación para evaluar el entorno de M&E y alinear su apoyo a la formación de capacidad a una estrategia nacional o sectorial de M&E, como lo demuestran algunos de los ejemplos en el Libro de consulta.



Principio de GpRD	Ejemplos de las herramientas que se están usando para administrar para resultados en programas y proyectos sectoriales	Por qué estos son importantes
Centrar el diálogo sobre los resultados en todas las fases del proceso de desarrollo	Desarrollo de sector o marcos de reforma de las políticas Marcos de resultado de proyectos Talleres de planificación de múltiples interesados directos Mecanismos de coordinación interinstitucional (esfuerzo colaborativo, grupos de trabajo) Modelos lógicos (integrados en todo lo anterior)	Las herramientas basadas en resultados son usadas conjuntamente por las agencias de desarrollo y los países socios para alinear el apoyo de los donantes para resultados intermedios con los resultados de desarrollo nacionales durante el proceso de planificación y también como puntos de referencia para la implementación y la medición en curso.
Alinear la programación, el monitoreo y la evaluación con los resultados	Planes de trabajo y presupuestos anuales Sistemas de gestión financiera	Los planes operativos, presupuestos y mecanismos financieros basados en resultados a nivel de sector o de proyecto describen claramente cómo los insumos apoyarán a los resultados intermedios que conducen a los resultados del país.
Mantener la medición e información de resultados lo más sencilla, económica y fácil de usar posible	Sistemas de M&E sectoriales y/o de proyecto, incluido el SIG Planes operativos y guías de M&E sectoriales y/o de proyecto Marcos de medición del desempeño Estrategia sectorial de monitoreo del desempeño Revisiones anuales de control de calidad de la prestación de servicios a clientes/beneficiarios Evaluación/revisión de las fuentes de datos	Los sistemas, planes, marcos e instrumentos de M&E describen los indicadores para los resultados intermedios a nivel sectorial y de proyecto, describen los métodos para la recopilación y el análisis de los datos, asignan las funciones y las responsabilidades de M&E y proveen métodos uniformes para evaluar el progreso.
Administrar para –y no por– resultados, organizando los recursos para lograr los efectos esperados	Estudios especiales (temáticos o de optimización de recursos) y revisiones de políticas Informes de monitoreo externos e internos Evaluaciones de mitad del ejercicio del impacto social y/o evaluaciones sectoriales/temáticas de los efectos esperados Hitos técnicos vinculados a los calendarios de desembolso financiero Revisiones de programas sectoriales Auditorías de desempeño o financieras “Boleta de calificaciones” o informes periódicos de actividades	Los estudios, los exámenes, las evaluaciones y el monitoreo, investigan temas relacionados con el logro de resultados y sugieren medios para ajustar las estrategias de implementación según sea necesario, tanto en el nivel sectorial como de proyecto.
Usar la información de resultados para el aprendizaje administrativo y la toma de decisiones así como para informar y rendir cuentas	Informes anuales de desempeño del sector o del proyecto Consultas a interesados directos Análisis de las evaluaciones	Los informes y las consultas proveen a los funcionarios del gobierno, ministerios sectoriales, organismos de desarrollo, la sociedad civil, los beneficiarios locales y otros interesados directos clave información de desempeño sobre el avance hacia los resultados intermedios y efectos esperados en el país, a nivel sectorial y de proyectos.



Brasil: El Programa Bolsa Familia dimensiona las transferencias de dinero para los pobres

Autor: Kathy Lindert, Economista Principal, LCSHS – Banco Mundial

Resumen Ejecutivo

En 2003, el gobierno de Luiz Ignacio “Lula” da Silva inició un programa integral para estimular el crecimiento y el progreso social. En su aspecto social, el elemento fundamental fue una reforma amplia de la red de seguridad social del Brasil, el Programa Bolsa Familia, que aglutinó cuatro programas de transferencias de dinero en un único programa coordinado por un nuevo Ministerio de Desarrollo Social. Las transferencias se les hacen preferentemente a las mujeres en cada familia. El programa apoya la formación de capital humano al nivel familiar al condicionar las transferencias a comportamientos como la asistencia escolar de los niños, el uso de las tarjetas de salud y otros servicios sociales.

Desde su lanzamiento, el Programa Bolsa Familia ha crecido exponencialmente, ampliándose para cubrir a cerca de 26,4 millones de personas para enero de 2005. Para fines de 2006, se espera que cerca de 44 millones de personas estén cubiertas, de los cuales al menos dos tercios son extremadamente pobres.

En número de beneficiarios, el Programa Bolsa Familia es con mucho la transferencia de dinero en efectivo condicional más grande en el mundo en desarrollo. Sus sistemas para la selección de beneficiarios, el monitoreo y la evaluación, el control de calidad, y el incremento tienen implicaciones que van mucho más allá del Brasil.

El proyecto del Banco Mundial para apoyar al Programa Bolsa Familia se conceptualizó en un marco de gestión orientada a la consecución de resultados. Hay dos aspectos clave. Primero, se crearon mecanismos para regular los desembolsos del préstamo según los resultados –por ejemplo, mediante mejoras técnicas concretas en áreas como la focalización de beneficiarios. Las actividades emprendidas bajo tres componentes técnicos del préstamo contribuyen acumulativamente al logro de los hitos de desempeño. Cuando estos hitos son alcanzados demostrablemente, desencadenan aumentos de las tasas de desembolsos del préstamo. Los porcentajes de desembolso aumentan del 8 al 9 al 11 por ciento, según el desempeño. Segundo, el proyecto incluye un sistema de monitoreo y evaluación que está centrado en los resultados y por lo tanto es intrínseco tanto a la arquitectura como a la implementación del programa.

La necesidad de extender y fortalecer la red de seguridad social del Brasil – de prisa –.

En 2003, el gobierno recién elegido de Luiz Ignacio “Lula” da Silva inició un programa integral para estimular un rápido crecimiento y progreso social. En el aspecto social, el elemento fundamental de este esfuerzo se conoció como Bolsa Familia, una reforma amplia de la seguridad social del Brasil que consolidaba cuatro programas federales de transferencia de dinero en efectivo (véase recuadro) y los coordinaba con otros programas y políticas sociales.

En enero de 2005, Bolsa Familia abarcaba a 6,6 millones de familias y representaba cerca de un cuarto del gasto de la red de seguridad social del Brasil. Para fines de 2006, el consolidado programa Bolsa Familia se propone abarcar a 11,2 millones de familias (cerca de 44 millones de personas). La inversión social representaría un aumento del 1,1 por ciento al 2,5 por ciento del gasto público total, y un aumento del 0,2 por ciento al 0,5 por ciento del PIB del Brasil. La administración de Lula designó al Programa Bolsa Familia como su programa social “emblemático”.

¿Qué son las transferencias condicionales de dinero en efectivo?

Las transferencias condicionales de dinero en efectivo proveen dinero directamente a las familias pobres mediante un “contrato social” con los beneficiarios – por ejemplo, enviar regularmente a los niños a la escuela o llevarlos a los centros de salud –. Para las familias extremadamente pobres, el dinero en efectivo provee asistencia de emergencia; mientras que las condicionalidades promueven las inversiones a más largo plazo en el capital humano.

Por qué era necesario reformar los programas existentes. En la consolidación de la red de seguridad de la administración de Lula se incluyeron cuatro programas de red de seguridad previos: Bolsa Escola (Ministerio de Educación), Bolsa Alimentação (Ministerio de Salud), Cartão Alimentação (Fome Zero) y Auxílio Gas (Ministerio de Minas/Energía). Si bien cada uno de estos programas tenía su propio énfasis – promoción de la escolaridad, atención de salud, consumo alimentario, compensación por subsidios gubernamentales menores y otros– su separación los tornaba duplicativos e ineficientes para administrar.



Todos ellos proporcionaban transferencias de dinero en efectivo a aproximadamente la misma población destinataria. Cada uno tenía su propia y separada estructura administrativa, recopilación de datos, procedimientos fiduciarios e información pública. La “red de seguridad” resultante tenía tantas brechas como duplicaciones en la cobertura, y la fragmentación programática sacrificaba oportunidades para las sinergias al nivel familiar entre la escolaridad, la salud, la nutrición y otros servicios.

Qué logró la integración. El Programa Bolsa Familia integró los cuatro programas en un único programa de transferencia condicional de dinero en efectivo bajo el control de un nuevo Ministerio de Desarrollo Social. Al hacerlo, los programas existentes de transferencia de dinero en efectivo se consolidaron y se racionalizaron. La integración hizo mejor uso de los recursos públicos al reducir los gastos de administración y mejorar el sistema para seleccionar a la población beneficiaria. El programa y la metodología se extendieron verticalmente para integrar los con los programas de red de seguridad federales, estatales y municipales, extendiendo y consolidando (o coordinando) aún más la red de seguridad general. Al estandarizar los indicadores de resultados y procedimientos administrativos bajo un único programa (en lugar de cuatro programas separados), se redujo la complejidad burocrática. Por último, la integración del programa como un concepto – esto es, como una manera de pensar, discutir y planificar, así como de administrar – promovió las “oportunidades de sinergia” naturales para las acciones en mayor escala relacionadas con la educación, la salud y la nutrición para los pobres.

Objetivos

El Programa Bolsa Familia tiene dos objetivos. Primero, reducir la pobreza y la desigualdad *actuales* del Brasil por medio de transferencias monetarias directas a las familias pobres. Segundo, reducir la pobreza y la desigualdad *futuras* mediante incentivos para que las familias pobres formen su propio capital humano, es decir, incentivos positivos para mantener a los niños en la escuela, enviarlos a los centros de salud y buscar otros servicios sociales complementarios. Hacerlo requiere dos clases de éxitos:

- **Cuantitativo** – un número mucho mayor de personas pobres (adecuadamente seleccionadas) atraídas a la red de seguridad
- **Cualitativo** – resultados significativamente mejores, establecidos mediante mejoras demostrables en indicadores de bienestar claros y comprensibles para cada beneficiario, así como mejoras en la transparencia de los procesos usados en la implementación.

Más ampliamente, el compromiso del Brasil con los objetivos del Programa Bolsa Familia también sirvió para alinear mejor al país con los Objetivos de Desarrollo para el Milenio – por ejemplo, reducir la malnutrición (ODM 1), lograr la educación universal (ODM 2), reducir la mortalidad en la niñez (ODM 4) y mejorar la salud materna (ODM 5) mediante incentivos del lado de la demanda para inversiones en educación, nutrición y salud para las embarazadas y los niños pequeños.

Diseño e implementación

Basándose en programas anteriores y lecciones extraídas, el Programa Bolsa Familia fue diseñado alrededor de cuatro conceptos de gestión clave:

- La unidad familiar (en lugar del individuo o una comunidad) era la entidad apropiada para recibir el beneficio y a su vez debía tener la responsabilidad de satisfacer los requisitos del programa.
- Las condicionalidades para vincular las transferencias a incentivos positivos para las inversiones en capital humano se consideraron fundamentales para fortalecer la función de “inversión” del programa para la reducción de la pobreza a largo plazo.
- A través de la atención a la integración vertical, podrían desarrollarse asociaciones descentralizadas complementarias a través de programas sociales estatales y municipales.
- Un Registro Unificado de Hogares (denominado Cadastro Único) está siendo fortalecido mediante mejoras técnicas para servir mejor de mecanismo para la focalización, administración y planificación de políticas abarcadoras.

Focalizando a los pobres. Deliberadamente, el Programa Bolsa Familia identificó dos grupos destinatarios: los “extremadamente pobres” (familias con ingresos per cápita menores de US\$ 17 por mes) y los “moderadamente pobres” (familias con ingresos mensuales per cápita entre US\$ 17 y US\$ 34). Según la composición y los ingresos del hogar, el programa provee transferencias de dinero en efectivo que varían desde US\$ 5 a US\$ 33 (el promedio es US\$ 24). Estos montos se fijaron, en parte, para reducir al mínimo el número de personas que pudiera perder los beneficios de los programas anteriores. Sobre una base per cápita, la transferencia promedio por beneficiario representa cerca del 6 por ciento del salario mínimo y el 19 por ciento del umbral de pobreza usado por el Banco Mundial.



Condicionalidades orientadas a la formación de capital humano. Por ley, los pagos se efectúan preferentemente a la madre del hogar, porque un cuerpo sustancial de investigación ha demostrado que es más probable que las mujeres asignen prioridad a las inversiones en la educación, salud y nutrición de los niños. Las transferencias de dinero en efectivo son condicionadas a que todos los miembros pertinentes de la familia cumplan con requisitos de desarrollo humano claramente definidos de asistencia escolar, visitas prenatales, vacunaciones y el uso de otros servicios sociales.

Características innovadoras del instrumento de crédito. El préstamo del Banco Mundial para apoyar el Programa Bolsa Familia es un paquete hecho a medida que combina tres características innovadoras de diseño. Primero, se creó un Préstamo de Programa Adaptable de dos fases (PPA). La primera fase (2004–2006) se centra en fortalecer la eficacia de la red de seguridad al consolidar los cuatro programas de transferencia condicional de dinero en efectivo, reduciendo las brechas y la repetición en la cobertura, mejorando los sistemas para identificar a la población destinataria y desarrollando un sistema eficaz de monitoreo y evaluación. El logro de los objetivos clave – medido por indicadores de resultados claramente definidos – funciona como una serie de disparadores para llevar la implementación a la segunda fase del PPA (2007–2008), que está diseñada a su vez para consolidar y profundizar las mejoras técnicas e innovaciones de la primera fase.

Apoyo de los donantes internacionales

El gobierno brasileño solicitó al Banco Mundial que se asociase a su programa Bolsa Familia en el contexto del apoyo de larga data del Banco al programa social del Brasil bajo el marco de Reforma de Política Sectorial. Estos esfuerzos incluían un programa rotatorio de tres años de estudios económicos y sectoriales sobre la asistencia social, apoyado tanto por el Banco como por el Reino Unido. Además, el PNUD apoya al Programa Bolsa Familia a través del Ministerio de Desarrollo Social y el Banco Interamericano de Desarrollo ha emprendido una iniciativa paralela para un proyecto de enfoque sectorial (ES) para apoyar el programa. En total, se espera que el préstamo del proyecto de cuatro años del Banco, con la exclusión de los fondos de contrapartida, sea de US\$ 572,2 millones.

Segundo, el proyecto se desarrolló con un componente de ES (ver el recuadro). El componente de “ES” (US\$ 551 millones) sirve principalmente para reembolsar al gobierno por los gastos de las transferencias condicionales de dinero en efectivo. Además, para

mejorar la focalización de los beneficiarios se diseñó otro componente técnico (US\$ 4,4 millones).

Se diseñó un componente técnico para desarrollar el nuevo sistema de monitoreo y evaluación, incluido el desarrollo de instrumentos y procesos para darle seguimiento a la elegibilidad, los pagos, el desempeño de la condicionalidad, etc. (US\$ 7 millones). Un componente institucional relativamente pequeño (US\$ 2,8 millones) ayuda a fortalecer la capacidad institucional del Programa Bolsa Familia y un quinto componente apoya la gestión del proyecto.

Tercero, se crearon mecanismos para acompañar los desembolsos de las transferencias condicionales de dinero en efectivo según los resultados – en este caso, mejoras técnicas específicas al programa –. Las actividades apoyadas por los tres componentes técnicos del préstamo contribuyen acumulativamente a reunir los “hitos” clave que definen el desempeño del programa.

A medida que los hitos se alcanzan demostrablemente, los porcentajes del desembolso mensual aumentan del 8 al 9 y al 11 por ciento del presupuesto del Programa Bolsa Familia del gobierno.

¿Qué es un ES??

El término *ES* se refiere a un enfoque sectorial basado en programa, un tipo de proceso de crédito que provee apoyo financiero a la *política* sectorial con metas definidas en términos cualitativos y cuantitativos. En general se entiende que un ES abarca:

- Un programa de gasto a mediano plazo con liderazgo gubernamental, con fuentes y usos de contrapartida de los fondos
- Un proceso formalizado de coordinación de donantes, con funciones transparentes y reglas acordadas
- Un sistema de monitoreo basado en resultados para todos los principales insumos, productos y efectos esperados
- Un sistema compartido, en lo posible, para la información de procedimiento y la gestión financiera.

Cómo refleja el ritmo de los desembolsos al Marco de Gestión para resultados de desarrollo. El acompañar los desembolsos (el “componente ES”) de acuerdo con las mejoras cuantificables al programa (los tres “componentes técnicos”) tiene varios objetivos que reflejan la lógica de un Marco de Gestión para resultados de desarrollo:

- El Banco, como prestamista, y el gobierno del Brasil, como prestatario, se vinculan en una asociación pragmática para apoyar al programa gubernamental Bolsa Familia. Cada uno reconoce y se beneficia en el corto plazo de la necesidad de



mejoras técnicas en los sistemas del Programa Bolsa Familia.

- Las interdependencias inmediatas y las sinergias más fuertes se desarrollan entre la implementación eficaz (o sea, el objetivo de consolidación de la red de seguridad, como se define en el Componente 1) y las actividades técnicas específicas (la focalización, el monitoreo y la evaluación, etc.) que de otro modo podrían convertirse en unidades burocráticas independientes divorciadas de los resultados mismos.
- Un incentivo fuerte evoluciona para que el organismo de ejecución alcance – o mejor aún, exceda – los hitos clave para las mejoras de los sistemas. Si los hitos se alcanzan, el porcentaje financiero del préstamo aumenta y los desembolsos se aceleran. Por este motivo, los ministerios de finanzas y de planificación tienen también un incentivo fuerte para apoyar activamente las actividades técnicas cruciales que ayudarán concretamente a alcanzar los hitos.

Las relaciones entre M&E, implementación y resultados

La consolidación de las transferencias condicionales de dinero en efectivo existentes se define como un resultado intermedio a ser logrado durante la primera fase del proyecto. El logro de este objetivo se traduce pragmáticamente del siguiente modo:

- Al menos dos tercios de las familias pobres deben estar recibiendo las transferencias de Bolsa Familia
- Los programas previos a la reforma se habrán eliminado, con sus beneficiarios anteriores transferidos al Programa Bolsa Familia o excluidos
- Se habrán reducido los costos de transacción para pagos de transferencia.

El sistema de monitoreo y evaluación del proyecto (mejorado bajo un componente técnico) ayudará a establecer si estos hitos específicos se han alcanzado – y si no, porqué no (por ejemplo, la falta de financiamiento, la falta de voluntad política para retirar paulatinamente los programas previos a la reforma para las familias, etc.) –. Sin embargo, el *alcanzar* estos hitos particulares desencadena los aumentos en los desembolsos (8 por ciento a 9 por ciento a 11 por ciento). El logro del conjunto mayor de objetivos a su vez desencadena la segunda fase del Préstamo de Programa Adaptable.

Cómo un sistema de monitoreo y evaluación (M&E) sólido refleja el Marco de Gestión para resultados de desarrollo. El nuevo sistema de monitoreo y evaluación es fundamental para la arquitectura básica del Programa Bolsa Familia y refleja la lógica del diseño del Marco de Gestión para resultados de desarrollo.

Un sistema de M&E basado en resultados ha sido apoyado firmemente por el gobierno desde la fase conceptual. Su implementación incluye el aumento de la capacidad interna, confeccionando un sistema avanzado de información para la gestión, creando instrumentos nuevos para monitorear y evaluar la implementación y producir información actualizada sobre las actividades y los productos, así como la información sobre los efectos esperados en el largo plazo. El punto no es datos, sino retroinformación utilizable sobre la calidad de la entrega del servicio y la implementación del programa.

Problemas encontrados

Desde su inicio en octubre de 2003, el sumamente visible Programa Bolsa Familia ha tenido que enfrentar expectativas públicas excepcionalmente altas de resultados sociales rápidos, visibles y aun espectaculares. Para alcanzar al menos sus ambiciosas metas de cobertura, el gobierno amplió rápidamente el programa durante su primer año. No obstante, como ha observado una prensa sumamente atenta e interesada, la cobertura es una cosa y la calidad de la entrega es otro. Los informes de los puntos débiles en el mecanismo de focalización (el *Cadastro Único*), así como el monitoreo de las condicionalidades, se hicieron públicos en la prensa.

Para ser objetivos, estos problemas no son nuevos. Muchas de las dificultades se heredaron de los programas anteriores a la reforma, y en verdad, el proyecto basado en resultados del Banco Mundial fue diseñado precisamente para abordarlas. Aun con anterioridad a la aprobación y firma del préstamo por el Senado, el equipo del Banco ha estado colaborando estrechamente con contrapartes del ministerio para entablar un diálogo continuo y proporcionar asistencia técnica constante sobre la mejor manera de definir, medir, monitorear y evaluar la focalización de beneficiarios y otros sistemas de apoyo y, más ampliamente, la calidad sostenida y la producción a más largo plazo del proyecto.

Adaptaciones durante la implementación

Al haber evolucionado a través de varios programas de redes de seguridad precursores, Bolsa Familia es en sí mismo una adaptación. Bajo el marco basado en resultados, un proceso iterativo para adaptar y mejorar constantemente el proyecto es un elemento fundamental de diseño, no un síntoma de fracaso.

Cualquier programa de bienestar en cualquier país – en particular un programa tan grande como éste – corre riesgos de fraude y pérdidas. Los componentes de focalización, monitoreo y evaluación del proyecto son, en efecto, contramedidas para prever, identificar



y reducir el fraude al mínimo. En ese sentido, algunos ejemplos de las adaptaciones realizadas por el gobierno incluyen las siguientes:

- Promulgación de un decreto bien divulgado (un *regulamento*) que especifica claramente las normas operativas del programa
- La firma de convenios formales que aclaran las responsabilidades del Ministerio de Educación y del Ministerio de Salud para el monitoreo y el suministro de información acerca de las condiciones al Ministerio de Desarrollo Social
- Lanzamiento de un sistema de red formal (*rede de fiscalização*) para supervisar, auditar y controlar el fraude en el PBF en colaboración con el Procurador General (*Ministerio Público*) y otros organismos públicos de auditoría (*procuradorias*, TCU) para monitorear los pagos del Programa Bolsa Familia y realizar controles contra el fraude
- Iniciar medidas para mejorar el *Cadastro Único* (desarrollando controles cruzados para reducir las repeticiones que resultaron en la cancelación de unos 200.000 beneficios duplicados hallados en el proceso, estableciendo un grupo de trabajo para revisar los criterios de elegibilidad y mejorar los cuestionarios, impartiendo capacitación a los municipios para fortalecer la implementación, desarrollando un índice de calidad para monitorear y evaluar el *Cadastro*, etc.)
- Fortalecimiento del control social de los ciudadanos al publicar los nombres de los beneficiarios por municipio en la Internet y establecer una línea telefónica directa de atención para que los ciudadanos denuncien irregularidades y presuntos fraudes, y la reinstalación de los comités locales de supervisión ciudadana del programa
- La iniciación del trabajo de diseño para una evaluación de impacto del programa.

Factores para el éxito

Si bien es demasiado temprano para juzgar el éxito del Programa Bolsa Familia o el apoyo de los prestamistas internacionales, el marco de resultados ya ha demostrado ser central en cómo se va desarrollando la historia. En efecto, el enfoque de gestión basado en resultados implica firmemente el uso de hitos técnicos vinculados a los desembolsos para fortalecer la implementación del programa. Aun antes de que se firmara el préstamo – mucho menos antes de los desembolsos iniciales – el gobierno empezó a trabajar activamente para marcar los hitos que servirían de disparadores.

Resultados logrados y esperados

Desde su lanzamiento en diciembre de 2003, el Programa Bolsa Familia ha crecido exponencialmente, ampliándose para enero de 2005 para cubrir a 26,6 millones de personas. Para fines de 2006, el programa espera cubrir a cerca de 44 millones de personas. Traducido como “Resultados Intermedios” en el Marco Basado en Resultados, esto significa que:

- Al menos dos tercios de las familias extremadamente pobres estarán recibiendo las transferencias de ingresos de Bolsa Familia.
- Al menos el 40 por ciento de las transferencias totales irán a familias en el quintil inferior de la distribución de ingresos.
- Al menos el 80 por ciento de los niños en edad escolar primaria en las familias beneficiarias extremadamente pobres estarán asistiendo a la escuela.
- Al menos el 95 por ciento de los niños beneficiarios tendrán y estarán usando las tarjetas de salud.

Enseñanzas extraídas en la fase de diseño

El proyecto Familia Bolsa incorpora enseñanzas extraídas de proyectos anteriores en el Brasil y en otros lugares, incluidas las enseñanzas de la vasta experiencia del Brasil con transferencias condicionales de dinero en efectivo. Entre las enseñanzas principales extraídas durante la fase de diseño se encuentran las siguientes:

El Enfoque sectorial (ES) tiene gran flexibilidad al permitirles a los donantes a quitar el énfasis en los requisitos procesales y fiduciarios para centrar sus recursos más eficazmente proveyendo una mejor, más amplia y más útil asistencia técnica sectorial. Los ES alientan a los donantes a explotar su contribución financiera y ventaja comparativa entre las agencias, potencialmente logrando un impacto a través de todos los sectores que no serían alcanzables en el nivel, más restringido, de proyecto. Al fortalecer el marco fiduciario del prestatario y su experiencia en la gestión financiera, el enfoque de ES responde a las frecuentes solicitudes de los países de que se armonicen los requisitos redundantes entre los donantes, eliminando así la necesidad – que consume recursos – de mantener registros paralelos para satisfacer los requisitos de procedimiento de cada donante. Además, la experiencia del Banco Mundial con el ES indica que simplificar los sistemas y requisitos fiduciarios le permite al prestamista mejorar sustancialmente su proceso de supervisión, al centrarse en el asesoramiento técnico en temas sectoriales antes que en la fiscalización, a la búsqueda de errores procesales.



Los *prestatarios deben apropiarse, dirigir y mantener su compromiso con el proceso*. Siendo la iniciativa social emblemática de la administración de Lula, el Programa Bolsa Familia se benefició tanto del apoyo político de alto nivel como del amplio apoyo público. La consolidación de las transferencias condicionales de dinero en efectivo se percibió ampliamente como una manera de acrecentar los éxitos anteriores y llevarlos a un nuevo nivel de desempeño. Atravesó los partidos políticos, las ramas del gobierno, los círculos académicos, la sociedad civil y aun los medios de información.

Las *transferencias condicionales de dinero en efectivo son operativamente factibles y políticamente aceptables*. La apropiación y el compromiso del Brasil con las transferencias de dinero en efectivo condicional se fortaleció debido a la aceptación general entre el público de que la integración mejoraría la eficiencia y la equidad de estos instrumentos. También entre los donantes internacionales las transferencias condicionales de dinero en efectivo han demostrado ser operativamente factibles y políticamente aceptables como un enfoque a la asistencia social. Las inquietudes de que las donaciones en efectivo sean ‘sólo limosnas’ se pueden superar al vincularlas a conductas aconsejables como enviar a los niños a la escuela y buscar la atención de salud; al otorgar las transferencias a las madres, cuyas decisiones sobre la asignación de los recursos dentro del hogar tienden a favorecer la nutrición, la salud y la educación de los niños; y mediante el monitoreo y la evaluación honestos de los resultados.

Los *programas de transferencia condicional de dinero en efectivo han mejorado los indicadores y resultados educativos*. Una evaluación ex ante por Bourguignon, Ferreira y Leite (2003) encontró que el programa Bolsa Escola del Brasil (un predecesor de Bolsa Familia) aumentó significativamente la proporción de los niños en la escuela y redujo la proporción de aquellos que sólo trabajaban. Usando metodologías similares, las simulaciones indican que el Bolsa Familia podría aumentar significativamente el logro educativo total y reduciría las tasas de repetición.

Las *condicionalidades de capital humano pueden “empalmar” a los servicios complementarios*. La experiencia internacional indica que los esfuerzos para “empalmar” a los beneficiarios de los programas de transferencia a otros servicios complementarios pueden reducir su dependencia en la asistencia social. Las transferencias de dinero en efectivo pueden servir de estrategias de graduación, ayudando a los pobres a “emerger” de la pobreza.

Los *programas de esta naturaleza requieren capacidad administrativa suficiente*. Si bien Bolsa Familia es un programa nuevo en un ministerio nuevo, se apoya sobre bases establecidas por los programas previos a la reforma – por ejemplo, manteniendo la canalización de los pagos de una manera bastante directa a través del extenso sistema bancario del país –. Además, la mayoría del personal que labora en el Ministerio de Desarrollo Social en general y el Bolsa Familia en particular tiene mucha experiencia previa administrando o trabajando en los programas federales anteriores a la reforma o en programas de transferencia de dinero locales similares.

La *innovación con nuevos instrumentos de crédito puede ser lenta*. El Banco Mundial ha aprendido reiteradamente que los clientes saben en general lo que desean. Para responder eficazmente, especialmente a los prestatarios de ingresos medianos, el Banco debe innovar continuamente la manera en que crea y presenta los instrumentos de crédito. No obstante, una innovación de esta clase no sólo es un trabajo difícil sino que también es lento. A menudo, requiere aprobación a los niveles más altos de formulación de políticas del Banco; y desde el comienzo de cualquier esfuerzo, *todos* los departamentos involucrados deben ser incorporados al proceso. En general, la innovación es posible... si tiene sentido, está orientada al cliente y provee seguridades en cuanto a los marcos fiduciarios y de salvaguardia. Esto requiere no sólo planificación por adelantado sino que también, en la mayoría de los casos, un proceso de discusión y aprobación paralelo sobre el propio instrumento.

Conclusiones y aplicabilidad a otros programas

El programa Bolsa Familia ofrece apreciaciones importantes sobre el diseño e implementación de un marco de resultados en el contexto de una iniciativa en curso grande y compleja. El programa ha sido presentado en foros internacionales, por ejemplo, la Conferencia para aumentar la escala de la Reducción de la Pobreza, celebrada en Shangai en mayo de 2004. Como se observa en las memorias “se pueden ampliar muchos tipos distintos de intervenciones, y las *historias de éxitos se difunden y se adaptan en otros lugares*, como se demuestra por la cantidad de casos. Los ejemplos incluyen sistemas de transferencias de dinero en efectivo a familias pobres focalizadas en México y Brasil”. El Programa Bolsa Familia es relevante para los programas de protección social en América Latina y otras regiones del mundo.



Primero, en cuanto a número de beneficiarios, es con mucho la transferencia condicional de dinero en efectivo más grande del mundo en desarrollo y se ha expandido de manera sumamente rápida. Los retos involucrados con el desarrollo de sistemas para la selección, el monitoreo y la evaluación de beneficiarios, el control de calidad, y la ampliación tienen implicaciones que se extienden mucho más allá del propio Bolsa Familia.

Muchos de los instrumentos de sistemas desarrollados para el programa Bolsa Familia tendrían aplicabilidad generalizada para otros países. Estos sistemas son particularmente pertinentes para la implementación de los programas descentralizados – por ejemplo, los exámenes de control de calidad de muestra aleatoria del programa Bolsa Familia, que proveerá retroalimentación muy necesaria para la supervisión federal del programa ejecutado localmente.

El instrumento de crédito desarrollado para el proyecto del Banco Mundial en apoyo al programa Bolsa Familia ya se está adaptando para su uso en otros proyectos. Algunos ejemplos recientes en el Brasil incluyen:

- Las adaptaciones del marco de resultados vinculado al desembolso para un ES a nivel estatal que se está desarrollando para el Estado de Ceará.
- Las adaptaciones del marco de resultados y los mecanismos de desembolso para la preparación de un nuevo proyecto de transporte.
- El desarrollo de un instrumento de crédito similar por el BID para apoyar al Bolsa Familia y al Ministerio de Desarrollo Social (el primer ES en el BID).

El equipo del proyecto Bolsa Familia también ha sido llamado a prestar asesoramiento y a hacer presentaciones a otros equipos de país que consideran enfoques similares basados en resultados. En todas estas discusiones, un mensaje clave es la importancia de un menú extenso de opciones y la adaptación de las características a las realidades locales y las necesidades específicas de cualquier operación. Como lo demuestra el ES del Banco Mundial para apoyar al Bolsa Familia, un solo tamaño no es adecuado para todos, y el éxito (potencial) del proyecto es en muchos aspectos una función de la capacidad del donante de adaptarse a las necesidades específicas de ese programa.

Resumen: Cómo se aplicaron los principios de la GpRD en el Proyecto Bolsa Familia de Brasil

1. En todas las fases – desde la planificación estratégica, a lo largo de la implementación, hasta la finalización y más allá – centrar el diálogo sobre los resultados con los países socios, las agencias de desarrollo y otros interesados directos.

- Este fue el “procedimiento” para el trabajo del equipo con los clientes.

2. Alinear las actividades reales de programación, monitoreo y evaluación con los resultados previstos acordados.

- El Marco de Resultados fue diseñado para ser acumulativo y se calibró con los resultados previstos acordados.

3. Mantener el sistema de información de resultados lo más sencillo, económico y fácil de usar como sea posible.

- El proyecto depende de los sistemas de información financiera del país, así como del monitoreo técnico de las actividades del programa.

4. Administrar para – y no por – resultados, organizando los recursos para lograr los efectos esperados.

- El marco de resultados – con enlaces a condiciones positivas de desembolso “ascendente” basadas en un mejor desempeño – fue diseñado de esta manera. Se centra en los efectos esperados: si las personas pueden ser eficazmente ayudadas para salir de la pobreza y cómo medir esto. También considera los efectos esperados en el nivel de Estado/provincia.

5. Usar la información de resultados para el aprendizaje administrativo y la toma de decisiones, así como para informar y rendir cuentas.

- El Gobierno brasileño está usando la información de resultados para mejorar el programa consolidado de protección social. Las decisiones se están tomando sobre la base del resultado del marco de Bolsa Familia y su información de medición. La rendición de cuentas y la transparencia son conceptos fundamentales.



Referencias

Bourguignon, Francois, Francisco H. G. Ferreira y Philippe G. Elite (2003). “Condicional Cash Transfers, Schooling, and Child Labor: Micro-Simulating Brazil’s Bolsa Escola Program” (Transferencias condicionales de dinero en efectivo, escolaridad y trabajo infantil: Microsimulación del Programa Bolsa Escola de Brasil). *Banco Mundial Economic Review*, Vol. 17. No. 2.

Rawlings, Laura (2004). “Cash Based Transfers.” (Transferencias basadas en dinero en efectivo). Documento de trabajo del Banco Mundial, LCSHS.

Banco Mundial (25 de mayo de 2004). “Documento de evaluación inicial del proyecto: Proyecto Bolsa Familia del Brasil”. Informe No. 28544-BR.

Actualización de la Implementación del Marco de Resultados – Kathy Lindert, Banco Mundial, Brasilia, noviembre de 2005

El Sistema de Información de Resultados estuvo plenamente operativo en 2005 y sirvió de fuerza orientadora para fortalecer el Programa Bolsa Familia (PBF). Si bien 2004 fue un año complejo, de transición, para el Programa Bolsa Familia, 2005 fue sin duda el año de “maduración” del programa. Durante el año de transición de 2004, el incipiente programa luchó para consolidar su identidad, estructura institucional y marco legal en medio de una amplia reforma ministerial. Aun durante ese período crucial, el Marco de Resultados proporcionó una “brújula” para el programa, guiándolo para centrarse en consolidar su arquitectura central en varias áreas clave.

Desde entonces –y en particular en 2005– el gobierno tomó medidas concretas para alcanzar muchos de los hitos destacados en el Marco de Resultados y el Sistema de Información. Algunos ejemplos de actividades recientes – todas ellas apoyadas por los hitos clave dentro del Marco de Resultados – incluyen:

- El fortalecimiento del sistema de selección a través de (a) normas operativas esclarecedoras para el sistema de catastro único; (b) la ejecución de verificaciones internas y cruzadas para validar la admisibilidad y eliminar las duplicaciones; (c) la obtención de acceso a la base de datos del catastro único (para el MDS y los municipios); y (d) el mejoramiento de los instrumentos para implementar los criterios de admisibilidad y revisar el cuestionario del catastro único (este mes).

- El fortalecimiento de la gestión intergubernamental conjunta del programa mediante acuerdos formalmente negociados entre la agencia central (MDS) y las entidades subnacionales del Brasil. Estos acuerdos verticales formales incluyen “condiciones” y “objetivos” institucionales – a cambio de incentivos financieros especificados – que se establecieron dentro del marco de resultados para la implementación de calidad.
- El desarrollo y lanzamiento de una encuesta de Evaluación de Impacto, con la primera ronda de recopilación de datos ingresando al campo este mes, para seguir y medir los diversos impactos de efecto del programa.
- El desarrollo y lanzamiento de herramientas mejoradas para la supervisión y el control de calidad del programa.

Una innovación importante que se introdujo como resultado de las enseñanzas extraídas es la extensión formal del método de “marco de resultados” a los aspectos descentralizados de la implementación del programa. Como se señaló anteriormente, la agencia central ha llevado este marco de resultados a sus relaciones con las numerosas entidades subnacionales involucradas en la implementación de aspectos específicos del programa. El MDS negoció y formalizó los convenios con los órganos subnacionales (26 estados y más de 5.000 municipios). Estos acuerdos incluyen resultados y condiciones especificadas para la implementación de calidad a cambio de incentivos financieros. Este ha sido un cambio muy innovador para implementar un programa de transferencia condicionada de dinero en efectivo en un ambiente descentralizado.

Los formuladores de políticas y los especialistas técnicos involucrados en el programa están trabajando muy bien dentro de las normas del marco de resultados para fortalecer el Programa Bolsa Familia. En verdad, el marco de resultados está proporcionando una “brújula” para guiar este proceso, con hitos clave especificados para seguir el avance. En términos del proyecto del Banco Mundial para apoyar esto, una enseñanza clave extraída es la importancia de “calibrar” adecuadamente los hitos técnicos con incentivos de desembolso financiero. A pesar de los retrasos iniciales en la entrada en vigor del proyecto, la calibración contemplada por el proyecto todavía parece apropiada, con algunas acciones moviéndose más rápida y profundamente que lo previsto y otras que necesitan un poco más de tiempo. De todos modos, las operaciones futuras deberán prestar mucha atención a la capacidad institucional y política para las reformas al intentar calibrar un marco orientado a la consecución de resultados para los desembolsos y las mejoras técnicas en un programa. Aunque el programa es rela-



tivamente joven y actualmente se está llevando a cabo la evaluación de impacto, algunos resultados ya son evidentes, incluidos: (a) aumentos de eficiencia medidos, en términos de la reducción en los gastos administrativos federales debido a la consolidación de cuatro programas en uno; y (b) los evidentes impactos positivos sobre las economías locales, con las transferencias generando actividades económicas locales (en particular en las localidades más pequeñas y más pobres). Además, la evidencia de las evaluaciones de los programas previos a la reforma revelan: (a) buenos resultados de la proyección (quintil inferior); (b) repercusiones educativas importantes de Bolsa Escola; (c) mayores matrícula y logro general; y (d) repercusiones de Bolsa Alimentação en el consumo de alimentos, el régimen alimentario y el crecimiento de niños.

Para más información

Contacto: Kathy Lindert, Economista Principal, Banco Mundial

Correo electrónico: klindert@worldbank.org

Teléfono: +55-61-329-1000



Madagascar: Plan Nacional de Protección Ambiental

Autores:

Guy Razafindralambo, Coordinador, Programa Ambiental 3 (EP3)

Lisa Gaylord, Co-Presidente, EP3 Comité Directivo Conjunto (Líder del Equipo de Desarrollo Rural/Medio Ambiente, USAID/Madagascar)

Resumen Ejecutivo

Madagascar enfrenta retos importantes en la conservación de la diversidad biológica, debido a una combinación de alta diversidad, endemismo y un alto grado de amenaza de riesgo natural. El impacto del terremoto y maremoto (Tsunami) de diciembre de 2004 ha aumentado la concientización del público acerca de la necesidad de sistemas de gestión costera más estrictos.

La tercera fase del Plan Nacional de Protección Ambiental (PNPA) recalca siete resultados a lograr: (i) se deben desarrollar actividades de desarrollo sostenible; (ii) los ecosistemas forestales y los recursos hídricos se deben administrar sosteniblemente; (iii) los ecosistemas sensibles se deben conservar y darles valor como áreas y zonas de conservación protegidas; (iv) los ecosistemas costeros y marinos se deben administrar sosteniblemente; (v) se debe lograr un cambio positivo en el desempeño frente al ambiente (vi) se debe establecer la base financiera para el financiamiento sostenible de la gestión ambiental y de los recursos naturales; y (vii) se deben desarrollar mejores políticas y gobernanza ambientales.

Del sistema de M&E está emergiendo evidencia que confirma la repercusión positiva del programa sobre el terreno, aunque la ausencia de puntos de referencia objetivamente comprobables hace difícil disminuir las expectativas exageradas que fueron alimentadas por metas excesivamente ambiciosas. Por lo tanto, una enseñanza clave extraída es que las metas de resultados deben ser realistas para no minar la credibilidad del programa. Bajo la primera fase, la implementación del Plan Nacional de Protección Ambiental adoptó la forma de varios proyectos separados impulsados por donantes, sin enlaces obvios entre sí mismos y una mínima coordinación entre los donantes. Por contraste, la tercera fase tiene por objeto mejorar la coordinación con otros programas, en particular con las operaciones multilaterales grandes de desarrollo rural, pero también con programas o proyectos similares en áreas como caminos, infraestructura rural, energía, minería y turismo.

Protección de la prioridad más alta del mundo en la conservación de la diversidad biológica

Madagascar se encuentra entre 17 países reconocidos de megadiversidad biológica que en conjunto representan cerca del 80 por ciento de la diversidad biológica total del mundo. Debido a la diversidad extraordinaria de Madagascar, sus especies únicas y el nivel de la amenaza, una hectárea de bosque perdido en Madagascar tiene mayor impacto negativo sobre la diversidad biológica mundial que una hectárea perdida en cualquier otro lugar de la Tierra. En efecto, Madagascar a menudo ha sido citado como la prioridad más alta del mundo en la conservación de la diversidad biológica.

Los bosques de Madagascar están amenazados por la presión de población, pobreza y agricultura no productiva. La débil gestión ambiental mina los recursos naturales al alentar la deforestación, la gestión no sostenible y la agricultura ambientalmente destructora.

La explotación comercial de la madera está mal reglamentada. La deforestación es exacerbada por políticas centrales e instituciones débiles; y los interesados directos, en particular los del nivel local y regional, no se ocupan de forma eficaz en tratar de detenerla. No sorprende, entonces, que más del 80 por ciento de la cubierta forestal original de Madagascar ya no existe.

La combinación de baja productividad agrícola y rápido crecimiento de la población está acelerando la conversión de los bosques primarios restantes – que abarcan ahora sólo el 15 por ciento del territorio nacional – a la producción de método de troza y quema. Las cuencas y la estabilidad del suelo han sido socavadas aún más, multiplicando las pérdidas económicas por la aún mayor pérdida del suelo, la sedimentación y la escasez de agua. La costosa necesidad de establecer, reemplazar y reparar la infraestructura dañada contribuye al círculo vicioso. El PIB (medido en dólares de 1995) ha caído de cerca de US\$ 383 en 1960 a cerca de US\$ 246 actualmente.



Objetivos

En 1989 – seis años antes de firmar el Convenio sobre la Diversidad Biológica – el gobierno de Madagascar elaboró el primer Plan Nacional de Protección Ambiental (PNPA) de África, el cual ha sido el programa ambiental más ambicioso e integral en África hasta la fecha, para lo cual se planificó un programa de inversiones a largo plazo en tres fases a lo largo de 15 años. El compromiso constante del gobierno con la protección del medio ambiente también se reflejó en su reconocimiento y ratificación de los convenios principales regionales e internacionales, así como su trabajo continuo con donantes internacionales para abordar la enormidad del reto ambiental. La Carta Ambiental de 1990 reitera la preocupación del gobierno sobre los temas ambientales y establece su compromiso con el Plan Nacional de Protección Ambiental.

Lanzado operativamente en 1991, el Plan Nacional de Protección Ambiental tiene los siguientes objetivos:

- Administrar el patrimonio nacional de diversidad biológica en las áreas protegidas, conjuntamente con el desarrollo sostenible de las áreas a su alrededor
- Mejorar las condiciones de vida humanas mediante la protección y mejor gestión de los recursos naturales, poniendo el énfasis en la protección de cuencas, la reforestación, la agrosilvicultura y un mejor abastecimiento de agua y saneamiento
- Promover la educación, capacitación y comunicación ambiental
- Mejorar la política y la gestión
- Establecer mecanismos para la investigación, administración de datos y el monitoreo del medio ambiente.

Un proceso participativo introdujo los principios clave del plan de acción ambiental en otras iniciativas principales, incluidos el Documento de Estrategia de Reducción de la Pobreza de Madagascar (2000) y el Plan de Acción de Desarrollo Rural (2001). Como se demostró ampliamente en estos documentos estratégicos, el gobierno reconoce claramente el vínculo entre el medio ambiente y el desarrollo sostenible.

Diseño e implementación del Plan de acción

La primera fase del Plan Nacional de Protección Ambiental (1991–1997) apuntó a crear un marco adecuado de política, normativo e institucional. Procuró generar condiciones para que el país asumiera la “propiedad” del programa, en lugar de los donantes. La segunda fase (1997–2003) consolidó los programas de la primera fase, poniendo más firmemente al comando a las instituciones nacionales. La tercera fase

(2003–2008) procura integrar el pensamiento ambiental más ampliamente en la gestión macroeconómica y los programas sectoriales, incluidos los mecanismos para un financiamiento ambiental sostenible.

Una amplia coalición donante está prestando apoyo – donantes bilaterales (los Estados Unidos, Alemania, Francia, Suiza, Japón), donantes multilaterales (el Fondo para el Medio Ambiente Mundial, el Banco Mundial y la Asociación Internacional de Fomento, el Programa de Desarrollo de Naciones Unidas) y ONG (la Federación de Fauna Silvestre Mundial, Conservación Internacional, la Sociedad de Conservación de Fauna Silvestre). El plan de acción nacional ha apoyado al gobierno a tomar el programa ambiental en sus propias manos. Esto condujo a un cambio de enfoque, de uno estrictamente conservacionista a uno con más énfasis en la conexión entre la pobreza rural y la degradación del medio ambiente.

Sobre la base de las lecciones extraídas de la primera fase, la segunda fase apuntó a ampliar la conservación y el desarrollo más allá de los parques y las reservas nacionales, adoptando un enfoque paisajístico regionalizado. La meta de la tercera fase, iniciada en 2003, fue asegurarse de que “la importancia y la calidad de los recursos naturales se conserven y se desarrollen para apoyar el crecimiento económico sostenible y una mejor calidad de vida”.

Un enfoque Ecorregional para la conservación

Madagascar adaptó un enfoque paisajístico amplio y por regiones hacia la conservación, que pone el énfasis en la conservación de los recursos fundamentales, como las cuencas, mediante varios niveles de gestión de aprovechamiento de la tierra. Un “enfoque de sistemas” asume el análisis multisectorial y la planificación multinivel. En esta visión más amplia, el énfasis está en el desarrollo económico y la reducción de la pobreza regionales. Las prácticas agrícolas alternativas se identifican como la clave para reducir las prácticas del método de troza y quema y para una mejor gestión de los recursos naturales.

Problemas encontrados

Cada fase del Plan de Acción Nacional ha afrontado sus propios problemas prácticos y conceptuales:

Programa Ambiental 1 (1991–97). Con relación a los temas generales de la degradación del medio ambiente en Madagascar, la zona de la intervención durante la primera fase – áreas protegidas con zonas periféricas – se definió de forma muy limitada. Los análisis identificaron las causas subyacentes del deterioro ambiental continuo, poniendo de manifiesto que el tema de la protección debió abordarse en los niveles nacional y



regional. A pesar de una crisis agraria obvia – muy claramente vinculada a la degradación del medio ambiente – la primera fase prestó muy poca atención al mejoramiento de la agricultura, incluida la exclusión virtual del sector privado como un socio.

Programa Ambiental 2 (1997–2003). La segunda fase del plan de acción fue una operación más compleja implementada a lo largo del país. Su objetivo declarado de desarrollo, revertir la degradación del medio ambiente, fue admirablemente ambicioso – en verdad, probablemente demasiado ambicioso dentro del plazo dado –. El espectro de actividades incluía una mejor gestión; inventarios biológicos; la planificación y el análisis; la introducción de nuevas tecnologías y materiales de insumo; la investigación de mercadeo; sistemas de información geográfica, el traslado de la gestión a las comunidades locales; y actividades sobre la tenencia de tierra en los niveles local, regional y nacional. Varios de los siete organismos de ejecución eran nuevos; otros necesitaban un importante aumento de la capacidad. El programa se extendió más allá de su mandato y capacidades. Es más, la colaboración con otros programas sectoriales fue débil, lo que debilitó la colaboración para proveer opciones a las prácticas destructoras en las zonas rurales.

Programa Ambiental 3 (2003–2008). La tercera fase, actualmente en marcha, procura integrar el medio ambiente a la gestión macroeconómica y los programas sectoriales que se centren en los *resultados* a los niveles regionales y del campo. En general, Madagascar ahora tiene políticas “pro-ambientales” y un marco normativo implantado. No obstante, las políticas y los reglamentos, no importa cuán “correctos” sean, pueden no tener mucho efecto si son implementados a través de instituciones débiles agobiadas con problemas de gobernanza (como es el caso del sector de silvicultura).

En términos generales, el programa de acción ambiental de 15 años tiene que comprenderse como una iniciativa a largo plazo. Su finalidad: dotar al país de la capacidad de “apropiarse” y asimilar la gestión de sus propios recursos naturales. Sin embargo, la degradación del medio ambiente no se detendrá, y mucho menos revertirá, si las estrategias de desarrollo que reducen la pobreza no tienen también éxito. Las acciones y las políticas “correctas” deben coordinarse ampliamente a través de los sectores, para que el desarrollo y la protección del medio ambiente vayan de la mano. En particular, esto significa la intensificación económica del aprovechamiento de la tierra y el desarrollo continuo de las fuentes no agrícolas de ingresos para satisfacer las necesidades humanas.

Adaptaciones durante la implementación

Las revisiones periódicas del avance hacia las metas del plan nacional de acción han sido emprendidas conjuntamente por el gobierno y los donantes. El proceso de implementación ha evolucionado y se ha adaptado en consecuencia.

Cambio hacia el enfoque ecorregional. En 1995, un ejercicio de taller científico y establecimiento de prioridades demostró el grado en que las prioridades de conservación estaban ubicadas *fuera* de la red de áreas protegidas, reforzando la necesidad de un enfoque ecorregional amplio para reemplazar el énfasis predominante en la conservación de la diversidad biológica en las áreas protegidas.

Planificación consultiva multinivel en una escala más amplia. El cambio de enfoque hacia el pensamiento ecorregional fue decisivo para fomentar la planificación consultiva multinivel y la implementación de un enfoque paisajístico durante la segunda fase. Se acordó que un enfoque común a la conservación de centros comunitarios y actividades de desarrollo era totalmente esencial para mejorar la gestión de recursos naturales y la intensificación agrícola.

Reducción de objetivos excesivamente ambiciosos. Una revisión de donantes múltiples–gobierno en febrero de 2001 señaló el problema de los objetivos excesivamente ambiciosos. Indicó los objetivos aconsejables que requerirían intervenciones complementarias más allá del alcance y los recursos del plan nacional de acción–especialmente la intensificación del aprovechamiento de la tierra, el desarrollo de fuentes de ingresos no agrícolas, políticas de exportación de maderas más apropiadas y mejor cumplimiento de las mismas y desarrollo económico general. Como tales, los objetivos de desarrollo de la segunda fase se revisaron en 2001 para reducir (aunque no revertir) las tendencias de degradación del medio ambiente a nivel nacional.

Creación de un marco lógico estratégico orientado al logro de resultados. Se elaboró un marco revisado de planificación e implementación, lo cual ayudó a hacer la segunda y tercera fases menos complejas. Como resultado de esta reestructuración, los objetivos de desarrollo se tornaron más realistas; la implementación menos compleja; y las intervenciones fueron mejor dirigidas a zonas prioritarias. La repercusión y los resultados esperados – traducidos como meta e indicadores de monitoreo – se tornaron más razonables, mejor formulados y más fáciles de medir. A su vez, el marco de trabajo común reforzó el sentido de propiedad. El resultado fue una visión más coherente que enlaza conceptualmente el desarrollo y la conservación; promueve la acción multisectorial, los actores



múltiples y un modelo más inclusivo para la colaboración. Un enfoque del programa basado en resultados se apoyó con mejores instrumentos y herramientas para planificar la gestión, la coordinación y la toma de decisiones.

Simplificación del modelo de programación y presupuestación. La tercera fase sigue el enfoque del programa, pero aprovecha las enseñanzas clave de la primera y segunda fases – por ejemplo, reemplazando el modelo de programación y presupuestación de la segunda fase con un ejercicio de planificación y coordinación anual mucho más liviano y cualitativo.

Institucionalización de un sistema de M&E. Se ha establecido un sistema integral de M&E para organizar los flujos de información para captar los diversos efectos esperados del proyecto que, juntos, comprenden la tercera fase. Se basa en un conjunto común de indicadores. Estos están siendo seguidos por la Unidad de Coordinación (CELCO) del Ministerio de Ambiente, Agua y Bosques. Este sistema se mejoró para tener en cuenta los siguientes elementos: la estandarización en vista de la heterogeneidad de los sistemas en uso por diversas instituciones; la capacidad de análisis espacial; la integración de diferentes tipos de datos; más cultura institucional basada en resultados; mejor calidad de datos; y mayor accesibilidad de los informes de M&E a los encargados de adoptar las decisiones y a los interesados directos. La clave de este sistema uniforme de M&E es un convenio correspondiente de donantes para dar seguimiento a sus aportes mediante los indicadores y los productos comunes en lugar de insumos financieros.

Resultados logrados

El impacto positivo sobre el terreno. La evidencia que surge del sistema de monitoreo y evaluación del PNPA confirma el impacto positivo del programa en el terreno, a pesar de la necesidad de puntos de referencia más objetivamente comprobables para descontar las expectativas exageradas alimentadas por metas demasiado ambiciosas. Los resultados intermedios dan evidencia de que:

- La tasa de deforestación en las áreas protegidas (0,7 por ciento por año) y los bosques clasificados (uno por ciento por año) es ahora significativamente inferior que en los bosques no clasificados (1,5 por ciento).
- La degradación de los hábitat críticos se ha desacelerado significativamente, de cerca del 1,7 por ciento por año al 0,62 por ciento por año.
- La calidad de la diversidad biológica en las áreas protegidas, medida según un índice de endemismo compuesto, ha mejorado de 0,61 a 0,74.

- Más de 370.000 hogares rurales se han beneficiado de las inversiones que mejoraron la conservación y la productividad del suelo y aguas. Estos hogares promediaron un beneficio de ingresos del 10 por ciento por año durante el período del proyecto, comparado con un grupo testigo.
- Los ingresos turísticos asociados con visitas a parques nacionales crecieron hasta cerca de US\$ 50 millones en 2000, representando cerca del 40 por ciento de todos los gastos de los visitantes no residentes. Cada vez más, estos gastos rápidamente ascendentes están beneficiando a las comunidades locales.
- El principio de Que Pague el Contaminador se ha asimilado en las decisiones de inversión mediante la aplicación de Evaluaciones de Impacto Ambiental.

Mayor capacidad para evaluar los resultados a niveles múltiples. En los años venideros, el progreso se medirá contra el marco de objetivos estratégicos para la tercera fase, que presenta objetivos múltiples e indicadores a diferentes niveles. Estos incluyen indicadores de producción, de desempeño y de niveles de impacto basados en objetivos globales, estratégicos y específicos. Los indicadores de niveles de impacto sirven para estratégicos y específicos. Los indicadores de niveles de impacto sirven para demostrar la repercusión general del enfoque de actores múltiples y se vinculan a los indicadores usados en el Documento de Estrategia de Reducción de la Pobreza.

Ejemplos de indicadores de nivel de impacto relacionados con los objetivos estratégicos

- Áreas de ecosistemas forestales, costeros y marinos mantenidas
 - Disminución en la incidencia de las prácticas de troza y quema
 - Número de hectáreas de áreas protegidas
 - Proporción de los costos operativos de las áreas protegidas cubiertas por nuevos mecanismos de financiamiento
 - Número de planes de desarrollo sectoriales, regionales y comunales que incorporan eficazmente la dimensión ambiental en la planificación y toma de decisiones
 - Número de comunas en las ecorregiones fundamentales que administran activa y eficazmente los recursos naturales y comparten genuinamente los beneficios económicos generados mediante la prestación de los servicios ambientales y otras fuentes alternativas de ingresos
-



Mayor capacidad para medir el desempeño. Los nuevos indicadores de desempeño sirven para observar la repercusión de las actividades del programa que están siendo implementadas por los diferentes actores, incluidas las instituciones ambientales, las ONG internacionales y nacionales, y programas específicos de donantes.

Indicadores de desempeño

- Porcentaje de áreas protegidas terrestres y marítimas y ecosistemas forestales administrados en conformidad con planes acordados de gestión sostenible y zonificación
 - Número de comunas verdes certificadas
 - Número de hectáreas protegidas a través de la gestión de recursos naturales
 - Incremento en el número de hogares que adoptan nuevas prácticas o cultivos nuevos
 - Número y valor de los convenios contractuales entre los productores, procesadores y compradores
 - Número de acciones de defensa ambiental
 - Número de inversiones públicas y privadas llevadas a cabo de acuerdo con las medidas preventivas ambientales y medidas de mitigación que se especifiquen en las evaluaciones de impacto ambiental correspondientes
 - El porcentaje de fuentes no presupuestarias que proveen una proporción significativa de los costos operativos de las instituciones ambientales públicas
-

Enseñanzas extraídas

Durante la primera fase se dedicaron esfuerzos considerables para evaluar el desempeño y sintetizar las lecciones de las dos primeras fases, entre ellas:

Adoptar y simplificar un “enfoque del programa” entre los donantes múltiples, usando indicadores uniformes. La implementación del plan de acción durante la primera fase constaba de proyectos diferentes conducidos por donantes. Estos tuvieron vínculos mínimos y se coordinaron mal. La segunda fase fue en gran parte impulsada por ideas y propuestas provenientes de las agencias de ejecución involucrados en la primera fase, de los procesos de evaluación y negociación de los múltiples donantes, y de un mecanismo de coordinación de los donantes en la forma de una secretaría de donantes. En retrospectiva, el sistema se benefició de la colaboración, en particular entre los donantes multilaterales; pero también resultó excesivamente lento, y no fue bien adaptado como un mecanismo para colaborar con los donantes bilaterales.

Establecer enlaces entre las fuentes de financiamiento y los resultados esperados en el terreno. Aprovechando las enseñanzas extraídas de la segunda fase, se desarrolló un marco de resultados gobierno–donante para detallar los productos esperados, traducidos como resultados. Esto establece lazos directos entre la fuente de financiamiento y los resultados esperados en el terreno pero, al mismo tiempo, evita la necesidad de la coordinación de donantes a nivel de la actividad y el insumo, algo que resultó difícil en la segunda fase. Los donantes participantes incluían al Banco Mundial, el Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas, el Fondo para el Medio Ambiente Mundial; los Estados Unidos, los programas bilaterales franceses, alemanes, suizos y japoneses; Conservación Internacional, la Federación de Fauna Silvestre Mundial y la Sociedad de Conservación de la Fauna Silvestre. Este grupo donante significativo ha acordado aceptar el sistema común de M&E como la base para la rendición de cuentas de sus inversiones individuales.

La coordinación con otros programas nacionales es esencial, especialmente aquellos activos en el desarrollo rural. Para integrar mejor el programa ambiental dentro del desarrollo general del país, la tercera fase procura mejorar la coordinación con otros programas. Esto incluye las operaciones grandes de desarrollo rural multilaterales, pero también incluye programas o proyectos similares en las áreas de los caminos rurales, la infraestructura rural, la energía, minería y el turismo. Un énfasis fuerte en el desarrollo rural y una nueva estructura ministerial toman un punto de vista más holístico del desarrollo rural sostenible en los niveles regional y comunal dentro del gobierno y la comunidad donante. Estos cambios clave han sido: la integración de los programas económicos, la planificación de tierras, el transporte y las obras públicas en un único “súper ministerio” bajo el Vice Primer Ministro; la combinación de la agricultura con la ganadería y pesca en un único ministerio; la combinación de las aguas y los bosques con el medio ambiente en un único ministerio; y el establecimiento reciente de 22 regiones con responsabilidad por la elaboración de planes de desarrollo regional como un marco para una mejor coordinación entre los programas sectoriales.

Adaptar mecanismos de implementación basados en el desempeño que puedan servir a una mayor variedad de organismos. La primera y segunda fases fueron ejecutadas por una variedad de dependencias e instituciones, principalmente gubernamentales, establecidas por el programa. La tercera fase está siendo ejecutada por una variedad más amplia de instituciones: gobiernos locales, comunidades, ONG, proveedores de servicios y el sector privado. Lo que los vincula



es el sistema de contratos basados en el desempeño y los resultados.

Factores para el éxito

Reforzando y aprovechando los logros y las lecciones de las fases anteriores, algunos factores esenciales para el éxito son evidentes:

La necesidad imprescindible de voluntad política y compromiso. El plan nacional de protección ambiental de Madagascar – el primero en África – demuestra la voluntad de un gobierno para comprometerse con el desarrollo sostenible para el beneficio de su pueblo. El plan ha servido como marco estratégico para todos los que participan en la implementación del programa. Este compromiso ya fuerte se intensificó aún más en el Quinto Congreso Mundial de Parques Nacionales y Áreas Protegidas (septiembre de 2003), en el que el Presidente Ravolamanana anunció que la superficie de la red de áreas protegidas se triplicaría, implicando un aumento quinquenal de la cobertura de los ecosistemas terrestres, de zonas pantanosas y marinas de 1,7 millones a 6 millones de hectáreas.

La necesidad de un marco viable de política ambiental. Madagascar ha podido incorporar el medio ambiente en muchas de sus políticas sectoriales, y ha desarrollado instituciones capaces de tratar los aspectos importantes de la gestión y la gobernanza ambiental. El marco legal y de política está bien establecido. La ley de evaluación del impacto ambiental, la nueva política forestal, el código de áreas protegidas recientemente adoptado y la ley de fundación sienta una base sólida para una gestión ambiental sostenible. Además, la primera ley que promueve el traslado de la gestión de los recursos naturales renovables a las comunidades locales (conocida como GELOSE) fue promulgada en septiembre de 1996.

La necesidad de instituciones. Madagascar tiene a las instituciones ambientales clave en el terreno para promover la buena administración de los recursos naturales del país.

Con el lanzamiento del Plan Nacional de Protección Ambiental, se creó una nueva Oficina de Ambiente Nacional (ONE) como el organismo principal para establecer la política ambiental y asegurar la aplicación de la evaluación de impacto ambiental. Posteriormente, se creó un Ministerio del Medio Ambiente que se convirtió en la autoridad abarcadora en los asuntos ambientales y al que la ONE fue adscripta. En 1991 se estableció la Asociación Nacional para la Gestión de las Áreas Protegidas, con el mandato de desarrollar y administrar la red nacional de áreas protegidas. El Departamento de Silvicultura se encargó de los restantes ecosistemas forestales, los que se re-

formarán y revitalizarán durante el EP3. Otras instituciones que desempeñan papeles importantes son dos organizaciones no gubernamentales, la Asociación Nacional para las Acciones Ambientales (ANAE), el Servicio de Apoyo a la Gestión Ambiental (SAGE) y la primera fundación ambiental, Tany Meva.

Conclusiones

El plan nacional de protección ambiental de Madagascar es visto como un programa nacional modelo para asegurar el diálogo y la asociación entre el gobierno y los donantes. La relación se basa en un conjunto acordado de objetivos, resultados e indicadores. La “Politique General de l’Etat 2005”, presentada por el gobierno en diciembre de 2004, propone elaborar 11 programas nacionales relacionados con el Documento de Estrategia de Reducción de la Pobreza – su visión: *Madagascar, Naturellement*. Estos programas se basarán en los principios esenciales de la tercera fase del Plan Nacional de Protección Ambiental: La orientación estratégica y operativa compartida por todos los actores; la programación basada en el desempeño con objetivos, resultados e indicadores claros; la coherencia entre las intervenciones de los donantes; y un llamado claro a todos los interesados directos, con inclusión de las comunidades locales y el sector privado.

Resumen: Cómo el Plan Nacional de Protección Ambiental de Madagascar incorpora los principios de la GpRD

1. En todas las fases – desde la planificación estratégica, a lo largo de la implementación, hasta la finalización y más allá – centrar el diálogo sobre los resultados con los países socios, las agencias de desarrollo y otros interesados directos.

- El desarrollo de un marco estratégico para la tercera fase, enfocado en objetivos y resultados comunes, ha facilitado la “apropiación” de una visión común que vincula el desarrollo y la conservación, promueve un modelo multisectorial, de actores y niveles múltiples para la colaboración, e implementa un enfoque programático basado en resultados, con instrumentos y herramientas para la planificación, la gestión, la coordinación y la toma de decisiones.

2. Alinear las actividades reales de programación, monitoreo y evaluación con los resultados previstos acordados.

- Un marco de resultados conjunto gobierno–donante para la tercera fase plantea los productos/resultados esperados. El comité directivo conjunto para la tercera fase asegura que las inversiones del gobierno y de los donantes se definan y ejecuten en relación muy estrecha con el marco de



resultados y con los indicadores acordados; monitorea el avance hacia los resultados acordados; y provee orientación estratégica y guía para la implementación general del programa y la coordinación con otros programas sectoriales y de desarrollo.

3. Mantener el sistema de información de resultados lo más sencillo, económico y fácil de usar como sea posible.

- Los donantes participantes (como el Banco Mundial, el PNUD, FMMM, los EE.UU., los programas bilaterales franceses, alemanes, suizos y japoneses, Conservación Internacional, la Federación de Fauna Silvestre Mundial y la Sociedad de Conservación de la Fauna Silvestre) han aceptado ser responsabilizados por la contribución de su inversión a los resultados previstos, midiendo el progreso con el sistema de monitoreo y evaluación desarrollado para la tercera fase. El sistema de M&E con indicadores comunes permite una vinculación más directa entre las fuentes financieras y los resultados en el terreno, al tiempo que evita la necesidad de la coordinación de los donantes en los niveles de actividad y de aporte.
- Este sistema toma en cuenta los siguientes elementos: la estandarización, en vista de la heterogeneidad de los sistemas usados por las diversas instituciones; la capacidad de análisis espacial; la integración de diferentes tipos de datos; más resultados basados en la cultura institucional; mejor calidad de datos; y mayor accesibilidad a informes de M&E para los encargados de adoptar las decisiones y otros interesados directos pertinentes.

4. Administrar para – y no por – resultados, organizando los recursos para lograr los efectos esperados.

- El progreso se mide contra el marco de objetivos estratégicos, que presenta múltiples objetivos, resultados e indicadores a diferentes niveles. Estos incluyen indicadores de producción, desempeño y de niveles de impacto basados en objetivos mundiales, estratégicos y específicos. Los indicadores de niveles de impacto sirven para demostrar el impacto general del enfoque de actores múltiples y se vinculan a los indicadores del DERP. Los indicadores de desempeño sirven para observar el impacto de las actividades del programa que están siendo implementados por los diferentes actores, incluidas las instituciones ambientales, las ONG internacionales y nacionales, y los programas específicos de los donantes.

5. Usar la información de resultados para el aprendizaje administrativo y la toma de decisiones, así como para informar y rendir cuentas.

- El sistema de monitoreo y evaluación basado en resultados organiza los flujos de información para captar el resultado de los diversos proyectos que constituyen la tercera fase. Los objetivos de desarrollo son más realistas, la implementación menos compleja, las intervenciones mejor dirigidas (a zonas de prioridad seleccionadas), y el impacto y los resultados esperados (meta e indicadores de monitoreo) más razonables, mejor formulados y más fáciles de medir.

Actualización de la Implementación del Marco de Resultados – Lisa Gaylord, USAID, Madagascar, noviembre de 2005

Compromiso del Gobierno de Madagascar con la Declaración de Paris

El Gobierno de Madagascar ha endosado plenamente los Principios de la Declaración de Paris en su política general de gobierno. El Presidente de Madagascar se refirió a la Declaración en las declaraciones que hizo a los Jefes de Regiones recién nombrados, durante un curso de liderazgo. Los 22 Jefes de Regiones son responsables de la coordinación general de las actividades en el nivel regional. Para realizar esta tarea, una de sus principales tareas es asegurar que los programas de los donantes estén alineados y en armonía con los planes de desarrollo regional que se elaboraron mediante un proceso participativo durante el año pasado.

Con la “Politique General de l’Etat” malgache, el Presidente también ha solicitado la elaboración de 10 programas nacionales (por ejemplo, Salud, Desarrollo Rural, Descentralización, etc.) este año. Los programas de los donantes entonces necesitarán también alinearse y armonizarse con estos programas de nivel nacional. Esto demuestra la importancia de Madagascar como un país socio para asumir el papel de liderazgo al asegurar una mejor coordinación y armonización de los programas de los donantes con relación a las prioridades y las políticas del gobierno tanto en el nivel nacional como regional.



¿Cuán bien ha seguido operando en la práctica en 2005 el Sistema de Información de Resultados del Plan Nacional de Protección Ambiental de Madagascar (PNPA)?

El sistema de información de resultados que se presentó en el Foro de Implementación en febrero sigue siendo la base de toda la información en el Programa Ambiental. Durante el año pasado, sin embargo, el sistema de información del PNPA/EP3 y el sistema de M&E para el Plan de Gasto a Mediano Plazo (PGMP) se integraron en un sistema común de información orientado a la consecución de resultados. Esto ha resultado en un ejercicio muy útil que le permite al Ministerio de Ambiente, Agua y Bosques acercarse a un marco estratégico común.

¿Se han introducido innovaciones como resultado de las enseñanzas extraídas?

Una de las innovaciones que se han introducido en base a las enseñanzas extraídas ha sido la necesidad de asegurar una mejor coordinación mediante la alineación y la armonización de los programas de los donantes a nivel regional basados en los planes de desarrollo regional.

El sistema original se desarrolló con más de 75 indicadores comunes. Esto ha resultado poco realista para los donantes bilaterales y las agencias internacionales que no transfieren su financiamiento directamente a través de las instituciones del gobierno de Madagascar. Por ello, estos indicadores comunes se han reducido a un total de 20 que servirán como indicadores clave para informar al gobierno de Madagascar y a otros donantes sobre el impacto general del Programa Ambiental.

¿Qué habrían hecho de otro modo, si algo, los responsables de la política y/o los especialistas técnicos, al formular e implantar el sistema?

La experiencia de Madagascar ha demostrado la importancia de establecer un sistema de M&E para monitorear un programa de nivel nacional con relación a los indicadores comunes. También ha sido importante asegurar que las medidas preventivas ambientales y sociales se integren en cualquier sistema de monitoreo y evaluación. Esto requerirá un mayor refinamiento de los indicadores actuales para asegurar que este elemento se está tomando en consideración y que no hay riesgos ambientales.

Otro aspecto importante es que el grupo donante ha acordado aceptar el sistema común de M&E para la rendición de cuentas en sus inversiones individuales. Será importante evaluar si el sistema común de M&E proporciona realmente la capacidad de medición de resultados que buscan los donantes. Lo que es más importante, el sistema de M&E debe ser útil al Gobierno de Madagascar al administrar su sector ambiental y demostrar el avance.

Referencias

- Carta Ambiental (1991)
- Plan Nacional de Protección Ambiental (EP1, EP2, EP3)
- Evaluación de Mitad de Período de PNPA (julio de 2000)
- Politique Général de l'Etat 2005 (diciembre de 2004)
- Documento de Estrategia para la Reducción de la Pobreza (DERP)
- Plan de Acción de Desarrollo Rural (PADR)
- Enseñanzas extraídas por ICDP de la USAID (noviembre de 1997)
- Inventario del Programa Ambiental de la USAID (julio de 2001)
- Requisitos de Pre-Obligación y Planificación para el Objetivo Estratégico del Medio Ambiente y Desarrollo Rural de la USAID (agosto de 2003)
- Documento de Evaluación EP3 del BM (abril de 2004)
- Evaluación de Desarrollo Rural y Medio Ambiente del BM (julio de 2003)

Para más información

Contacto: Lisa Gaylord, USAID, BP 5253
Antananarivo, Madagascar

Correo electrónico: lgaylord@usaid.gov

Teléfono: +261-22-539-20



Malawi: Sistema Nacional de Monitoreo y Evaluación del VIH/SIDA

Autores:

Marelize Görgens, Especialista en Monitoreo y Evaluación

Cosby Nkwazi, Director de Planificación, Monitoreo y Evaluación e Investigación, Malawi

John Chipeta, Oficial de Monitoreo y Evaluación de la Comisión Nacional del SIDA

Ramesh Govindaraj, Especialista Principal de Salud, AFTH1, Banco Mundial

Resumen Ejecutivo

La epidemia de infección por el VIH/SIDA en Malawi requería no sólo una respuesta multisectorial al impacto, sino un sistema nacional integrado de Monitoreo y Evaluación (M&E). Con “apoyo del fondo común” de donantes para la infección por el VIH/SIDA, la Comisión Nacional del SIDA de Malawi – desafiada a crear un sistema de M&E multisectorial en lugar de un sistema de vigilancia epidemiológica orientado al sector de la salud – se conceptualizó alrededor de una “pirámide de resultados” de cuatro niveles (medición de insumos, productos, efectos esperados e impacto). El sistema fue diseñado alrededor de cuatro piedras angulares en las cuales los indicadores (Piedra Angular A) eran informados por las fuentes de datos (Piedra Angular B) que se analizaban para producir productos de información (Piedra Angular C) que se distribuyen a los interesados directos (Piedra Angular D) de forma oportuna, permitiendo de esta manera utilizar los resultados de M&E para la toma de decisiones. Los indicadores y fuentes de datos permitían tanto la evaluación episódica basada en la población y el monitoreo rutinario y recurrente a través de los sectores.

La puesta en marcha del sistema de M&E fue un proceso gradual, dependiendo de la capacitación constante, la promoción y la participación de todos los sectores y cada nivel del gobierno. Este estudio de caso ilustra la necesidad de dedicar financiamiento y recursos idóneos para la implementación del sistema; de formar capacidad usando un programa de estudios del sistema nacional de monitoreo de producción del VIH/SIDA; de vincular los sistemas nacionales de M&E del VIH/SIDA con otros sistemas de M&E y SIG; y de incluir requisitos de M&E del VIH/SIDA en toda la documentación relacionada con el VIH/SIDA. También demuestra el nivel de detalle y esfuerzo progresivo que exige asegurar que un sistema de M&E funcionará, especialmente en un ambiente multisectorial donde el monitoreo de programas recurrentes es esencial.

El sistema de M&E de Malawi apoya los principios de Marrakech en varios aspectos clave: se definieron y se están elaborando productos específicos de información, y se crearon y se están usando canales de difusión. El diálogo con los interesados directos tiene lugar mediante la consulta regular. El sistema de M&E se vincula directamente a las metas de la Estrategia Nacional para VIH/SIDA y se ha simplificado un informe complejo para su uso dentro de los distritos y entre un espectro amplio de organizaciones. Además, el ciclo de M&E se ha sincronizado con el ciclo de planificación y programación anual, maximizando así la oportunidad para utilizar los resultados de M&E para la toma de decisiones críticas.

La necesidad del monitoreo multisectorial del SIDA

La infección por el VIH/SIDA ha cambiado la cara del desarrollo en África, no sólo anulando 20 años de ganancias sino drenando los recursos de cada área de actividad de desarrollo actual. El círculo vicioso de pobreza y SIDA es multidimensional. Cobra su costo acumulativo en los recursos humanos, los recursos financieros, la agricultura, la educación, la salud y el bienestar a través del sector privado, el sector público y en cada nivel de la sociedad civil.

Malawi estableció una Comisión Nacional del SIDA (CNS) en agosto de 2002 como un fideicomiso independiente bajo el auspicio del presidente y su gabinete. Al mismo tiempo, el Programa Nacional de Control del SIDA dentro del Ministerio de Salud y Población fue disuelto. Su personal fue transferido a la nueva organización, señalando el reconocimiento de que la crisis exigía una respuesta multisectorial que se extendiese más allá del sector de la salud. Esto se suponía iba a ser el lanzamiento inicial para el proceso no sólo de reconocer sino de establecer las respuestas multisectoriales a la infección por el VIH/SIDA. Aun-



que el cambio descrito en la respuesta nacional – de un enfoque de salud a un enfoque multisectorial – puede haberse iniciado con la creación de la CNS, la implementación y apropiación reales de esta respuesta multisectorial tomó mucho trabajo de promoción y técnico tanto por el Gobierno como por los socios.

La primera meta de la nueva comisión nacional fue obtener financiamiento. Las discusiones con los socios multilaterales y bilaterales de financiamiento tuvieron éxito, resultando después de una cantidad significativa de tiempo y esfuerzo en el primer “fondo común” para la infección por el VIH/SIDA en África. El apoyo se consolidó con el Banco Mundial y los gobiernos del Reino Unido, Noruega, Canadá y los propios recursos del gobierno de Malawi. Se llegó a un acuerdo entre Malawi y los socios de financiamiento de que el nuevo enfoque multisectorial sería guiado por un plan de trabajo anual integrado y que se crearía un mecanismo de donación para las organizaciones locales de prevención del VIH/SIDA, su tratamiento, atención y servicios de apoyo. Se asignó un único agente de gestión financiera para ayudar en la gestión de las donaciones de una manera responsable y transparente. Se identificaron cinco “organizaciones generales” para administrar las donaciones a niveles descentralizados.

Paralelamente al establecimiento de la Comisión Nacional del SIDA, el gobierno de Malawi había participado en la sesión especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre la infección por el VIH/SIDA (UNGASS, por sus siglas en inglés) y Malawi es un signatario de la Declaración de Compromiso contra el VIH/SIDA (junio de 2001). Este compromiso exige a cada país a informar bianualmente sobre 13 indicadores de infección por el VIH/SIDA.

Para Malawi, los compromisos internacionales de informar según normas específicas internacionales de M&E para el VIH/SIDA plantearon un nuevo reto. Los desafíos de M&E reflejaron también retos institucionales a la propia CNS. El Ministerio de Salud y Población se había centrado principalmente en el monitoreo y evaluación del VIH/SIDA en términos de vigilancia epidemiológica. La vigilancia biológica se había realizado sistemáticamente en 19 consultorios prenatales desde 1985, con tres rondas de vigilancia de conductas completadas en 2000.

No obstante, en 2003 la Comisión se encontró en una posición precaria. Había heredado un sistema exclusivamente epidemiológico de monitoreo y evaluación, mientras que UNGASS y una orientación multisectorial más nueva requerían un enfoque más amplio. En

Malawi se estaban realizando varios esfuerzos inconexos de monitoreo y evaluación que estaban muy lejos de consolidar un sistema nacional uniforme.

Los donantes internacionales contribuyeron a la complejidad y a las expectativas poco realistas con respecto a la información y los datos. Entre 1998 y 2002, el ONUSIDA, el Banco Mundial y la Organización Mundial de la Salud publicaron seis diferentes manuales y series de pautas relacionadas con la práctica del monitoreo y evaluación del VIH/SIDA.

Todos los socios de financiamiento exigía un intenso monitoreo y evaluación, sin embargo cada socio de financiamiento bilateral tenía su propio sistema de M&E dirigido a los proyectos que apoyaba. No había un sistema instalado que pudiera manejarlos a todos, lo que significaba que Malawi no podía ni usar los datos para la toma de decisiones ni cumplir con sus compromisos conforme a la declaración de UNGASS.

Pronto fue obvio, tanto para la Comisión nacional como para sus socios internacionales, que era sumamente necesario contar con un sistema nacional e integral de M&E del VIH/SIDA: un sistema sólido, multisectorial que pudiese integrar la vigilancia biológica, información sobre las actividades y el análisis de impacto.

Objetivos

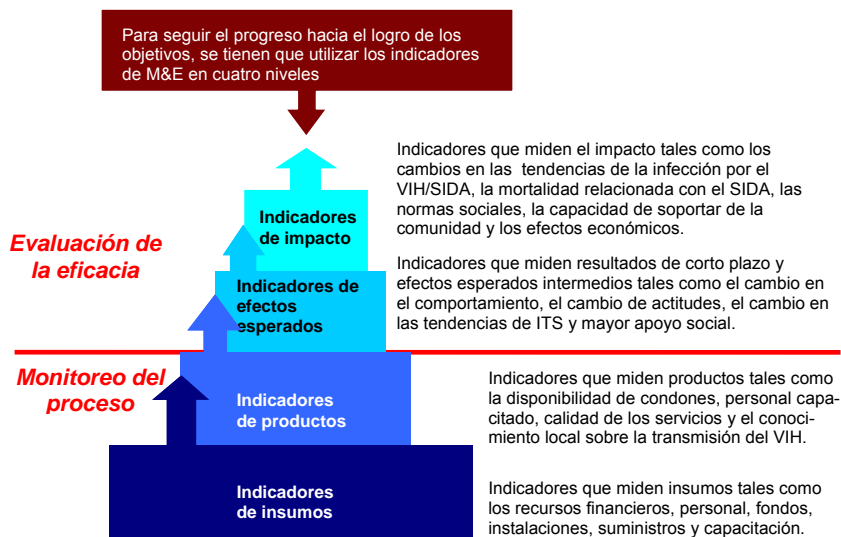
El sistema de monitoreo y evaluación del VIH/SIDA de Malawi fue diseñado para lograr cuatro objetivos:

- Evaluar cuán bien alcanza sus metas la Comisión Nacional del SIDA. Esta evaluación sería continua y dinámica.
- Para hacer el seguimiento del avance hacia el logro de objetivos de desarrollo específicos, los indicadores de M&E se utilizarían a cuatro niveles “apilados” en una “pirámide de resultados” – indicadores de insumo, indicadores de producto, indicadores de efectos esperados e indicadores de impacto (véase el gráfico 1).
- Producir resultados de M&E que serían sumamente accesibles y utilizables por la amplia gama de ejecutores trabajando activamente para enfrentar el SIDA/VIH.
- Producir información que fuese comparable a través de las fronteras, tanto para satisfacer los requisitos de los donantes en materia de informes como para contribuir a la empresa internacional de investigación científica.



Gráfico 1. “Pirámide de resultados” – Medición a cuatro niveles

Adaptado del Manual de Operaciones de M&E para los Consejos Nacionales del SIDA, Banco Mundial y ONUSIDA, 2002.



Diseño e implementación

Diseño del sistema de M&E. Una serie de visitas sobre el terreno a los ejecutores de las intervenciones de VIH – en el sector público, el sector privado, la sociedad civil y las organizaciones de carácter religioso – fue el primer paso en la conceptualización y el diseño. Entre otros requisitos, estas visitas sacaron a la luz la variedad de necesidades de información entre los interesados directos del VIH. A continuación, se evaluó lo adecuado de las fuentes de datos y los indicadores del VIH existentes.

Satisfacer la amplia gama de necesidades de información con un único sistema nacional planteó retos formidables. Primero, el sistema requeriría personal profesional dedicado, con actividades específicas a ser asignadas y costos asignados dentro de un plan de trabajo y presupuesto anuales. Tanto la evaluación episódica (o sea, la vigilancia epidemiológica) como el monitoreo rutinario de programas se tenían que acomodar de manera coherente y mutuamente reforzadora. Hubo que diseñar un sistema sencillo para traducir los productos a los “resultados” (efectos esperados e impactos). Dado que esto era nuevo, requeriría un enfoque gradual, paso por paso, de aprender haciendo.

El sistema de M&E necesitaría abarcar los datos auto informados, así como la validación periódica de los datos y la auditoría por evaluadores externos. El monitoreo financiero y programático debería estar vincu-

lado, no sólo instalando un único (¡y especialmente creado!) sistema de información para la gestión, sino combinando las responsabilidades funcionales para los datos y la auditoría financiera de múltiples fuentes. Para monitorear a nivel de programas individuales, la Comisión necesitaría recoger información comparable de monitoreo de todos los ejecutores de programas de SIDA/VIH, independientemente del sector, la clase de organización, o la ubicación.

Para ser realistas, la Comisión Nacional del SIDA no podía financiar un departamento grande de M&E. Las fuentes existentes de datos tenían que ser utilizadas al máximo. La duplicación tenía que evitarse a toda costa. Se alentó la subcontratación – para todas las funciones administrativas, por ejemplo – para controlar costos y

asegurar una gestión basada en la entrega oportuna.

El sistema que surgió estaba diseñado alrededor del principio de “evaluación centrada en la utilización”, siguiendo a Quinn–Patton (1999). Esto implicaba atención no sólo al diseño de indicadores sino al reto mayor de proveer datos oportunos, útiles y fidedignos a los encargados de adoptar las decisiones. No todos los datos esperados estaban disponibles de inmediato, mucho menos de forma uniforme. Por lo tanto la Comisión también necesitaba financiar y desarrollar fuentes adicionales de datos.

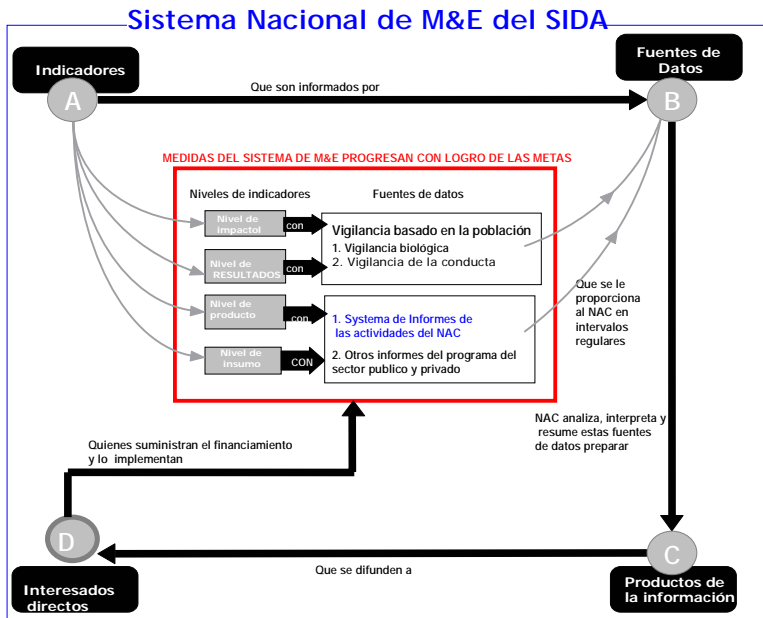
Las piedras angulares conceptuales del sistema nacional de M&E. El sistema que emergió del proceso de diseño descansa en cuatro piedras angulares vinculadas: los indicadores, las fuentes de datos, los productos de información y los interesados directos. Su relación se ilustra en el gráfico 2:

(A) **Indicadores.** Un conjunto nacional de 59 indicadores del VIH/SIDA para evaluar los logros en los niveles de insumo, producción, efecto esperado e impacto. Al nivel de producción del programa, los indicadores se agruparon en seis áreas. Estas se usaron para organizar lógicamente el plan de trabajo anual de la Comisión y su plan estratégico a mediano plazo.



Gráfico 2. Marco conceptual sistémico

Adaptado de la Comisión Nacional de SIDA de Malawi, 2003



La implementación. La diversidad de interesados directos y el enfoque multisectorial exigía una implementación gradual, paso a paso – la puesta en operación duró 18 meses. Primero, el nuevo Sistema de Información para la Gestión tenía que ser desarrollado e instalado. Simultáneamente, se celebraron reuniones con 20 proveedores de datos, cuya retroalimentación condujo a muchos refinamientos innovadores del sistema. Los convenios firmados con los proveedores debían especificar el contenido, el plazo y los términos del pago (si correspondiera). La interacción continua con los interesados directos y los donantes aseguró que en toda la documentación relacionada con el VIH/SIDA producida por la Comisión y sus asociados se incluiría referencia a los requisitos institucionales de monitoreo del programa, incluida la política nacional sobre el VIH, los contratos, las donaciones, los manuales de capacitación, las normas de implementación, etc.

(B) Fuentes de datos. El sistema incorpora datos de 20 fuentes de datos.⁴⁸ Las fuentes se definen en términos de quién se encarga de la recopilación de los datos, la frecuencia y la fuente del financiamiento de cada uno. Se requiere al menos una fuente de datos para cada indicador, y a veces más de una.

(C) Productos de información. El sistema define los productos de información de M&E (informes) a ser generados, comenzando con informes regulares de la Comisión.

(D) Los interesados directos. El sistema define para quién se producirán los productos de información y cuándo y cómo se difundirán.

Con este esquema conceptual implantado, se elaboró entonces un plan operativo detallado. ¿Cómo se definiría cada indicador? ¿Qué datos y fuentes de datos específicos eran necesarios para cada indicador? ¿Qué contenido se necesitaba para los productos específicos de información que satisfacerían las necesidades de información de los interesados directos? ¿Quién definiría, aprobaría y difundiría los productos particulares? ¿Se estaban tomando en cuenta las necesidades de todas las comunidades de interesados directos? ¿Cómo se administraría el sistema?

El sistema se lanzó con dos principales productos de información: un informe trimestral de cobertura de servicio y un primer informe anual de M&E del VIH/SIDA.⁴⁹ Estos se difundieron a nivel nacional y en los talleres a nivel de distrito. Se desarrolló un programa de estudios para capacitar a las organizaciones locales en el sistema, así como un documento de orientación a ser utilizado con los interesados directos.

Problemas encontrados

Finalización del conjunto de indicadores. Con la enorme cantidad de indicadores de SIDA/VIH existentes para comenzar – incluidos los firmes y a menudo opuestos puntos de vista acerca de cuáles debían usarse –, acordar sobre un conjunto común no fue una tarea fácil. El enfoque histórico hacia el VIH/SIDA impulsado por el sector de salud, con su énfasis en la vigilancia epidemiológica, impregnaba fuertemente los supuestos y la forma de actuar. Hubo disconformidad inicial en cuanto a los beneficios y la necesidad de monitoreo programático recurrente de rutina. El diálogo con el Ministerio de Salud y Población no fue óptimo, resultando finalmente en que el Ministerio no

⁴⁸ Estas 20 fuentes de datos se basan en 10 instituciones diferentes.

⁴⁹ El informe anual de M&E del VIH/SIDA sigue el año civil. Se hizo a propósito para que sus resultados informen al proceso de planificación de Malawi, que comienza en marzo.



recopilaba sistemáticamente todos los datos necesarios sobre el VIH de sus centros de salud.

Las fuentes no financiadas de datos no produjeron datos. A pesar de su inclusión en el plan de trabajo integrado, no se incluyeron mecanismos de adquisición apropiados para dos fuentes de datos clave: la encuesta de los establecimientos de salud y la encuesta de lugares de trabajo. Esto significó retrocesos y retrasos indebidos, un asunto particularmente grave porque el compromiso de Malawi con la declaración de UNGASS requería la inclusión de estos datos para su informe de 2005 al ONUSIDA.

Incluir a las comunidades locales en el nuevo Sistema de Información de Actividades de la Comisión es un reto. En el nivel distrital, se están elaborando nuevas políticas y estrategias para tratar el VIH/SIDA. Con mejor planificación y más diálogo a nivel de la comunidad, se podría haber delegado al nivel distrital una porción mucho mayor de la responsabilidad para la información de las actividades. Tales esfuerzos fueron sin embargo obstaculizados por el hecho de que no había personal dedicado a tiempo completo a las funciones de administrar o coordinar las actividades sobre el VIH/SIDA a nivel distrital. Antes de diciembre de 2004, cuando los Coordinadores Distritales del SIDA fueron nombrados a tiempo completo, la coordinación de las actividades acerca del VIH/SIDA la hacía una persona a tiempo parcial dentro de la oficina distrital de salud, lo que obstaculizó gravemente el grado y la calidad de la participación de los distritos en las actividades del VIH/SIDA y en el sistema nacional de monitoreo de las mismas (es decir, nuevamente apuntando hacia cómo impactaron los retos institucionales en el sistema de M&E del VIH/SIDA). Si hubiese sido posible contar con la plena participación y cooperación de los Distritos desde el comienzo, esto habría significado no sólo “menos trabajo”, sino aún mucho más importante, una utilización más amplia de la información que con el tiempo se generó. Esta oportunidad desaprovechada tuvo un costo significativo y ahora debe resolverse retrospectivamente (un proceso que toma mucho más tiempo).

Lo inadecuado de los datos de algunos proveedores de fuentes de datos. A pesar de los contratos escritos, muchos ministerios del sector público y organismos paraestatales no cumplieron adecuadamente con sus compromisos de suministrar datos. Como resultado de la consistencia desigual de los proveedores clave, los equipos de monitoreo y evaluación fueron limitados significativamente en su capacidad de elaborar productos de información de gran calidad.

El desglose inapropiado de los indicadores. Para informar acabadamente los resultados del monitoreo del programa, con frecuencia los indicadores de productos tenían que desagregarse. No obstante, para las organizaciones locales en particular, esto a menudo generó demandas poco realistas de cuadrar y resumir números. Para los no adjudicatarios de la CNS la situación fue peor ya que tuvieron que regenerar la misma información preparada para sus organismos de financiamiento para adecuarla al formato del Sistema de Información de Actividades de la CNS.

La utilización inapropiada del personal de M&E. El personal de monitoreo y evaluación con frecuencia era asignado a tareas distintas del trabajo en el sistema. El tiempo, por lo tanto, les fue insuficiente para establecer el sistema completamente y luego promover ampliamente su uso. A menudo se sacrificó el seguimiento que hubiera asegurado que los datos del sistema se incorporarían en todos los informes y documentos relacionados. La víctima fue una difusión más débil que la esperada.

Los no adjudicatarios de la CNS proporcionaron mucha menos información. La Comisión otorgó donaciones a muchos, pero no a todos los implementadores de intervenciones HIV. Los implementadores de intervenciones que recibían apoyo financiero independiente de otros donantes bilaterales o privados estaban menos compelidos a proporcionar datos consistentes con el nuevo Sistema de Información de Actividades de la Comisión. Dado que no están obligados contractualmente, su adopción de los formularios “uniformes” para informar acerca de las actividades ha sido lenta, dando lugar a brechas significativas en la base de datos general, frustrando el principio de los ‘tres unos’ que la ONUSIDA está propugnando actualmente.⁵⁰

⁵⁰ Los principios de los Tres Unos, lanzados en Washington el 25 de abril de 2004 por ONUSIDA en colaboración con los programas nacionales del VIH/SIDA, socios bilaterales de financiamiento y el Fondo Mundial, refuerzan el compromiso de los interesados directos internacionales de armonizar la respuesta a la epidemia del VIH/SIDA. Los Tres Unos son: Un marco de acción acordado contra el VIH/SIDA, una autoridad nacional para el VIH/SIDA y un sistema acordado de monitoreo y evaluación a nivel de país.



Factores para el éxito

El sistema de monitoreo y evaluación del VIH/SIDA de Malawi está en una fase inicial de implementación. No obstante, varios factores se presentan claramente como clave para el éxito a largo plazo:

- Los indicadores de VIH/SIDA se deben adherir a las normas internacionales de información y a los requisitos más amplios del diálogo científico y de defensa sobre el SIDA, incluidos los compromisos de UNGASS y del Fondo Mundial de Lucha contra el SIDA, entre otros. Los indicadores deben abarcar adecuadamente los cuatro niveles conceptualizados en la pirámide de resultados: insumo, producto, efecto esperado e impacto (véase el gráfico 1).
- Un sistema de M&E nacional debe abarcar la gama completa de componentes a ser monitoreados, que incluyen la vigilancia biológica, la vigilancia conductual, los productos a nivel nacional traducibles como resultados y los datos que se puedan usar para la investigación operativa y la investigación científica.
- Las fuentes existentes de datos se deben usar al máximo. Se deben recopilar nuevos datos primarios sólo si fuese absolutamente esencial y como último recurso.
- Para cubrir su costo, un sistema de M&E debe suministrar información, y la información debe aparecer en alguna parte. Pero la prueba de fuego no es su publicación, sino si se usa la información. Para que eso suceda, es crucial que los resultados informados del sistema de M&E se presenten antes de que se tomen las decisiones en los ciclos de planificación trimestral y anual.
- A menos que ministerios como el Ministerio de Salud y Población fortalezcan sus propios sistemas para asegurar que los datos requeridos por el sistema nacional de M&E del VIH/SIDA sean recopilados rutinariamente, es improbable que la sociedad civil siga el ejemplo. Esto es porque las ONG y aún el sector privado tienden a seguir las señales del gobierno acerca de cómo son informadas las actividades relacionadas con el VIH/SIDA.
- Los datos uniformes que se han derivado del Sistema de Información de Actividades de la Comisión ahora deben trascender. Se deben incorporar en todo diálogo nacional pertinente sobre el VIH/SIDA, incluidas la formulación de políticas, la planificación estratégica, los manuales de capacitación y aún las descripciones de puestos.

- La promoción, el diálogo y la discusión continuos serán esenciales para mantener el sistema consistente y saludable – no como una visita única sino para la implementación sostenible del sistema.
- Hay una necesidad fundamental de que el personal superior preste su firme apoyo y responsabilidad al M&E, en particular en lo que se refiere a asegurar el uso de los resultados para la toma de decisiones.

Resultados logrados

Desde que ha pasado de un sistema piloto a uno plenamente operativo, el sistema nacional de M&E del VIH/SIDA está demostrando ser más que una “matriz escrita”. La evidencia de los resultados iniciales incluye:

- Los interesados directos de 150 organizaciones⁵¹ en el sector privado, el sector público y la sociedad civil han recibido capacitación en el sistema.
- Se ha puesto a prueba y lanzado un nuevo Sistema de Información de Actividades integral. Más de la mitad de las organizaciones capacitadas han presentado formularios que se ajustan a la norma, colocando los cimientos para un método de medición uniforme en la información de actividades.
- La política nacional de Malawi para el VIH/SIDA ha incorporado indirectamente el Sistema de Información de Actividades. La responsabilidad de la información fue delegada a las cinco organizaciones generales de la sociedad civil que colaboran con el equipo de M&E de la CNS y éstas se han hecho cargo de la supervisión y la capacitación de los subadjudicatarios en la emisión de informes. Se ha mantenido el diálogo con los distritos acerca de la información de actividades, lo que ha conducido al nombramiento de coordinadores distritales de SIDA de tiempo completo para trabajar dentro de las estructuras locales de gobierno.
- Adicionalmente, se ha mantenido un diálogo con los socios financieros y las agencias coordinadoras acerca de la importancia de armonizar los sistemas de información, lo que ha llevado a estos socios de financiamiento y organismos coordinadores a acordar informar sobre los diversos proyectos patrocinados para operar de acuerdo con el Sistema de Información de Actividades de la Comisión.

⁵¹ Estas son organizaciones cada una con diversos sitios de proyectos, oficinas y departamentos diseminados en todo Malawi.



- Se están produciendo los productos de información de M&E, incluidos los informes de cobertura de servicio trimestral así como el informe anual de M&E del VIH/SIDA. No todas las 20 fuentes de datos se han incorporado en estos productos; no obstante, el logro del flujo de datos en tiempo real, aunque aún es parcial, marca un hito enorme en el logro.
- Los resultados de M&E están penetrando cada vez más en el dominio público. En abril de 2004, más de 200 personas asistieron a un taller de M&E, y en mayo de 2004 se celebró una primera conferencia de investigación bienal.
- Ha habido un viraje significativo hacia la gestión electrónica de la información. El cambio hacia la gestión en línea se reforzó con el nombramiento de un gerente de datos en la Comisión Nacional del SIDA y el desarrollo de bases de datos nuevas para las intervenciones de VIH, los interesados directos y la investigación en VIH/SIDA.

Enseñanzas extraídas

El aprendizaje – como el mismo desarrollo del sistema de M&E – ha sido un proceso iterativo continuo. A continuación unas cuantas lecciones ilustrativas:

Si bien la planificación es algo bueno, demasiado de algo bueno a veces mina el progreso operativo. Durante el largo y sistemático proceso de planificación, que produjo un extenso y detallado Plan de Operaciones de M&E, puede haberse invertido un esfuerzo desproporcionado en la discusión y la selección de los indicadores. Los “atajos” pragmáticos a veces son necesarios – por ejemplo, se desarrolló una guía de atajo para hacer el sistema más generalmente accesible a una variedad mayor de interesados directos –.

Una malla bien concebida entre los grupos de programas e indicadores de producción mejora la probabilidad de que éstos se usen. Las seis áreas programáticas que se usaron para agrupar lógicamente a los indicadores de producción también se usaron para agrupar lógicamente el plan de trabajo integrado anual de la Comisión y su plan estratégico a mediano plazo. Esto funcionó particularmente bien, y maximizó la oportunidad de que los resultados del sistema de M&E fueran usados.

Hay que adherirse a las estructuras del gobierno – al menos como una primera elección –. La educación, la promoción, y la propugación continuas del sistema

no sólo son importantes; son primordiales para su funcionalidad. Pero la estructura del gobierno no puede ser pasada por alto. Por ejemplo, si el gobierno ha descentralizado al nivel de distrito, luego el Sistema de Información de Actividades debe incluir estructuras a nivel de distritos en el flujo de datos.

Un sistema nacional requiere un equipo interdisciplinario bien capacitado, dedicado y con pericia más allá de la concentración epidemiológica tradicional. Y esto requiere dinero. Un financiamiento adecuado no sólo debe ser incluido en el presupuesto y el plan de trabajo anuales, sino que también en el plan de adquisiciones del sector público.

La creación de capacidad en M&E requiere un plan de estudios nacional de monitoreo de programas. El financiamiento disponible para las intervenciones de VIH ha atraído la participación de muchas organizaciones locales. Éstas son a menudo grupos pequeños sin las habilidades necesarias para recopilar, captar y resumir datos a nivel de producto para informar. La creación de capacidad de M&E es necesaria, pero debe ser práctica en su focalización, abordando temas en apariencia triviales tales como cómo cuadrar los registros individuales, cómo desarrollar un registro, etc.

Para sinergias en escala y beneficio máximo, el sistema nacional de M&E del VIH/SIDA debe vincularse con otros sistemas de M&E y con sistemas relacionados de SIG. Las ONG internacionales dentro de Malawi todavía están usando sus propios sistemas de M&E del VIH/SIDA. Éstos son importantes, pero deben armonizarse e integrarse con el sistema de la Comisión. De manera análoga, la sincronización con el Sistema de Información de Gestión Sanitaria del Ministerio de Salud facilitaría una fluida transferencia de datos al sistema nacional de M&E del VIH/SIDA.

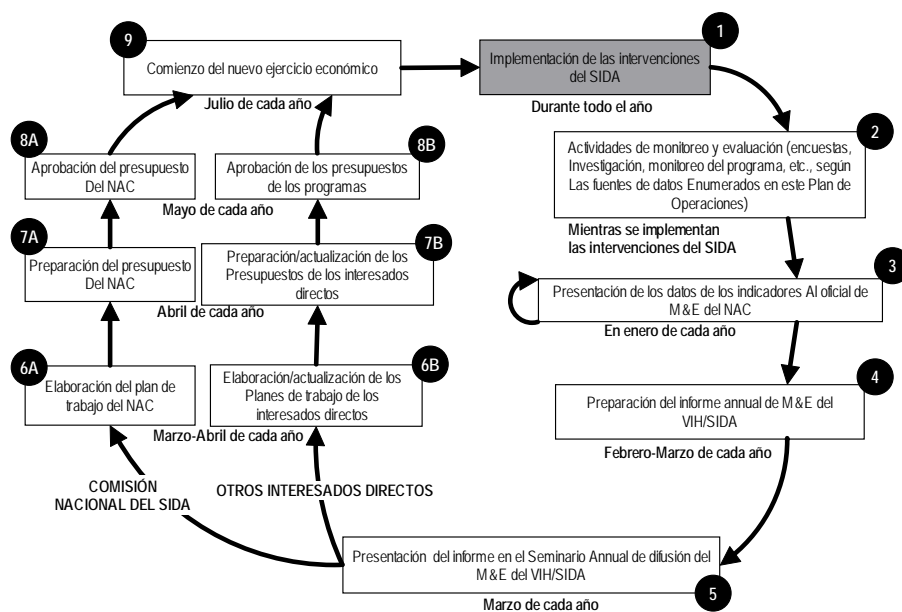
Cuando se diseña un sistema nacional, los requisitos en materia de informes de M&E deben captarse y presentarse conspicuamente en todos los documentos de política y estrategia relacionados. El monitoreo y la evaluación tiene lugar a muchos niveles – incluidos el nivel del proyecto, el nivel de organización, la estructura de coordinación y el nivel nacional. Además de los datos para la toma de decisiones a cada nivel, todos los actores deben tener en cuenta el sistema nacional y asegurarse de que ayuden a recopilar los datos requeridos de forma generalizada.



Para asegurarse de que los sistemas de M&E no rindan sólo homenaje verbal a la noción de “usar los resultados para la toma de decisiones”, el ciclo de implementación del M&E se debe sincronizar con el ciclo de planificación de proyectos. Esto implica que los productos de información de M&E deben estar disponibles antes de la planificación del trabajo anual. El proceso ideal se ilustra en el gráfico 3.

Gráfico 3. Sistema de M&E Sincronizado con el Ciclo Anual de la Implementación de Proyectos

Adaptado de: La Comisión Nacional del SIDA de Malawi, 2003.



Conclusión y aplicabilidad a otros programas

La mayor atención internacional a la gestión para resultados de desarrollo ha llevado al monitoreo y evaluación de su estrecho enfoque anterior en los insumos y los productos al logro de los efectos esperados y el impacto. El sistema de M&E del VIH/SIDA de Malawi demuestra el nivel de detalle y esfuerzo progresivo que se requiere para asegurar un sistema eficaz dentro de un ambiente multisectorial.

El estudio de caso de Malawi refuerza firmemente la necesidad de implantar los principios de la Gestión para resultados de desarrollo en todo el ciclo del proyecto. Ilustra un sistema que debe permitirle a la Comisión Nacional del SIDA a administrar para resultados de desarrollo durante los años venideros. No obstante, los principios centrales también se pueden aplicar a la gestión para resultados de desarrollo de M&E. Por lo tanto, el caso demuestra no sólo los principios para crear un entorno favorable para el desarrollo orientado a resultados sino que también cómo administrar para resultados de M&E.

Resumen: Cómo se aplicaron los principios de la GpRD en el Sistema de Monitoreo y Evaluación del SIDA/VIH de Malawi

1. En todas las fases – desde la planificación estratégica, a lo largo de la implementación hasta la finalización y más allá – centrar el diálogo sobre los resultados con los países socios, las agencias de desarrollo y otros interesados directos.

- Se conceptualizó un sistema de M&E multisectorial alrededor de una pirámide de indicadores de cuatro niveles: insumos, productos, efectos esperados e impacto.
- Se definieron productos específicos de información y se crearon estrategias y canales de difusión específicos.
- El diálogo con los interesados directos también tiene lugar mediante la consulta regular con los interesados directos de M&E.



2. *Alinear las actividades reales de programación, monitoreo y evaluación con los resultados previstos acordados.*

- El sistema de M&E está diseñado alrededor de las metas de una Estrategia Nacional para el VIH/SIDA orientada a resultados, que a su vez se alinea con convenciones y acuerdos internacionales.

3. *Mantener el sistema de información de resultados lo más sencillo, económico y fácil de usar como sea posible.*

- Se diseñó un nuevo Sistema de Información de Actividades, un formulario mensual de 2 páginas luego de una extensa consulta y aporte a nivel de distrito, que encajó la información existente. Se revisaron los indicadores para facilitar el desglosamiento de los datos para el análisis estadístico.
- Se desarrolló un programa de estudios para capacitar a las organizaciones locales en el sistema, así como un documento de orientación para usarse con los interesados directos.

4. *Administrar para – y no por – resultados, organizando los recursos para lograr los efectos esperados.*

- La conceptualización del sistema de M&E y la operacionalización del seguimiento es un ejemplo de cómo ocurrió la ‘gestión para resultados de desarrollo de M&E’. El sistema de M&E es en sí una herramienta para permitirle a la Comisión Nacional del SIDA a administrar para resultados de desarrollo en el futuro.

5. *Usar la información de resultados para el aprendizaje administrativo y la toma de decisiones, así como para informar y rendir cuentas.*

- El sistema fue diseñado alrededor de “cuatro piedras angulares” en las que los indicadores (es decir, la piedra angular A) son informados por las fuentes de datos (B) que se analizan para producir productos de información (C) que se distribuyen de manera oportuna a los interesados directos (D) – permitiendo de este modo que los resultados de &E sean utilizados para la toma de decisiones así como para informar y para la rendición de cuentas.

Referencias

- Comisión Nacional del SIDA de Malawi. 2003. Comisión Nacional del SIDA de Malawi: Plan Nacional de M&E del VIH/SIDA: Parte B Plan de Operaciones, julio de 2003. Comisión Nacional del SIDA de Malawi, Malawi.
- Gestión para resultados de desarrollo: Segunda Mesa Redonda Internacional, Marrakech 2004 – Anexo 1. Promoción de un enfoque armonizado a la gestión para resultados de desarrollo: Principios centrales.
- Quinn–Patton, M.E. 1999. Evaluación focalizada en la utilización en África – Disertaciones de capacitación en evaluaciones dictadas a la Conferencia Inaugural de la Asociación de Evaluación Africana, 13–17 de septiembre de 1999, Nairobi.
- ONUSIDA. 2003. Los principios clave “Tres Unos”: Principios orientadores para las autoridades nacionales y sus socios. Consulta de Washington, 25 de abril de 2004 – Documento de la Conferencia 1. ONUSIDA.
- Banco Mundial y ONUSIDA. 2002. Manual Operativo de Monitoreo y Evaluación de los Consejos Nacionales del SIDA. ONUSIDA/02.47E (original inglés, agosto de 2002) ISBN: 92–9173–227–3.

Para más información

Contacto: Ramesh Govindaraj, Especialista Principal en Salud, AFTH1, Banco Mundial

Correo electrónico: rgovindaraj@worldbank.org

Teléfono: +1–202–473–2948



Tailandia: Racionalización y gobernanza de las instituciones financieras especializadas

Autores:

Oficina de Política Fiscal, Gobierno de Tailandia

Jaseem Ahmed, Oficina del AsDB en Tailandia

Resumen Ejecutivo

La Oficina de Política Fiscal de Tailandia (OPF), con responsabilidades de supervisión y orientación política de las Instituciones Financieras Especializadas (IFE), ha estado aumentando la eficiencia y la transparencia en las IFE mediante una mejor gobernanza institucional y racionalización. Ha emprendido un programa de reestructuración y fortalecimiento de los Sistemas de Gobernanza Institucional en los IFE, segregando las cuentas y desarrollando sistemas de apoyo apropiados del gobierno a las Cuentas del Servicio Público (CSP), y está implementando un sistema integral de información y monitoreo para todas las IFE. Después de la crisis económica asiática de 1977, se identificó a las IFE como actores clave potenciales en el alivio del estrés económico y social experimentado por los pobres.

El Banco Asiático de Desarrollo (AsDB) ha colaborado con el Ministerio de Finanzas de Tailandia para reestructurar y formar las capacidades de cuatro IFE. En términos generales, el sistema de monitoreo está permitiendo al personal de la OPF manejar y administrar más eficazmente los datos informados por las IFE y a usar su análisis para mejorar la toma de decisiones administrativas. Las enseñanzas extraídas deben ser generalizables a otros gobiernos de países socios que procuran prestar apoyo financiero a las PYME y otras organizaciones atendidas por las IFE.

Antecedentes

La crisis financiera asiática de 1997 tuvo ramificaciones importantes para la economía de Tailandia, en particular para el sector financiero. Las instituciones financieras especializadas (IFE) fueron identificadas como potencialmente importantes para aliviar el estrés económico y social presentado por los pobres. Las IFE también representaban una herramienta importante mediante la cual el Gobierno podría poner en práctica políticas fiscales y cuasifiscales. En 1999, el Banco Asiático de Desarrollo (AsDB) colaboró con el Ministerio de Finanzas para reestructurar y formar capacidad en algunas IFE tailandesas seleccionadas. La Oficina de Política Fiscal (OPF), con responsabilidades de supervisión y orientación política de las IFE, empezó a aumentar la eficiencia y la transparencia de las IFE mediante una mejor gobernanza institucional y racionalización.

Componentes y objetivos del proyecto

Este proyecto ha involucrado (i) la reestructuración y el fortalecimiento de los Sistemas de Gobernanza Institucional en las IFE, (ii) la segregación de cuentas y el desarrollo de sistemas apropiados de apoyo del gobierno a las Cuentas del Sector Público (CSP) y (iii) la implementación de un sistema sólido de generación de información y de monitoreo para las IFE. Los sistemas recién desarrollados incluyen el sistema de in-

formación (sistema de procesamiento de datos), el sistema de monitoreo y análisis y una interfaz de análisis de datos.

Problemas/temas abordados por el programa

Limitaciones del sistema existente de información y monitoreo de las IFE en la OPF. El Gobierno ha dependido históricamente de las IFE para ofrecer crédito a los sectores de la economía generalmente no servida por los bancos comerciales. El sistema de monitoreo de la OPF que existía anteriormente dependía principalmente de los informes periódicos e indicadores financieros mensuales selectivos presentados por las IFE. Se asignó prioridad absoluta al desarrollo de un “sistema de alerta anticipada” por computadora que permitirá la identificación e intervención tempranas de los problemas fiduciarios y relacionados entre las IFE del país. Se le asignó a la OPF la tarea de mejorar los sistemas de información y monitoreo, y de adoptar las medidas que asegurarían que se cumpliera con los sistemas nuevos.

Congestión del sector financiero. Tras la crisis, la reestructuración y reforma del sector financiero fueron fundamentales para crear confianza en el mercado y asegurar una reactivación económica sostenible. A medida que las IFE han ampliado su alcance, ha habido una superposición creciente (y competencia poten-



cial) con más instituciones financieras privadas establecidas. Sin embargo, las IFE sirven nichos del mercado no adecuadamente alcanzados por las instituciones financieras tradicionales y ayudan al desarrollo de mercados privados, a generar ingresos tributarios y a habilitar a los pobres.

Importancia de la eficacia de la organización. La OPF ha probado su eficacia a través de una implementación cuidadosa. No sólo desempeña una función clave al proveer recursos, pero también ayuda a formar capacidad en las IFE. Cuatro IFE fueron seleccionadas para ser apoyadas. A la vez que asigna recursos a las IFE de manera compatible con las metas de política pública del Gobierno, la OPF ha adoptado medidas para asegurarse de que los recursos sean asignados cuidadosamente y se mantengan diferenciados de otras metas (comerciales) de las IFE.

Reestructuración de las IFE. El componente del préstamo del AsDB del proyecto apoyó el desarrollo de planes de reestructuración para las IFE, mientras que un componente de donación ayudó a racionalizar la función del Gobierno dentro del sector financiero, mejorar la gobernanza de las IFE y elaborar las estrategias para financiar a las pequeñas y medianas empresas (PYME). El enfoque se centra en la ayuda financiada por subvenciones para racionalizar el propósito y la estructura de las IFE y para establecer un marco apropiado de gobernanza institucional para ellas.

Objetivos

Tres componentes específicos están involucrados:

- La reestructuración y el fortalecimiento de los sistemas de gobernanza institucional en las IFE
- La segregación de las cuentas y el desarrollo de sistemas de apoyo del gobierno apropiados para las Cuentas del Sector Público (CSP).
- La implementación de un sistema sólido de información y monitoreo para las IFE dentro de la OPF.

El objetivo del sistema de monitoreo es crear sistemas y procedimientos sistemáticos para generar informes para las IFE. Los sistemas uniformados de difusión, de emisión de informes y de monitoreo para las IFE especifican claramente los tipos, el formato, el contenido, la organización y los plazos para informar. Esto incluye sistemas para ayudar a las IFE a someter sus informes en línea, o sobre una base regularmente programada o sobre una base de “tiempo real”. Estos sistemas incluyen:

- **Información (sistema de procesamiento de datos).** El personal de las IFE podrá notificar los datos periódicos a través de un sistema en línea usando una conexión de Internet normal.

- **Sistema de monitoreo y análisis.** El personal de la OPF puede tener fácil acceso a los informes de las IFE para el análisis, monitoreo y la planificación.
- **Interfaz de análisis de datos.** El administrador de la OPF puede analizar los datos financieros de diversas maneras, incluidas la correlación y la tabulación cruzada de variables, especificando desgloses por variables específicas para identificar los patrones subyacentes en los datos. Los resultados del análisis solicitado pueden proveerse en forma estadística y luego se pueden representar gráficamente para apoyar las decisiones políticas y financieras.

Diseño e implementación

Reestructuración y fortalecimiento del sistema de gobernanza institucional de las IFE. El Código de Buenas Prácticas para la Gobernanza Institucional de las IFE identifica las buenas prácticas según las cuales se deben gobernar y controlar las IFE. Este código:

- Es compatible con los marcos legales tailandeses aplicables a las IFE;
- Se ajusta a las normas internacionales de buenas prácticas en la gobernanza institucional, aunque ajustada a las condiciones tailandesas;
- Permite a las IFE llegar gradualmente al cumplimiento del Código; y
- Es congruente con otras iniciativas de gobernanza institucional tailandesas.

Sistemas de contabilidad y la compensación del Gobierno para las Cuentas del Sector Público. El sistema de CSP diferencia las cuentas de política de las cuentas comerciales normales. El proyecto incluirá la formulación e implementación de las “Normas para una propuesta de Cuenta del Sector Público en las IFE”. Estas normas identifican las metodologías apropiadas de contabilidad e identifican las áreas que requieren decisiones de política del Gobierno. Las normas también proveen una base para la identificación de las áreas problemáticas potenciales (por ejemplo, riesgo moral y problemas de diferenciación), así como las recomendaciones para tratar esos retos potenciales.

Tipos de datos en el sistema. El sistema incluye los siguientes tipos de datos:

- **Información financiera.** Los datos financieros históricos, accesibles en diversos formatos y combinaciones.
- **Indicadores de desempeño clave (IDC).** El Sistema de Monitoreo apoya a los IDC como fueran identificados por el Ministerio de Finanzas.
- **Base de datos de gobernanza institucional.**



- **Sistema de alerta anticipada.** Esta parte del sistema usará el análisis de los datos financieros históricos, incluido el uso de gráficos con opciones desplegadas, para el análisis de la información financiera.
- **Base de datos de cartera.** Una base de datos integral sobre la calidad de los préstamos y los activos de las IFE, así como otros indicadores de la calidad de la cartera y el desempeño de las IFE.
- **Capacidades de análisis y de información.** Las capacidades de información que permiten a la OPF producir más fácilmente informes mensuales exactos e informativos para la toma de decisiones del Personal Directivo Superior.

Problemas encontrados

Los sistemas de contabilidad y la compensación del gobierno para las Cuentas del Sector Público. Las actividades de las IFE incluyen una mezcla de actividades comerciales y de “política”; las últimas, impulsadas por políticas o directivas del Gobierno, involucran Cuentas del Sector Público (CSP). Las CSP son programas de política del Gobierno basados en plazos y condiciones concesionarios para el grupo destinatario. Esta diversidad crea retos para la OPF al monitorear con precisión el desempeño de las IFE. Antes del proyecto, era difícil diferenciar las diversas partes de la corriente de transacciones – CSP vs. Comercial – y determinar las diferentes contribuciones de cada una al desempeño de la IFE. Esta observación provee una justificación fuerte para el desarrollo de dos sistemas/principios de contabilidad diferenciados, uno para las actividades de CSP y uno para las actividades comerciales. Tales sistemas específicos de actividad permiten una medición más exacta del desempeño, una diferenciación más clara de los resultados de las actividades comerciales de las de política y una presupuestación más fiable para las actividades futuras. Algunas IFE ya han desarrollado sistemas específicos para cada actividad; sin embargo, estos sólo se han usado internamente y deberán ser verificados independientemente para asegurar la exactitud y la rendición de cuentas.

Limitaciones del sistema actual de información y monitoreo. El Gobierno ha dependido históricamente de las IFE para que provea crédito a los sectores de la economía no servida generalmente por los bancos comerciales. Sin embargo, las IFE han estado extendiendo gradualmente sus servicios en áreas nuevas en respuesta a un ambiente empresarial y oportunidades cambiantes. En consecuencia, los sistemas existentes de la OPF para la evaluación del desempeño de las IFE necesitan revisión y actualización sistemáticas. Para las finalidades de política a más largo plazo, el

sistema de monitoreo debe suministrar la información para determinar la autosostenibilidad de las IFE, los requisitos para el apoyo del Gobierno y las regulaciones apropiadas. Aún más, el sistema actual de la OPF depende principalmente de los informes periódicos e indicadores financieros mensuales selectivos presentados por las IFE. En condiciones ideales, la OPF debe establecer un “sistema de alerta anticipada” por computadora que permitiría la identificación e intervención temprana para los problemas fiduciarios y otros relacionados entre las IFE del país.

Factores para el éxito

El desarrollo de capacidades. Este sistema fue apoyado mediante la capacitación aplicada para los funcionarios de la OPF, tanto en el aspecto técnico como de política. En términos generales, el sistema de monitoreo facultará al personal de la OPF a manejar y administrar más eficazmente los datos informados por las IFE, y a usar su análisis de esos datos para mejorar la toma de decisiones de la gerencia.

Flexibilidad. Para mejorar el cumplimiento de las IFE del nuevo Código de GI de las IFE, se ha redactado un convenio constitutivo genérico para las IFE. Estos artículos se modelan sobre las buenas prácticas en el sector empresarial de Tailandia, pero con cláusulas específicas agregadas según lo requerido por las leyes de autorización de IFE y otros reglamentos. Los elementos clave del Código de GI de IFE “se proyectarán” sobre el convenio constitutivo. Los artículos genéricos tienen por objeto ser adaptados fácilmente para cada IFE.

Sistemas de contabilidad y compensaciones del Gobierno para las Cuentas del Sector Público. Después de las ponencias y los debates acerca del sistema propuesto con todas las IFE, se hizo evidente que los ampliamente dispares mandatos, alcance y procesos de las diversas IFE serían un desafío importante. Además, ciertos problemas se deben decidir y resolver a través de discusiones y negociaciones entre el Ministerio de Finanzas y las IFE. En consecuencia, el equipo del proyecto se ha acercado a cada IFE para ayudar a aclarar los temas de contabilidad. En particular, la concentración se ha puesto en los factores de éxito clave para el proyecto, que incluyen (i) temas de asignación de ingresos y costos y (ii) temas de tecnología informática y de la información. A este respecto, se pidió a todas las IFE que prepararan propuestas de proyectos iniciales y de CSP consistentes con los principios del proyecto. Los resultados indicaron que casi todos las IFE comprendieron los objetivos de la OPF en el área de CSP. La OPF ahora ha creado mecanismos para la implementación adicional, incluido



el asistir al Ministerio de Finanzas a que aclare las transacciones de CSP.

Conclusiones y aplicabilidad a otros programas

Reestructuración y fortalecimiento del Sistema de Gobernanza Institucional. La OPF ahora comparte su trabajo en el Código de Gobernanza Institucional para las IFE con otros organismos y todas las IFE. Entretanto, la OPF ha colaborado con el Banco para la Agricultura y las Cooperativas Agrícolas (BAAC), que ha adoptado e implantado extraoficialmente el convenio constitutivo en cumplimiento de su ley de autorización y otros reglamentos. Las experiencias del BAAC serán inestimables para mejorar el convenio constitutivo para otras IFE. Hacia fines de 2004 se espera realizar talleres de capacitación para las IFE sobre implantación y cumplimiento del Código de GI de IFE. Estos talleres permitirán al personal de la OPF, a los funcionarios de la Oficina de Política de Empresas Estatales (SEPO) y a los ejecutivos y el personal de las IFE examinar y ajustar el código en más detalle. Los ajustes en el código serían para hacerlos más apropiados para las IFE y las agencias pertinentes. Por lo tanto, la OPF y otros organismos están trabajando para hacer del proyecto un “ajuste real” a las necesidades de los beneficiarios.

Sistema de información y monitoreo. La OPF ya ha emitido un mandato a todas las IFE que les exige que comuniquen la información pertinente de acuerdo al nuevo sistema de información y monitoreo; aún más, todas las IFE han obtenido acceso al sistema de información en línea. Durante el período de prueba se han identificado ciertos problemas, y se están adoptando medidas para abordarlos y completar el sistema. A esta altura, la prioridad absoluta es evaluar todo el progreso hasta la fecha, incluyendo la realización de un análisis integral de datos y la identificación integral de los temas clave de política para avanzar.

Aplicabilidad más amplia. Este proyecto se basó ex profeso en un enfoque dinámico para fortalecer las estructuras centrales de las IFE y evitarles problemas graves. En el proceso, la perspectiva de la OPF se ha vuelto más amplia y con más visión de futuro. El proyecto es sumamente congruente con la misión y la visión de la OPF, que están dirigidas a asumir un papel más proactivo en los proyectos innovadores de desarrollo. Las enseñanzas extraídas deben ser generalizables a gobiernos de otros países socios que procuran prestar apoyo financiero a las PYME y otras organizaciones atendidas por las IFE.

Para más información

Contacto: Jaseem Ahmed, Oficina del AsDB en Tailandia

Correo electrónico: jahmed@adb.org



Uganda: Evaluación del desempeño del sector de agua y saneamiento

Autor: John Pinfold, Asesor Sectorial Principal (DANIDA), Dirección de Desarrollo de Agua, Ministerio de Tierras, Agua y Ambiente, Kampala, Uganda

Resumen Ejecutivo

La descentralización de la prestación de servicios de agua y saneamiento en los últimos años ha ido acompañada de enormes aumentos del presupuesto al nivel distrital en Uganda. Pero ¿qué cambio ha logrado esta inversión y cómo se pueden mejorar los resultados?

Para mejorar la gestión orientada a la consecución de resultados en el sector de agua y saneamiento, el gobierno mejoró su capacidad de monitoreo y evaluación elaborando un nuevo Marco de Medición del Desempeño para este sector. Los objetivos eran: primero, mejorar considerablemente la medición orientada a resultados dentro del sector de agua y saneamiento y, segundo, producir información y análisis oportunos para el informe de desempeño anual de este sector y el diálogo constante con los donantes.

A través de la consulta se elaboró un conjunto de “indicadores de oro” para evaluar cinco temas de desempeño: el impacto; la cantidad y la calidad; el acceso y el uso; la equidad y la capacidad de pago; la funcionalidad y administración; y la optimización de los recursos. Estos indicadores se concibieron mediante un esfuerzo colaborativo con interesados directos sectoriales para medir el desempeño general del sector.

El análisis detallado del desempeño de estos “indicadores de oro” se ha vuelto cada vez más central para la gestión general del sector. Los indicadores proporcionan no sólo una manera de evaluar el desempeño actual sino que también un marco longitudinal para las comparaciones con el transcurso del tiempo. El proceso de selección y definición ayudó aún más a armonizar los indicadores usados de manera más generalizada en los documentos principales de planificación del país.

Evaluación del desempeño sectorial en agua y saneamiento

La descentralización de la prestación de servicios de agua y saneamiento en los últimos años ha ido acompañada de enormes aumentos del presupuesto al nivel distrital en Uganda. Pero ¿qué cambio ha logrado esta inversión y cómo se pueden mejorar los resultados?

Tradicionalmente, los indicadores de evaluación del agua y el saneamiento se han centrado en los productos físicos, no en los resultados. Informan de manera característica sobre el número de pozos de sondeo perforados y el número de letrinas construidas. Pero esto no nos dice si la gente ha recibido mejores servicios de agua y saneamiento.

Mejores servicios de agua y saneamiento tienen dos beneficios potenciales: mejor salud, y Ahorro en el tiempo de acopio de agua. Los ahorros de tiempo proporcionan el *potencial* para mayor actividad económica, educación y atención de niños, pero se necesitan otros factores para llevar éstas a buen término. Las enfermedades bucales por heces forman una parte sustancial de la carga de morbilidad en Uganda, en particular para los niños pequeños. Aunque no hay ninguna duda acerca del impacto del agua y saneamiento mejorados, se reconoce en general que el re-

sultado de enfermedades como la diarrea no es una buena medida del servicio de agua y saneamiento debido al número de variables concurrentes (por ejemplo, estado de nutrición, carácter estacional, otras enfermedades, etc.).

En Uganda, aparte de los gobiernos locales, muchas entidades prestan servicios de agua y saneamiento. Estas incluyen al gobierno central, ONG y compañías del sector privado. Algunas ponen el énfasis en la infraestructura física, otras en la educación de capacidad y el aumento de la capacidad. Prácticamente todas ellas hacen uso del monitoreo y la evaluación para enumerar los productos físicos y hacer el seguimiento de las actividades. No obstante, hay poca congruencia en lo que miden y ningún marco abarcador que traduzca y agregue todo lo que esto suma. Desde la descentralización, ha habido también un interés creciente en el desempeño de la prestación de servicios del sector público en Uganda, en respuesta al cambio general de las modalidades de financiamiento de proyectos hacia un Enfoque Sectorial (ES) a la planificación.

Para estandarizar y mejorar la medición de los servicios de agua y saneamiento dentro del sector se elaboró un Marco de Medición del Desempeño.



¿Qué es un Marco de Medición del Desempeño?

Un Marco de Medición del Desempeño es un dispositivo conceptual dentro del sistema de Monitoreo y Evaluación que evalúa el impacto general dentro del sector sobre los beneficiarios a quienes está dirigido, con el objetivo de mejorar los resultados de desempeño.

El desempeño sectorial se define generalmente en términos de:

- Eficacia – por ejemplo, nuevas fuentes de agua que conducen a un tiempo reducido de recolección para los usuarios
- Eficiencia – servicios entregados de manera eficaz en términos de costo y oportuna
- Equidad – servicio que sigue el principio “Algo para todos, no todo para algunos”.

Objetivos

Para mejorar la gestión orientada a la consecución de resultados en el sector de agua y saneamiento, el gobierno mejoró su capacidad de monitoreo y evaluación con la elaboración de un nuevo Marco de Medición del Desempeño para dicho sector. Los objetivos fueron: primero, mejorar ampliamente la medición orientada a resultados dentro del sector de agua y saneamiento y segundo, producir información y análisis oportunos para el informe anual de desempeño del sector y el diálogo constante con los donantes.

Temas de desempeño a ser abordados. El Marco de Medición del Desempeño se elaboró para dar respuestas y abordar cuestiones en varios temas clave.

- Si bien el acceso al agua y el saneamiento ha aumentado notablemente en Uganda como resultado del compromiso del Gobierno con la reducción de la pobreza, se reconoce que obtener acceso es sólo uno de los elementos de un mejor servicio. En términos de impacto, ¿cuánto cambio se está logrando?
- ¿Están recibiendo las instituciones participantes una buena “optimización de los recursos” de la mayor inversión sectorial que se ha hecho en agua y saneamiento?
- ¿Están dirigiéndose eficazmente los recursos en agua y saneamiento para alcanzar metas sectoriales específicas, metas nacionales para la erradicación de la pobreza y los más amplios Objetivos de Desarrollo para el Milenio?
- ¿Cómo “ver” y dirigir los recursos hacia mejores decisiones de los formuladores de política en agua y saneamiento, de acuerdo con el cambio más generalizado hacia los enfoques sectoriales (ES) de planificación?

Mejora del diálogo entre los donantes y el gobierno.

Un producto sumamente necesario del Marco de Medición del Desempeño es el informe anual del sector de agua y saneamiento, que proporciona una perspectiva sectorial que va más allá de los proyectos o programas individuales. Este informe coincide con las reuniones de formulación de política y toma de decisiones clave para el sector, la Revisión Sectorial Conjunta (RSC). Es más, el Marco de Gestión del Desempeño ayuda a armonizar los indicadores y objetivos usados interinstitucionalmente e internacionalmente en los documentos de planificación de agua y saneamiento. Entre otros, éstos incluyen la Estrategia para la Reducción de la Pobreza de Uganda (ERP), el Plan de Acción para la Erradicación de la Pobreza (PAEP), los Planes de Inversiones Sectoriales 2015 (PIS15) y el Marco de Gasto a Mediano Plazo (un instrumento de planificación presupuestaria renovable de 3 años).

Diseño e implementación

Cómo se diseñó el Marco de Medición del Desempeño. Inicialmente se reclutaron consultores para preparar el primer Informe Sectorial 2003. Este informe evaluó fuentes de datos disponibles dentro de Uganda, tales como encuestas nacionales, y compiló datos para informar sobre diversos temas dentro del sector en vez de las tradicionales mediciones subsectoriales de productos físicos y cantidad de actividades. Identificó los temas intersectoriales y señaló la necesidad de datos para apoyar un enfoque más integral del análisis.

Después del primer informe, los consultores e interesados directos sectoriales clave prepararon conjuntamente un Marco de Medición del Desempeño (MMD) para empezar el proceso de institucionalización. La RSC prestó apoyo al esfuerzo, y el gobierno estableció un grupo de trabajo sobre el desempeño sectorial con representantes de una gama más amplia de interesados directos sectoriales.

El desafío inicial consistió en traducir los objetivos a un sistema simplificado para medir el desempeño. Como primer paso, el equipo iba a identificar cinco temas de desempeño: impacto; cantidad y calidad; acceso y uso; equidad y capacidad de pago; funcionalidad y administración; y optimización de recursos.

“Indicadores de oro” para los cinco temas de desempeño. Se definieron los indicadores cuidadosamente en los niveles de sector y subsector. Los más importantes de estos se denominan “indicadores de oro” que se elaboraron para los cinco temas de desempeño mediante un esfuerzo colaborativo con interesados directos sectoriales para medir el desempeño general del sector. La lista final, conocida como los diez “indicadores de oro”, incluye:



- **Acceso al agua** – el porcentaje de población rural dentro de 1,5 Km. y la población urbana dentro de 0,2 Km. de una fuente mejorada.
- **Funcionalidad** – el porcentaje de fuentes mejoradas en buen estado de funcionamiento en el momento de una verificación al azar dada.
- **Costo de inversión** – costo promedio por beneficiario de un nuevo esquema de agua y saneamiento.
- **Acceso al saneamiento** – el porcentaje de población con acceso a letrinas mejoradas y básicas.
- **Agua para la producción** – el aumento porcentual de capacidad de almacenamiento acumulativo de agua para la producción.
- **Calidad del agua** – el porcentaje de muestras que cumplen con los estándares nacionales establecidos.
- **Equidad** – la desviación media de parroquia respecto del promedio del distrito en población por fuente mejorada.
- **Acceso/Uso (higiene)** – el porcentaje de población con acceso a instalaciones de lavado de manos.
- **Género** – el porcentaje de mujeres con posiciones clave en comités de usuarios de agua.
- **Desarrollo comunitario de capacidades** – el porcentaje de fuentes de agua con un comité activo de usuarios de agua.

El análisis detallado del desempeño de estos “indicadores de oro” se ha vuelto cada vez más central para la gestión general del sector. Los indicadores proporcionan no sólo una manera de evaluar el desempeño actual sino que también un marco longitudinal para las comparaciones con el transcurso del tiempo. El proceso de selección y definición ayudó aún más a armonizar los indicadores usados más generalmente en los documentos principales de planificación del país y se pueden usar para medir el desempeño de los gobiernos locales como parte de la Estrategia de Descentralización Fiscal de Uganda.

El uso de las fuentes de datos. Se acordó que para cada indicador ‘de oro’ debe haber una fuente de datos ‘primaria’ y una ‘secundaria’. La fuente primaria se usará para la “cifra de encabezamiento” que se cita para el desempeño general del sector. Donde sea posible, se debe obtener directamente del gobierno local que esté más cercano a la prestación real de los servicios. Las fuentes secundarias de datos se deben usar para validar y triangular los datos primarios. Puede haber varias de estas fuentes para cada indicador pero se debe tener cuidado de asegurar que el costo de la recopilación de datos no exceda su valor. Las fuentes de datos usadas para evaluar el desempeño incluyen una combinación de lo siguiente: la revisión de las

fuentes existentes de datos (encuestas nacionales, etc.); la recopilación de datos adicionales del gobierno local; y la visita de estudio de caso a diversas partes de Uganda para construir una “imagen” de lo que significa en realidad la información de las fuentes usuales de datos. Parte del proceso de mejorar la exactitud y la calidad de los datos supone trabajar con las instituciones que recopilan los datos para armonizar las definiciones.

Desde el primer informe sectorial que involucró una revisión de las fuentes disponibles de datos, la estrategia ha sido depender de las fuentes existentes de datos donde fuera posible, pero mejorando gradualmente su calidad y exactitud. En la mayoría de los casos los datos para los indicadores de oro se han “triangulado” de fuentes múltiples. El análisis de los datos ha suministrado información sobre las tendencias de desempeño con el transcurso del tiempo; las comparaciones en el desempeño entre los gobiernos locales, las diferencias entre las zonas geográficas y las diferencias entre los proveedores de servicio.

Incorporando un enfoque de optimización de los recursos. En los últimos años se han emprendido varios estudios sobre la “optimización de los recursos”, produciendo mucha información útil. Sin embargo, existe la inquietud de que estos estudios todavía no estén bien definidos y no se vinculen a procesos más amplios de medición del desempeño. Hay una oportunidad para plantear un enfoque mejorado de OR para abarcar asuntos fundamentales como: ¿Cómo se pueden recortar los costos? ¿Cómo se puede mejorar más eficazmente la calidad? ¿Cuánto cuesta mejorar la equidad de la prestación de servicios? ¿Corresponde el valor de las inversiones financieras globales que se han hecho al impacto observado en el sector?

Para responder y analizar mejor tales cuestiones, se necesitan estudios de seguimiento para monitorear mejor el flujo de los recursos, centrándose en los cuellos de botella en la implementación de los procesos financieros y en asegurar que los fondos asignados sufragan las actividades a las cuales estaban dirigidos. Si bien este enfoque de optimización de los recursos ha estado recibiendo creciente prioridad como un tema para el informe de desempeño sectorial, los dos primeros estudios tenían muchas debilidades y necesitaban mucho refinamiento pero el enfoque de optimización de los recursos está siendo aceptado gradualmente para darle seguimiento a la eficiencia y pensar acerca de la asignación presupuestaria futura.

La difusión y el uso de los hallazgos y las recomendaciones. Una mejor medición del desempeño debe conducir a mejores decisiones en cuanto a la formulación de políticas, la asignación de recursos y la identificación y difusión de las buenas prácticas operativas.



La difusión eficaz de los datos de desempeño se puede usar como una manera de ejercer presión política para obtener más recursos y para las reasignaciones de recursos dentro del sector.

Problemas encontrados

Encontrar el “hogar” adecuado para el proceso. Encontrar un “hogar” – e institucionalizar permanentemente el proceso – ha sido un obstáculo para la implementación del Marco de Medición del Desempeño. Inicialmente, se sugirió que el proceso se tercerizara a una ONG u organismo similar. No obstante, no se encontró un organismo apropiado. La responsabilidad del marco fue asumida por la Dirección de Desarrollo de Agua, del Ministerio de Tierras, Agua y Medio Ambiente de Uganda.

A pesar de las ventajas de estar basado en el centro de la acción, la decisión no estaba libre de riesgo. La mayoría del personal técnico involucrado en recopilar los datos, analizar la información, y compilar el informe del sector de agua y saneamiento trabaja para el gobierno. Todos ellos tienen otras responsabilidades, con exigencias en competencia y pocos incentivos para priorizar la medición del desempeño. Encontrar el hogar institucional más apropiado dentro del ministerio para coordinar la recopilación de la información, analizar y compilar el informe también ha sido problemático, en vista de las luchas políticas internas y la desigual asignación de recursos dentro del ministerio.

Buenos datos, malos datos y ningún dato. Las fuentes de datos sobre el agua y el saneamiento en Uganda son, en el mejor de los casos, poco fiables. Lamentablemente, los datos malos – no importa cuán elegante el marco – pueden conducir a decisiones aún peores que aquellas tomadas sin datos. Al elaborar el Marco de Medición del Desempeño, fue necesario dedicar mucho esfuerzo a ubicar fuentes múltiples, así como a las visitas al terreno para depurar los errores cuando surgían incongruencias evidentes.

Siempre es difícil conseguir consenso acerca de los indicadores y su definición. En algún momento hay que trazar una línea cuando se ha acordado una definición y hay que desalentar los “retoques” posteriores (la definición de lo que constituye una letrina “sanitaria” puede cambiar extraordinariamente las cifras de cobertura pero distrae de la cuestión real, es decir, si ha habido mejora en la cobertura).

Adaptaciones durante la implementación

Para implementar el Marco de Medición del Desempeño, se establecieron “equipos de oro” para perfeccionar cada uno de los indicadores de oro y ajustar el marco en evolución. Un conjunto de equipos empen-

dió la recopilación y el análisis de los datos, mientras otro grupo fue responsable de la coordinación general y de la compilación del informe final. Se hicieron muchos ajustes.

Estudios exhaustivos para las áreas primordiales. Para el año del programa en curso se asignaron estudios exhaustivos para profundizar la comprensión de las cuestiones clave en el informe de desempeño sectorial. Estos estudios se centran en temas de real importancia, en los que las recomendaciones pueden conducir a una mejora de desempeño demostrable. Los resultados de estos estudios se incorporarán en el próximo informe sectorial, ampliando la base de evidencia para la formulación de políticas y para la asignación de recursos dentro del sector.

Ampliar la gama de interesados directos. Los “equipos de oro” que realizaron estos estudios representaban diversas instituciones del gobierno y ONG, lo que amplió la perspectiva y el intercambio fecundo de ideas. La elección de los distritos y municipios para estos estudios derivó de las tablas de clasificación de desempeño, para seleccionar una combinación de lugares de alto y bajo desempeño para el análisis comparativo de los resultados.

El fortalecimiento del análisis de datos como un proceso iterativo. Para el informe de desempeño sectorial de 2004 se realizó trabajo en el terreno y analítico para refinar e interpretar los datos existentes para cada uno de los Indicadores de oro. Se presentaron tendencias con el transcurso del tiempo, y se hicieron comparaciones distritales. Con esta primera ronda de trabajo, los refinamientos fueron incorporados sistemáticamente al proceso para el año subsiguiente, de manera que pudieran seguirse las tendencias generales de desempeño, actualizarse las tablas de clasificación distritales, extender el análisis geográfico y, para algunos indicadores, incluir análisis por género y nivel de ingresos domésticos, mejorando así la alineación entre los datos y la gama completa de los efectos a ser monitoreados y evaluados en el transcurso de tiempo.

Resolviendo los debates sobre las definiciones y la calidad de los datos. Respecto de las definiciones y la calidad de los datos se han presentado innumerables cuestiones técnicas que están siendo resueltas gradualmente. Por ejemplo, ¿qué se considerará una “distancia accesible” a una fuente de agua rural? La norma actualmente la define como 1,5 kilómetros; sin embargo, a medida que la cobertura ha aumentado, la mayoría de las fuentes de agua mejoradas están dentro de 1 kilómetro de la población. No obstante, la densidad de población rural es sumamente desigual en el país y dispersa en algunas regiones por lo que disminuir la norma de 1,5 kilómetros podría significar, en



principio, tener que proporcionar una fuente de agua para sólo unas pocas viviendas en estas áreas.

Resultados logrados

El Marco de Medición del Desempeño del sector de agua y saneamiento es una innovación y, en gran medida, un trabajo en curso. Hasta el presente se han producido dos informes sectoriales (2003 y 2004). Pragmáticamente, estos informes han jugado un papel clave al proporcionar la fuente principal de información sectorial para las Revisiones Sectoriales Conjuntas. Las cuestiones planteadas en estos informes han conducido a compromisos de política directamente pertinentes para el éxito de la reducción de la pobreza – por ejemplo, un compromiso para asignar más recursos a la población rural, donde vive la mayoría de los pobres.

El énfasis del desempeño orientado a resultados ha migrado a través del sector de agua y saneamiento y está reforzando modos de ver similares en otras esferas, por ejemplo, el compromiso con la descentralización, la aceptación de los ES para la planificación y un mayor uso de indicadores intersectoriales.

No obstante, se debe declarar el “éxito” con sumo cuidado. Las instituciones sectoriales están lejos de ser hogares ideales cuando se trata de monitorear para resultados, especialmente en los programas intersectoriales nacionales. En general, la coordinación y colaboración interministerial siguen siendo débiles a lo largo del gobierno. La atribución del reconocimiento por los resultados entre los sectores (por ejemplo, “quién” es responsable de una disminución en la mortalidad materna e infantil) es extremadamente difícil de determinar y políticamente contenciosa.

Factores para el éxito

Se ha aprendido mucho acerca de lo que supone implementar los cambios en el pensamiento y proceso institucionales que representa el Marco de Medición del Desempeño.

No todos los indicadores que brillan son “de oro”. El consenso sobre un conjunto de indicadores es siempre una tarea difícil, en particular cuando se trata de mantener las definiciones sencillas y el número de indicadores bajo. Es de esperar que un consenso surja de manera rápida y relativamente indolora, pero si eso no sucede, a veces se debe poner un límite para acordar las definiciones prácticas y desalentar un proceso de modificación *ad infinitum*.

Todavía no se puede comparar manzanas con naranjas. Para hacer comparaciones analíticas significativas, las medidas de desempeño deben necesariamente compararse a similares. Pero eso rara vez es fácil con los

datos que se usan en el sector de agua y saneamiento. Tomemos, por ejemplo, la definición de lo que constituye una letrina “sanitaria”. Si la definición está abierta a la interpretación, las cifras de cobertura pueden variar extraordinariamente de año a año y de región a región, haciendo extremadamente difícil sumar números para poder decir si la cobertura de letrinas está “mejorando” o cómo lo está haciendo.

Anunciar un requisito no significa necesariamente que se recopilarán los datos. Los proveedores de datos, que son responsables de manera rutinaria de la recopilación de una clase de datos en el terreno, no recogerán necesariamente más o diferentes datos sencillamente porque eso sería útil en un Marco de Medición del Desempeño. Para mejorar la calidad, la congruencia, la relevancia y el uso de los datos, debe haber un diálogo de concesiones mutuas con los proveedores de datos clave, especialmente con los que los recogen en el terreno (por ejemplo, el diálogo continuo con la Oficina de Estadística, que conduce a cuestionarios de encuesta mejorados).

Aprender haciendo. Para elaborar los indicadores, las consultas con los interesados directos afectados eran esenciales en los pueblos y las aldeas donde los servicios de agua iban a ser mejorados. Este es un proceso lento, pero condujo a formatos de informe mucho mejores que cuentan con mayores probabilidades de ser usados por los gobiernos locales. Los indicadores finalmente seleccionados para representar el desempeño del sector de agua y saneamiento ahora también son usados intersectorialmente en la evaluación de la Estrategia de Descentralización Fiscal.

Enseñanzas extraídas

Las enseñanzas clave extraídas de la producción del informe de desempeño sectorial de 2004 son:

- Planificar y asignar recursos y tiempo suficientes para la administración y conducción del trabajo;
- Aprovechar las relaciones que se han desarrollado con los interesados directos, integrando los insumos de las ONG y otros de una manera más coherente;
- Asegurar mayor claridad de las definiciones de los indicadores ‘de oro’;
- Mejorar la calidad de los datos, identificando aquellos que se considerarán como los datos de ‘encabezamiento’;
- Encomendar a equipos del sector la realización de estudios exhaustivos para examinar más detenidamente las cuestiones de desempeño clave y para identificar el alcance para mejorar los elementos del desempeño sectorial;



- Hacer mejor uso de los datos de desempeño y dedicar recursos a la puesta en práctica de las recomendaciones de los informes;
- Vincular la información de desempeño a la optimización de los recursos, estudio de seguimiento, monitoreo y otras funciones sectoriales relacionadas;
- Fortalecer los mecanismos distritales de información y el enfoque de la ‘tabla de clasificación’, vinculando la información de desempeño del gobierno local a los FDS;
- Asignar claramente las funciones y responsabilidades de medición del desempeño e incorporarlas en los planes de trabajo, las descripciones de puestos, los sistemas de evaluación etc.; y
- Prestar apoyo adicional a la formación de capacidad.

Conclusiones y aplicación

El sector de agua y saneamiento está trabajando progresivamente hacia un ES, y Uganda es encomiable como uno de los mejores ejemplos de la prestación de servicios descentralizada en África.

Para apoyar al ES y en respuesta a la necesidad de mejorar el desempeño de la prestación de servicios, el sector de agua y saneamiento ha elaborado un Marco de Medición del Desempeño, una innovación orientada a resultados y un cambio significativo de los enfoques del lado de la demanda y orientados a los insumos. El Marco de Medición del Desempeño proporciona un instrumento útil para evaluar el impacto general, así como más mejoras a corto plazo en la eficacia, la eficiencia y la equidad de la prestación de servicios. Con el tipo adecuado de apoyo a largo plazo, esta experiencia debe ser aplicable a otros programas y países.

Resumen: *Cómo el Programa de Marco de Medición del Desempeño de Uganda incorpora los principios de la GpRD*

1. En todas las fases – desde la planificación estratégica a la implementación hasta la finalización y más allá – centrar el diálogo en los resultados para los países socios, las agencias de desarrollo y otros interesados directos.

- Se estableció un subgrupo de socios específicamente para supervisar la implementación del Marco de Medición del Desempeño.
- El diálogo con los interesados directos tuvo lugar mediante consultas y reuniones formales regulares con los interesados directos del sector, tales como la Revisión Sectorial Conjunta.

2. Alinear las actividades prácticas de programación, monitoreo y evaluación con los resultados previstos que se han acordado.

- El Marco de Medición del Desempeño fue diseñado específicamente alrededor de las metas del sector de agua y saneamiento.

3. Mantener el sistema de información de resultados lo más sencillo, económico y fácil de usar como sea posible.

- Los resultados en un Informe Sectorial anual que usa, en lo posible, las fuentes de datos existentes.

4. Administrar para, no por, resultados, organizando los recursos para lograrlos.

- El Marco de Medición del Desempeño se ha establecido específicamente para abordar la Gestión para Resultados. Por lo tanto los “Indicadores de oro” se han elaborado para centrarse en los efectos e impactos sectoriales en lugar de los productos tradicionales de pozos de agua construidos.

5. Usar la información de resultados para el aprendizaje administrativo y la toma de decisiones, así como para la información y la rendición de cuentas.

- El Informe del Sector se ha convertido en la presentación en la Revisión Sectorial Conjunta anual, que es el órgano principal de toma de decisiones del nivel de política para todos los interesados directos sectoriales.
- El Marco de Medición del Desempeño tiene una función clave en todos los principales instrumentos de planificación y documentos relacionados con el papel del sector de agua y saneamiento en la erradicación de la pobreza.

Referencias

Informes del Sector 2003/2004

Informe del Marco de Desempeño Sectorial (2004)

PIS15

MTEF 2005/06–2007/08

Para más información

Contacto: John Pinfold, c/o Royal Danish Embassy, PO Box 11243, Kampala, Uganda

Correo electrónico: adviser@dwd.co.ug

Teléfono: +25677532469



Yemen: Tercer Proyecto de Fondo Social de Desarrollo

Autor: Yasser El-Gammal, Oficial Principal de Operaciones, MNSHD, Banco Mundial

Resumen Ejecutivo

El Fondo Social para el Desarrollo de Yemen (FSD) está emprendiendo un enfoque participativo basado en resultados para poner en práctica tres programas principales: el desarrollo comunitario relacionado con la infraestructura social y económica; la formación de capacidad; y las microfinanzas. El programa se centra en ayudar a los pobres a ayudarse a sí mismos mediante la provisión de actividades que generen ingresos y el desarrollo de infraestructura comunitaria.

El marco de resultados especifica indicadores de efectos esperados e indicadores de resultados para cada componente: (i) el desarrollo comunitario, que abarca los subproyectos de educación, agua y saneamiento, programas de salud, el patrimonio cultural y carreteras secundarias rurales; (ii) el desarrollo de la microempresa; y (iii) formación de capacidad y apoyo institucional. La función de M&E consta de seis actividades principales que son importantes desde una perspectiva de resultados: (i) la realización de encuestas de evaluación y estudios de impacto; (ii) la sistematización de las actividades de M&E llevadas a cabo por cada una de las unidades del programa y la documentación de las enseñanzas extraídas; (iii) la formación de capacidad; (iv) la realización de M&E participativo para actividades seleccionadas; (v) evaluaciones externas periódicas realizadas por especialistas sectoriales; y (vi) comunicaciones/mercado de los logros ejemplares del FSD. El último aspecto es especialmente importante y a menudo se pasa por alto.

Otros donantes se han sumado al apoyo del FSD (Comisión Europea, Fondo Árabe, Banco Islámico de Desarrollo, Fondo de Kuwait, DFID, Fondo Saudita, OPEP y la AID). Por lo tanto, es una ilustración importante de la Armonización al nivel de programa/proyecto. El proyecto se presentó a la Conferencia sobre 'Aumento de la escala de la Reducción de la Pobreza,' que se celebró en Shangai, República Popular de China, en mayo de 2004.

Problemas/temas abordados

Cómo hacer a las comunidades pobres parte de la solución

El Fondo Social para el Desarrollo del Yemen (FSD) está emprendiendo un enfoque participativo basado en resultados para poner en práctica tres programas principales: el desarrollo comunitario relacionado con la infraestructura social y económica; la formación de capacidad; y las microfinanzas. El programa se centra en ayudar a los pobres a ayudarse a sí mismos mediante la provisión de actividades que generen ingresos y el desarrollo de infraestructura comunitaria en lugar de hacer transferencias de dinero en efectivo. El enfoque del FSD también asegura que la formación de capacidad de las comunidades locales sea una parte integrante de su paquete de apoyo a las comunidades locales. El enfoque del FSD se centra en realizar evaluaciones en cada etapa del ciclo del proyecto para evaluar los procesos y efectos esperados y para tomar medidas correctivas oportunas y eficaces. Además, el FSD emprende evaluaciones de impacto ex post para generar lecciones de la experiencia.

Durante los seis últimos años, los programas del FSD han beneficiado a cerca de 7 millones de personas – de las cuales un 49% son mujeres – y generaron 8.000 trabajos permanentes. Un nuevo crédito de la AIF

(US\$ 60 millones) fue aprobado por la Junta del Banco Mundial el 26 de febrero de 2004.

El ingreso per cápita del Yemen es de US\$ 450 y el 42 por ciento de la población vive por debajo del umbral de pobreza. Sigue siendo uno de los países menos desarrollados, de acuerdo con los indicadores de desarrollo humano. La tasa de mortalidad infantil es del 79 por 1.000. La tasa de mortalidad de menores de 5 años es del 97 por 1.000 y casi el 50 por ciento de esta cohorte es afectada por la malnutrición. La tasa global de fecundidad es de 5,9 nacimientos por mujer y la tasa de crecimiento de la población está cerca del 2,7 por ciento. La esperanza de vida es de 56 años. La calidad general de la educación es deficiente y los indicadores están muy por debajo del promedio regional: sólo el 45 por ciento de los adultos yemenitas está alfabetizado; y la tasa bruta de matrícula para la educación básica es del 70 por ciento. En todos los sectores, la brecha de género es extrema. La tasa de mortalidad en la niñez es un 15 por ciento mayor para las mujeres. Menos de un cuarto de las niñas que viven en las zonas rurales y en edad escolar primaria asiste a la escuela; y menos de la mitad de todas las niñas en edad escolar primaria asisten a la escuela.

El noventa por ciento de los 17,5 millones de habitantes tiene menos que los niveles mínimos de abastecimiento doméstico de agua; y sólo el 40 por ciento



tiene acceso al agua potable y al saneamiento. La electricidad alcanza a cerca del 35 por ciento de la población, y la capacidad generadora está quedando por detrás de la demanda. La topografía del país, en gran parte montañosa, excluye el acceso fácil a la economía de mercado –esto restringe la posibilidad de prestar servicios públicos a gran parte de la población rural. Sólo el 10 por ciento de la red vial está pavimentada.

¿Qué es un Fondo de Inversión Social?

Los Fondos de Inversión Social (FIS) se han convertido en instrumentos importantes para llegar a los beneficiarios en las comunidades, los pueblos y las aldeas. La modalidad implica generalmente pasar a los beneficiarios fondos de donación que pueden usarse para una variedad de subproyectos en infraestructura y servicios sociales. Difieren de los enfoques tradicionales de operaciones de crédito para infraestructura, ya que a menudo están diseñados sin recuperación de costos, a diferencia de los proyectos de agua que son ejecutados por las empresas de servicio público. Por lo tanto, la sostenibilidad de los FIS ha sido un problema en la obtención de resultados con el transcurso del tiempo. El FIS del Yemen está en su tercera generación de apoyo de la AIF y otros donantes, de manera que hay mucho material útil para estudiar en esta ilustración.

La prestación eficaz, eficiente y equitativa de los servicios sociales es sumamente insuficiente, y falta la capacidad general del Gobierno. La prestación de los programas y proyectos del sector público es generalmente débil. Es más, las organizaciones de la sociedad civil carecen de capacidad, pero están más cercanas a las comunidades y más familiarizadas con los problemas que el Gobierno.

El Documento de Estrategia de Reducción de la Pobreza (DERP) identifica tres metas básicas y cuatro pilares principales de la intervención. Las metas comprenden el logro de crecimiento económico, la mejora de las capacidades de los pobres, y la reducción de su sufrimiento y vulnerabilidad. Para alcanzar con éxito estas metas, una mejor gobernanza es una condición previa esencial para los cuatro pilares principales de la intervención, que en el caso yemenita se definieron como:

- el logro de un crecimiento económico que sea estable, diversificado y reduzca las disparidades de ingresos;
- el desarrollo de los recursos humanos poniendo el énfasis en los programas de población, mejora de las condiciones de salud, educación y capacitación;

- la mejora de la infraestructura, en particular del agua y el drenaje, caminos y electricidad; y
- la protección al pobre y vulnerable mediante esquemas integrales de redes de seguridad social.

Objetivos

Las metas y direcciones del Segundo Plan Quinquenal guían la implementación del Documento de Estrategia de Reducción de la Pobreza (DERP) respecto de los esfuerzos de reducción de la pobreza, y la implementación ocurre principalmente mediante programas y proyectos de inversión, en curso o nuevos, a través de todos los sectores. El Fondo Social para el Desarrollo (FSD) es un elemento vital de la red de seguridad social del Yemen, así como una herramienta principal para la formación de las capacidades en el país. En vista de su eficacia en función de los costos, el FSD es un instrumento fundamental para ayudar al desarrollo social y económico, especialmente para los segmentos más pobres de la sociedad, al invertir en los sectores que son fundamentales para el éxito social y económico del Yemen – educación, salud, agua, caminos, etc. – subrayado por la movilización y desarrollo de la comunidad, al tiempo que apoya el proceso de descentralización. El FSD tiene también un marcado impacto de demostración sobre la prestación de servicios del sector público en el país, así como una contribución para acrecentar el capital humano y social.

Por lo tanto, el proyecto sostiene el enfoque del Gobierno de: (i) mejorar la gobernanza mediante mejor presupuestación, gasto, controles fiduciarios, formulación de políticas y la formación de capacidades para una descentralización eficaz; (ii) mejorar el capital humano a través de la expansión de la educación básica, el cierre de la brecha de género en la educación básica y secundaria y la mejora del acceso a la atención de salud; y (iii) asegurar la sostenibilidad ambiental mediante la formulación de políticas e inversión en la sostenibilidad del agua, la conservación del suelo y las reservas de peces sostenibles.

Diseño e implementación

Al diseñar los programas, el FSD ha estado prestando mucha atención a cómo se definen los efectos esperados y cómo se administran y miden los resultados. Aunque el número de proyectos apoyado fue monitoreado sistemáticamente, la concentración siempre ha estado en los impactos de estos proyectos y su eficiencia económica. El III Proyecto de Fondo Social del Yemen es el tercero en una serie de operaciones de fondos de inversión social que proveen infraestructura y servicios sociales a los grupos más pobres del país. Como tal, puede nutrirse de los resultados de las dos operaciones anteriores. El enfoque es construir un



mecanismo institucional eficaz, eficiente y sostenible para prestar servicios sociales en todo el país: (i) refinando los enfoques de prestación de servicios sociales y (ii) facultando a las comunidades y los consejos locales para que se hagan cargo de su desarrollo local.

Indicadores de resultados

El FSD apoya actividades que se relacionan directamente con la mejora del acceso de los pobres y los grupos vulnerables a los servicios básicos y a la mejora de su potencial para generar ingresos a través de un mayor acceso a la infraestructura económica, los servicios empresariales y el crédito. El FSD apoya las innovaciones en los programas escolares, la prestación de servicios de agua, la rehabilitación de los sistemas tradicionales de agua, creando mecanismos alternativos para la prestación de servicios de salud, sosteniendo los caminos rurales y articulando programas de extensión para grupos con necesidades especiales. Al menos el 40% de los recursos del FSD van a los tres deciles de ingresos más bajos y el costo de operación del FSD no excede el 7 por ciento de los costos de inversión.

El marco de resultados especifica los indicadores de efectos esperados e indicadores de resultados para cada componente: (i) el desarrollo de la comunidad, que abarca los subproyectos de educación, agua y saneamiento, los programas de salud, el patrimonio cultural y los caminos vecinales rurales; (ii) el desarrollo de la microempresa; y (iii) la formación de capacidad y el apoyo institucional.

Los resultados de desarrollo del proyecto para el primer componente incluyen:

- 300.000 niños a ser matriculados en escuelas construidas por el FSD durante los cuatro años, 2004–2007;
- El 70%–80% de los establecimientos e instituciones de salud sostenidas por el FSD es utilizado por las comunidades beneficiarias;
- 240.000 beneficiarios con acceso al agua, 760.000 usan los caminos vecinales apoyados por el FSD; y
- El 70%–80% de los niños enfocados se benefician de los programas apoyados por el FSD.

En el segundo componente, los indicadores medirán si a los clientes/beneficiarios se les proporcionan diferentes servicios financieros (ahorro, crédito, u otros servicios) y cuál es el grado del desarrollo de la microempresa que se logra con el programa.

En el tercer componente, el resultado del trabajo realizado por las ONG, las cooperativas, los consejos locales, los consultores y los contratistas apoyados (sea

mediante capacitación o financiando al personal durante la implementación de un subproyecto) bajo el programa está siendo monitoreado y evaluado usando criterios específicos. Para los consejos locales, los criterios usados incluyen el desarrollo de planes de desarrollo subregional, una capacidad mejorada para la identificación de necesidades y la implementación de proyectos de desarrollo. Para las ONG y organizaciones comunitarias, se usan índices de eficiencia específicos para monitorear la capacidad mejorada.

La función de monitoreo y evaluación consta de seis actividades principales que son importantes desde una perspectiva de resultados: (i) la realización por la Unidad de Programación de encuestas de evaluación y estudios de impacto de todos los programas del FSD; (ii) la sistematización de las actividades de monitoreo y evaluación llevadas a cabo por cada una de las unidades del programa y la documentación de las enseñanzas extraídas para alimentar a las operaciones del FSD; (iii) la formación de capacidad para el monitoreo y la evaluación en la Unidad de Programación, las unidades del programa y las sucursales respectivas; (iv) el monitoreo y la evaluación participativa para actividades seleccionadas; (v) las evaluaciones externas periódicas realizadas por especialistas sectoriales; y (vi) comunicaciones/mercadeo de los logros ejemplares del FSD.

La mayoría de los datos de resultados se mantiene al nivel del subproyecto. Los datos sobre los efectos esperados y los resultados del subproyecto se generan en diferentes fuentes:

- la encuesta cuantitativa anual de establecimiento/proyecto, de proyectos seleccionados aleatoriamente y encuestas de evaluación de impacto de beneficiarios;
- el seguimiento regular de los proyectos durante y después de la implementación;
- las evaluaciones periódicas por consultores externos de los programas innovadores del FSD; y
- evaluaciones de impacto a realizarse cada tres años.

El Sistema de Información para la Gestión (SIG) de punta que ha desarrollado el FSD, ha asegurado que el ciclo total del proyecto esté automatizado, con acceso en línea por todo el personal del FSD en los niveles de oficina central y de sucursal. El SIG provee la flexibilidad para generar informes atendiendo a diferentes requisitos y satisfacer las solicitudes del gobierno y de los donantes. Es una herramienta de monitoreo potente que ayuda a identificar los problemas en las fases iniciales.



Problemas encontrados

El riesgo principal de un contexto sociocultural y político es que el FSD puede estar sujeto a la captura por una minoría selecta (en zonas rurales pobres, los más necesitados pueden no ser los que presentan propuestas de subproyectos) y que las comunidades más pobres, que pueden estar menos organizadas y tener menos recursos, pueden no presentar sus demandas. La administración pública es débil y ha impedido el progreso en los temas de gobernanza y apoyo a la reforma. La implementación de programas de inversión a través de todos los sectores y el logro de los objetivos del DERP se han visto retrasados por estas fuerzas afianzadas.

Tales problemas emergen de cinco limitaciones esenciales: (i) la falta de gobernanza del sector público; (ii) la falta de coordinación entre sectores y datos de pobreza inadecuados para las asignaciones de recursos; (iii) la prestación problemática de servicios en las zonas remotas; (iv) la prestación de servicios de arriba hacia abajo; y (v) la ausencia de un organismo, gubernamental o no, que se concentre en la formación de capacidad en las instituciones de la sociedad civil.

Uno de los principales problemas encontrados es la presión política y social para dirigir las inversiones a ciertas áreas de una manera que no cumple con el sistema transparente de dirigir las áreas con los indicadores de pobreza más altos. Algunos líderes tribales, parlamentarios y políticos a veces tratan de beneficiarse de los recursos disponibles de una manera que no es compatible con el enfoque general.

La existencia de un gran número de donantes, además del gobierno, dio lugar a diferentes requisitos, cargas en la estructura del FSD, y a veces a mensajes conflictivos respecto de los enfoques usados y los mecanismos adoptados.

Adaptaciones durante la implementación

El tercer FIS refleja lecciones y adaptaciones que provienen de las operaciones anteriores. Se han introducido cambios tanto en el nivel institucional del FSD como en el operativo. En el nivel institucional, el FSD sigue adoptando una estructura orgánica dinámica que puede acomodarse rápidamente al entorno cambiante y responder a la retroalimentación proveniente del terreno. Una mayor descentralización hacia las oficinas regionales ha facultado al personal en la línea de acción a tomar decisiones, dada su cercanía a las comunidades. La integración de las enseñanzas extraídas en la estructura del FSD asegura que se sigan introduciendo perfeccionamientos en todos los niveles. Una coordinación más extendida y más profunda con los

ministerios sectoriales, especialmente en el nivel regional, asegura la eficacia sobre el terreno.

En el nivel operativo, se está dando importancia a la acumulación del capital social en las comunidades para asegurar que se hagan cargo de su propio desarrollo en el futuro. La participación comunitaria en todos los sectores está siendo fortalecida para asegurar la “apropiación” y maximizar los beneficios de los recursos del FSD. Se presta mayor atención a los acuerdos de operación y mantenimiento para asegurar la sostenibilidad futura de las inversiones. Las intervenciones están centradas en las actividades que tienen objetivos de desarrollo en sus horizontes a corto y a mediano plazo. Se usan enfoques más refinados para enfocar a las comunidades pobres y, al mismo tiempo, se crean medidas para asegurar que las comunidades con capacidad y demanda bajas sean estimuladas a beneficiarse de los recursos del FSD. Se están usando nuevos enfoques para abordar a los sectores en los que las intervenciones tuvieron éxitos parciales en la primera y segunda fases, como el sector de la salud. Por último, se está poniendo un especial énfasis en el monitoreo y la evaluación para i) asegurar la eficacia de las intervenciones, ii) asegurar que las decisiones de inversión futuras se hacen sobre una base científica, y iii) en el nivel nacional, el impacto y la función del FSD se percibe correctamente para las estrategias generales de reducción de la pobreza.

Factores para el éxito

- La autonomía institucional que permite rapidez en la respuesta a las comunidades y en los pagos a los contratistas.
- La adopción de un enfoque transparente donde todas las reglas y regulaciones que rigen el funcionamiento del FSD se registran en el manual operativo y cada oficial del proyecto cumple con este manual. El manual también se comparte con terceros y todas las solicitudes que llegan al FSD son analizadas según los criterios en el manual.
- El acuerdo institucional flexible al nivel del FSD que le permite a la gerencia del FSD contratar y despedir sobre la base del desempeño.
- La escala competitiva de sueldos de la estructura del FSD.
- El compromiso del Gobierno de tener un Fondo Social para el Desarrollo que opere exento de presiones políticas explica gran parte del éxito de los programas anteriores.
- La capacidad de tener gerencia profesional y personal bien capacitado.



Evaluaciones ex post independientes

El estudio de evaluación de impacto independiente que se realizó sobre las actividades del FSD citó los siguientes resultados importantes:

- Una proporción significativa de los recursos del proyecto benefició a los más pobres: el 17 por ciento fue al decil más pobre.
- Los subproyectos de educación aumentaron la matrícula estudiantil del 60 por ciento al 68 por ciento entre 1999 y 2003, las estudiantes mujeres matriculadas aumentaron del 42 por ciento en 1999 al 56 por ciento en 2003 y la matrícula de estudiantes varones aumentó del 76 al 78 por ciento durante el mismo período.
- La proporción de viviendas con agua corriente en sus viviendas aumentó en un 23 por ciento. Se produjo también un aumento del consumo de agua per cápita, una mejora en la frecuencia del suministro y una reducción de tiempo y esfuerzo para quienes traían el agua de fuera; los caminos vecinales beneficiaron a cerca de 300.000 personas y ayudaron a reducir el tiempo de viaje y el costo en un 40 por ciento, en promedio.
- El proyecto ayudó a establecer la fundación de una industria de microfinanciamiento emergente y creó conciencia entre las instancias normativas en temas como las tasas de interés.

El estudio también citó algunas deficiencias:

- El componente de pequeñas empresas finalmente tuvo que cancelarse debido a la deficiente calidad al inicio. Como resultado, la generación de ingresos a través de la creación de empleo permanente fue mucho menor que la prevista.
- Las dificultades en el programa de microcrédito. El programa de ahorro y crédito en Adén fracasó debido a las fallas de diseño básico. El programa Hodeidah, que era sólo un programa de crédito, fue afectado por fraude en 2001 debido a la falta de desarrollo de un sistema apropiado de auditoría y SIG.
- Las inquietudes por la calidad de la infraestructura construida en algunas comunidades.
- Las inquietudes por la calidad de la participación comunitaria durante la implementación. A pesar del concepto del proyecto de que las comunidades contribuirían a la operación y el mantenimiento (O&M) de los subproyectos de educación, esto resultó ser muy limitado.

El Tercer Proyecto de Fondo Social para el Desarrollo ha tomado estos temas en cuenta e introducido cambios en su enfoque para tratar las deficiencias identificadas.

Resultados logrados

Durante los últimos ocho años, el FSD apoyó una gran variedad de proyectos y actividades de desarrollo que extendieron beneficios a muchas comunidades rurales y urbanas en el país. Durante este período el FSD financió más de 4.000 subproyectos en diferentes sectores a través del Yemen⁵² con un financiamiento general de más de US\$ 220 millones. Estos proyectos beneficiaron a más de nueve millones de beneficiarios y proporcionaron oportunidades laborales temporarias a más de once millones de personas. Estos beneficios fueron disfrutados por ambos sexos por igual, ya que alrededor del 49% de los beneficiarios del FSD son mujeres.

Enseñanzas extraídas

Aprendizaje y experimentación. Desde el principio, la gestión del FSD se ha beneficiado de la experiencia de otros fondos sociales, especialmente el Fondo Social de Egipto (FSE). Un funcionario experimentado del FSE ayudó a diseñar la organización y operaciones del FSD y, al comienzo de su operación, el FSD firmó un convenio con el FSE para la provisión de asistencia técnica. Durante toda la implementación, el FSD ha estado abierto al asesoramiento y ha apuntado hacia las “buenas prácticas”. Se han realizado una variedad de evaluaciones de beneficiarios y evaluaciones de impacto que han conducido a la dirección del FSD a ajustar sus políticas y prácticas de organización y operativas de acuerdo con las recomendaciones de esos estudios.

Innovación institucional: El FSD introdujo un número de innovaciones, que incluyen el enfoque impulsado por la demanda, la contratación de personal bien pagado en nombramientos fijos, el uso de una variedad de intermediarios y la participación de todos los interesados directos en sus decisiones de política y operativas. Además, ha estado prestando amplio apoyo a esos interesados directos para desarrollar su capacidad, incluyendo comités de usuarios comunitarios, las ONG, los contratistas y las dependencias gubernamentales.

Cooperación de dependencias gubernamentales: El éxito del apoyo prestado por el FSD a las dependencias gubernamentales centrales y sus funcionarios depende principalmente de su interés y cooperación (provisión de incentivos). Funcionó razonablemente bien con el Ministerio de Educación y fue prácticamente inexistente en el caso del Ministerio de Salud.

⁵² Estos incluyen subproyectos que fueron desembolsados completamente y otros que aún se están implementando.



Costos unitarios y de subproyecto: La introducción por el FSD del diseño técnico adecuado y los requisitos para las adquisiciones redundó en un aumento de la competencia entre los contratistas y en costos unitarios inferiores para la infraestructura básica, como la construcción de escuelas. Al mismo tiempo, el costo promedio del proyecto fue cerca de tres veces el estimado en la evaluación, debido a una decisión de construir instalaciones más grandes y de calidad más duradera.

Catalizadores externos: Desde el comienzo del FSD, el apoyo de los donantes, tanto el financiamiento como la asistencia técnica, ha sido de importancia crucial. El Japón y la AIF proporcionaron asistencia en la preparación del proyecto y el Fondo Árabe de Desarrollo Social y Económico y la AIF han ayudado en la implementación desde 1997. Los Países Bajos, el Fondo OPEP para el Desarrollo Internacional y la USAID se asociaron en 1998. El Banco Islámico de Desarrollo se unió más recientemente. El apoyo de los donantes está bien coordinado, y se ha facilitado mediante conferencias y viajes de estudios.

Participación comunitaria y contratación: La participación comunitaria en todas las fases del ciclo del proyecto fue un elemento principal del diseño inicial del FSD, pero la implementación por las comunidades y la capacitación por las ONG financiadas por el FSD resultaron más difíciles de lo previsto. La capacitación de las comunidades comenzó tarde y todavía no es totalmente integral. En parte como resultado, la implementación total por la comunidad está ahora todavía limitada a casos selectos con apoyo y supervisión de envergadura. De todos modos, se ha demostrado que la plena participación comunitaria está conduciendo a una mejor calidad del proyecto y a bajos costos, y que las perspectivas para el mantenimiento adecuado de las obras terminadas también son mejores.

Progresión y flexibilidad: La voluntad de la dirección del FSD de acceder a los últimos conocimientos locales e internacionales sobre políticas y prácticas de fondos sociales ayudó a establecer un mecanismo progresivo y flexible.

Recursos de personal del Banco Mundial: El Banco asignó personal en su oficina en el país, lo que proporcionó al FSD un acceso rápido y continuo a la supervisión del Banco y a la asistencia técnica.

Asistencia técnica: La disponibilidad de asistencia técnica administrada por el Banco, financiada por fondos fiduciarios holandeses y de la OPEP, permitió el acceso fácil y rápido donde y cuando fue necesario.

Sensibilización sobre las cuestiones de género: La idea inicial de una oficina separada para asuntos de género en el FSD fue rechazada en favor de “integrar”

la cuestión relativa al género. Un consultor internacional dictó un taller de sensibilización sobre las cuestiones de género para el personal del FSD, se nombró un número considerable de gerentes mujeres y se asignó un especialista al FSD para examinar todas las propuestas de subproyectos. Además, cada oficina regional tuvo que reclutar personal femenino para asegurar que este aspecto fuese atendido. De todos modos, en las oficinas regionales y en el nivel de la comunidad, este tema podría haberse beneficiado de una atención más sistemática e intensiva.

Resumen: Cómo se aplicaron los principios de la GpRD en el Fondo Social de Yemen

1. En todas las fases – desde la planificación estratégica, a lo largo de la implementación, hasta la finalización y más allá – centrar el diálogo sobre los resultados con los países socios, las agencias de desarrollo y otros interesados directos.

- La participación integral de los interesados directos – el Gobierno, cientos de comunidades y una media docena de donantes – en el apoyo al financiamiento de inversiones en infraestructura y el sector social (escuelas y centros de salud) en todo el Yemen.

2. Alinear las actividades reales de programación, monitoreo y evaluación con los resultados previstos acordados.

Las evaluaciones hechas en la primera y segunda operaciones de Fondos Sociales se han usado en el diseño del marco y de los indicadores de monitoreo para la tercera operación actualmente en marcha.

3. Mantener el sistema de información de resultados lo más sencillo, económico y fácil de usar como sea posible.

- Los indicadores siguen el avance, en el nivel de subproyecto, de los caminos, escuelas, centros de salud, etc. y para ayudar a los gobiernos locales y comunidades distritales a resolver sus problemas apremiantes.

4. Administrar para – y no por – resultados, organizando los recursos para lograr los efectos esperados.

- Los gerentes del Fondo Social consideran los resultados al decidir qué subproyectos merecen apoyo. Tienen en mente un conjunto claro de metas con relación a la reducción de la pobreza, la generación de empleo y la creación de la capacidad local. Los gerentes pueden recurrir a la experiencia de una variedad de subproyectos completados durante los últimos ocho años.



5. Usar la información de resultados para el aprendizaje administrativo y la toma de decisiones, así como para informar y rendir cuentas.

- Esta es una buena ilustración del uso de la información de resultados tanto para el aprendizaje como para la toma de decisiones.

Actualización de la Implementación del Marco de Resultados – Anush Bezhanyan, Banco Mundial, noviembre de 2005

El nuevo sistema de M&E orientado a la consecución de resultados que el SFD comenzara a operar en su 3ª fase continuó siendo refinado en 2005. Ciertos módulos se han agregado y modificado aún más para cubrir las necesidades emergentes de monitoreo de los resultados y efectos. El sistema de información para la gestión, y el software que lo soporta, recopila y analiza la información sobre una gama amplia de subproyectos en diferentes sectores: infraestructura comunitaria, escuelas y establecimientos de salud. El SIG produce informes que suministran información centrada en resultados que abarca diferentes fuentes de financiamiento. El SIG proporciona datos consistentes a un gran número de donantes que apoyan al SFD. Los resultados evaluados hasta el presente han mostrado que el SFD sigue avanzando satisfactoriamente en

términos de la cantidad de comunidades que está alcanzando.

Se deben mejorar algunos aspectos de la calidad, especialmente en los sectores de agua y educación. En 2005 el SFD tomó la delantera en el desarrollo de diseños estándar de escuelas para abordar el tema de la calidad de la construcción escolar y los diseños estándar ahora son aprobados por el Ministerio de Educación. El trabajo en el sector de agua está en marcha. El sistema de M&E le permitió al SFD detectar problemas y elaborar las estrategias y las medidas para rectificarlos a tiempo. Como parte del M&E, se está emprendiendo un estudio integral de evaluación de impacto, que ayudará al SFD a evaluar cuán bien está alcanzando el objetivo de proyectar a las comunidades pobres.

Para más información

Contacto: Yasser El-Gammal, Oficial Principal de Operaciones, MNSHD, Banco Mundial

Correo electrónico: Yelgammal@worldbank.org

Teléfono: 1-202-473-2187



El Proyecto Haciendo Negocios

Autores:

Caralee McLiesh, Economista Principal, CICMA, Banco Mundial

Pedro Arizti, Secretaría de Resultados de OPCS, Banco Mundial

Resumen Ejecutivo

La mejora del clima de inversiones –las oportunidades e incentivos para que las compañías inviertan productivamente, creen trabajos y se expandan– es la clave del progreso sostenible al atacar la pobreza y mejorar los niveles de vida. El proyecto Haciendo Negocios ha provisto a los formuladores de política, la comunidad de ayuda y los inversionistas e investigadores un conjunto de indicadores, con datos anuales y con un análisis minucioso para permitir a los países referenciar su entorno regulatorio para los negocios, evaluar el impacto de las leyes y los reglamentos para la actividad económica, tomando decisiones informadas con respecto a la reforma de políticas e inversión privada, identificando las buenas prácticas en la reforma reglamentaria, y apoyando la investigación sobre instituciones y reglamentación.

En la esfera de la gestión para resultados de desarrollo es fundamental diseñar proyectos y programas usando efectos esperados intermedios en los que la atribución entre la intervención y el logro de los resultados es más estrecha, permitiendo la gestión verdadera de las operaciones. En el contexto del programa de resultados, la contribución clave es por consiguiente que estas herramientas pueden usarse para la toma de decisiones de gestión, así como para fines de información y de rendición de cuentas. Una manera de medir el éxito de esta herramienta será en términos del uso y la demanda. Cada vez más, los indicadores de Haciendo Negocios están siendo usados y solicitados por los países y los donantes.

Este caso, a diferencia de otros en este Libro de consulta, no es estrictamente acerca de los resultados logrados en el terreno. Más bien, es acerca de un proyecto que provee con éxito herramientas para administrar para resultados en otras operaciones. Comienza como un proyecto analítico que está permitiendo intervenciones orientadas a los resultados. Para ese fin, provee hallazgos y recomendaciones de políticas para acciones orientadas a objetivos. Identifica los efectos esperados intermedios y provee indicadores de efectos esperados intermedios para permitir la gestión hacia esas metas mediante el uso de los datos básicos y las metas.

El reto: Entender qué hace funcionar al sector privado – y para quién –

Un sector privado dinámico – con compañías haciendo inversiones, creando trabajos y mejorando la productividad – promueve el crecimiento y amplía las oportunidades para las personas pobres. Para crear tales sectores privados, los gobiernos de todo el mundo han ejecutado reformas de amplio alcance, que incluyen programas de macroestabilización, la liberalización de precios, la privatización y las reducciones a las barreras al comercio. No obstante, en muchos de esos países la actividad empresarial sigue siendo limitada, la pobreza elevada, y el crecimiento estancado. Entretanto, otros países han desechado las reformas macro ortodoxas y les ha ido bien. ¿Por qué?

Aunque las políticas macro son indudablemente importantes, hay un consenso creciente en que la calidad de la reglamentación empresarial y la de las instituciones que la hacen cumplir son igualmente cruciales para el tema de la distribución y la prosperidad. El éxito económico de Hong Kong (China), el crecien-

to estelar de Botswana y la experiencia de la transición suave de Hungría han sido todos estimulados por entornos normativos favorables. No obstante, poca investigación ha medido aspectos específicos de la reglamentación o analizado el impacto de la reglamentación sobre resultados económicos tales como la productividad, la inversión, la informalidad, la corrupción, el desempleo y la pobreza. La falta de conocimiento sistemático impide a los responsables de la política evaluar cuán bueno es en realidad un sistema legal y regulador y a su vez, lo que debe reformarse.

Objetivos: ¿Qué pretende el Proyecto Haciendo Negocios?

Al explorar cómo funciona un sector privado – y cómo puede funcionar mejor – el objetivo del proyecto Haciendo Negocios es impulsar el programa de desarrollo del sector privado de varias maneras:

Motivar reformas mediante la evaluación comparativa del país. En todo el mundo, la evaluación comparativa internacional y local ha resultado una fuerza



poterosa para movilizar a la sociedad para exigir mejores servicios públicos, mejor rendición de cuentas política y mejor política económica. La puntuación transparente en los indicadores macroeconómicos y sociales ha intensificado el deseo de cambio – recuérdese el impacto del índice de desarrollo humano, desarrollado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, al conseguir que los países pusieran énfasis en la salud y la educación en sus estrategias de desarrollo –. Los datos de Haciendo Negocios proveen a los reformadores comparaciones en una dimensión diferente: el entorno normativo para los negocios.

Informando el diseño de las reformas. Los datos analizados en el Haciendo Negocios destacan específicamente lo que debe cambiarse cuando se diseñan reformas porque los indicadores están respaldados por una descripción extensa de las regulaciones. Los reformadores también pueden beneficiarse del examen de la experiencia de los países que se desempeñan bien según los indicadores.

Enriqueciendo las iniciativas internacionales sobre la efectividad del desarrollo. Reconociendo que la ayuda funciona mejor en los buenos entornos institucionales, los donantes internacionales están encaminándose a un monitoreo más extenso de la eficacia de la ayuda y del financiamiento basado en el desempeño. La Cuenta del Reto del Milenio del gobierno de los Estados Unidos y las asignaciones de financiamiento basadas en el desempeño de la Asociación Internacional de Fomento son dos ejemplos. Es esencial que tales esfuerzos se basen en datos de buena calidad que pueden ser influidos directamente mediante la reforma de las políticas. Esto es exactamente lo que proporcionan los indicadores de Haciendo Negocios.

Informando a la teoría. La economía normativa es en gran parte teórica. Al producir indicadores nuevos que cuantifican diversos aspectos de la reglamentación, Haciendo Negocios facilita la prueba de las teorías existentes y contribuye a la base empírica para el nuevo trabajo teórico en la relación entre la regulación y el desarrollo.

Problemas encontrados

Al concebir el conjunto de indicadores para el proyecto Haciendo Negocios, el equipo afrontó problemas relacionados con la metodología necesaria para que los datos fueran representativos, así como el conjunto de supuestos necesarios para hacer que los datos fueran comparables entre los países:

Limitaciones en la metodología. La metodología de Haciendo Negocios tiene tres limitaciones que se de-

ben considerar al interpretar los datos. Primero, en muchos casos los datos recopilados se refieren a los negocios en la ciudad más populosa del país y pueden no ser representativos de las prácticas reglamentarias en otras partes del país. Segundo, los datos a menudo se centran en una forma empresarial específica – la sociedad de responsabilidad limitada – y pueden no ser representativos de la reglamentación para otros negocios, por ejemplo propiedad de una sola persona. Por último, algunos indicadores – tiempo, por ejemplo – involucran un elemento de juicio de parte de los expertos entrevistados. Los indicadores cronológicos informados en el Haciendo Negocios (Banco Mundial, 2004) representan los valores promedio percibidos de varios entrevistados bajo los supuestos del estudio de caso.

Supuestos. En el informe del Haciendo Negocios de 2004, se usaron varios supuestos para que los procedimientos fueran comparables entre países. Estos supuestos se relacionan con los facilitadores, procedimientos voluntarios, atajos legales no obligatorios, requisitos específicos de la industria y los servicios públicos. En el informe del Haciendo Negocios de 2005, se hicieron otros supuestos acerca de los procedimientos, acerca del caso y acerca del negocio, para la misma finalidad.

Factores para el éxito

Metodología sencilla pero sólida. El trabajo analítico tiene su base en una metodología sencilla para analizar diferentes temas en torno de la actividad de la empresa. Aunque por razones pragmáticas contiene ciertas limitaciones, la metodología es lo suficientemente sólida para que los resultados representen de manera creíble la actividad económica en cada país analizado.

Comparabilidad entre los países. La utilidad del sistema es que provee (basado en la metodología y los supuestos hechos) un conjunto común de indicadores que permite la comparación entre países.

Orientación de la política de los hallazgos. Cada informe es centrado alrededor de los hallazgos y qué hacer acerca de ellos, o sea, sus implicaciones de política. Por lo tanto, el trabajo teórico tiene implicaciones prácticas claras y directas para los países y las agencias de ayuda.

Enfoque práctico y de gestión del proyecto. Quizás el elemento que contribuye más fuertemente al éxito de este ejercicio lo constituyen las herramientas que provee para que los usuarios puedan administrar las intervenciones propuestas hacia los resultados deseados. Aunque importantes, el poder descriptivo de la metodología del Haciendo Negocios y aun las recomendaciones de políticas, son menos importantes. Estas her-



ramientas fundamentales incluyen la definición de resultados intermedios y valores de comparación, y el establecimiento de metas de gestión.

Enseñanzas extraídas

Ambos informes (Haciendo Negocios 2004 y Haciendo Negocios 2005) presentan una riqueza en resultados y enseñanzas extraídas. Estos resultados son la piedra angular para el diseño y la implementación de las políticas e intervenciones que pueden adoptar los países. Los indicadores y sus datos ayudarán a medir el progreso de esas políticas.

El análisis en el informe Haciendo Negocios 2004 conduce a tres resultados principales:

Los países pobres son los más extremistas en la regulación de los entornos empresariales. Los países pobres tienden a regular los negocios mucho más que los países más ricos; y esta regulación es gravosa en casi cada área de la actividad económica. Se estudiaron cinco conjuntos de indicadores: iniciar una empresa, contratar y despedir trabajadores, hacer cumplir los contratos, obtener crédito, y cerrar una empresa. A través de cada conjunto de indicadores, los países más pobres (Bolivia, Burkina Faso, Chad, Costa Rica, Guatemala, Malí, Mozambique, Paraguay, Filipinas y Venezuela) regulan en una medida mucho mayor que los países más ricos (Australia, Canadá, Dinamarca, Hong Kong–China, Jamaica, los Países Bajos, Nueva Zelanda, Singapur, Suecia y el Reino Unido). Hay excepciones. Entre las economías menos reguladas, Jamaica ha adoptado con agresividad la reglamentación de las buenas prácticas durante las dos últimas décadas. El cumplimiento de contratos, por ejemplo, se ha mejorado de acuerdo con las últimas reformas en el Reino Unido, y la ley de quiebra se ha revisado después de las reformas australianas de 1992.

La reglamentación excesiva produce malos resultados. La reglamentación excesiva está asociada en general con mayor ineficiencia en las instituciones públicas. Eso significa retrasos más prolongados y mayores costos, con más personas desempleadas y corrupción y menos productividad e inversión. La reglamentación excesiva rara vez se correlaciona con más bienes privados y públicos y de mejor calidad. Los países que más reglamentan –esto es, los países más pobres– tienen la menor capacidad de hacerlos cumplir. Eso se traduce en menos frenos y contrapesos en el gobierno para asegurar que la discreción reglamentaria no se use principalmente para abusar de los negocios y obtener sobornos.

Un tamaño puede ser adecuado para todos – al menos en el tema de regulación de negocios. Muchas veces lo que funciona en los países desarrollados tam-

bién funciona bien en los países en desarrollo, desafiando el axioma repetido a menudo de que “un tamaño no se ajusta a todos”. Hay muchos ejemplos: para el caso, los reglamentos para iniciar una empresa. Parece que el minimalismo en los procedimientos en general funciona bien. En cuanto al registro estadístico y el registro impositivo y de seguridad social, el uso de la tecnología más actual para el registro electrónico ha producido resultados excelentes – no sólo en países más ricos como Canadá y Singapur, Letonia y México, sino también en Honduras, Vietnam, Moldova y Pakistán. De igual manera, el diseño de los registros de información crediticia ha democratizado los mercados de crédito no sólo en Bélgica y Taiwán–China, sino también en Mozambique, Namibia, Nepal, Nicaragua y Polonia.

Haciendo Negocios 2005 informa sobre otros tres resultados significativos

Los negocios en los países pobres enfrentan cargas reglamentarias mucho más pesadas que las de los países ricos. Toma 153 días registrar una empresa en Maputo, pero 2 días en Toronto. Cuesta US\$ 2.042 (126 por ciento del valor de deuda) hacer cumplir un contrato en Yakarta, pero US\$ 1.300 (5,4 por ciento del valor de deuda) hacerlo en Seúl. Registrar la propiedad comercial en Abuja requiere 21 procedimientos, y sólo 3 en Helsinki. Si un deudor se torna insolvente y va a la quiebra, los acreedores conseguirían 13 centavos de dólar en Mumbai, pero más de 90 centavos en Tokio. Los prestatarios y los prestamistas tienen derecho a 10 tipos principales de derechos legales en Singapur pero sólo 2 en el Yemen. Estas diferencias persisten a través del mundo: los países que más necesitan empresarios para crear trabajos e impulsar el crecimiento – los países pobres – son los que ponen la mayor cantidad de obstáculos en su camino.

La reglamentación profusa y los derechos de propiedad endeble excluyen a los pobres de hacer negocios. En *El Misterio del Capital*, Hernando de Soto detalla los efectos perjudiciales de la reglamentación empresarial profusa y los derechos de propiedad endeble. Con reglamentaciones de inicio onerosas, pocas empresas se molestan en registrarse. En cambio, deciden operar en la economía informal. Enfrentados con elevados costos de transacción para obtener un título de propiedad formal, muchos aspirantes a empresarios poseen activos informales que no pueden usarse como garantía para obtener préstamos. La solución: simplificar el ingreso a los negocios y conseguir los títulos para la propiedad. Pero muchos programas de titularización dirigidos a traer activos al sector formal no han tenido el impacto duradero que los reformadores esperaban. Si bien es fundamental promover el registro de los activos, es tan importante – y



más difícil – impedir que vuelvan a sumergirse en el sector informal y usen su condición formal para ganar acceso al crédito.

Cuando se registra la propiedad, los beneficios son mucho mayores si los derechos de propiedad formalizados van acompañados de mejoras en el registro catastral, el registro hipotecario, los tribunales y la reglamentación laboral. Si el costo formal de vender la propiedad es elevado, los títulos caducarán al comerciarse informalmente. En Nigeria y el Senegal este costo asciende a cerca del 30 por ciento del valor de la propiedad. Y aún cuando un título formal estuviese bien establecido, el mayor acceso al crédito no ayudará si los tribunales son ineficientes, las leyes de garantías son malas y los sistemas de información de crédito no existen, porque nadie estaría dispuesto a prestar. Agregue a los obstáculos una reglamentación laboral rígida, y pocas personas acabarán siendo contratadas. Las mujeres, los trabajadores jóvenes, y los trabajadores poco calificados son los más perjudicados: su única posibilidad es buscar trabajo en el sector informal.

Las recompensas de la reforma parecen grandes. La mejora hipotética en todos los aspectos de los indicadores del Haciendo Negocios – en otras palabras, igualar el cuartil más alto de países – está asociada con un aumento de 1,4 a 2,2 puntos porcentuales en el crecimiento económico anual. Esto es después de controlar otros factores como los ingresos, el gasto público, la inversión, la educación, la inflación, el conflicto y las regiones geográficas. Por contraste, el mejorar al nivel del cuartil más alto de los países en los indicadores macroeconómicos y de educación está asociado con un 0,4 a 1,0 puntos porcentuales más de crecimiento. ¿Cuán significativo es el impacto de la reforma reglamentaria? Mucho. Sólo 24 de los 85 países pobres promediaron al menos un 2 por ciento de crecimiento en los últimos 10 años. China, el más prominente entre los 24, obtiene mayor puntuación en la facilidad para hacer negocios que Argentina, Brasil, Indonesia o Turquía. El crecimiento económico es sólo uno de los beneficios de una mejor reglamentación empresarial y protección de la propiedad. Los indicadores de desarrollo humano también son mayores. Los gobiernos pueden usar los ingresos para mejorar sus sistemas de salud y de educación, en lugar de apoyar una burocracia desmedida.

Las ganancias de una menor regulación vienen de dos direcciones. Primero, los negocios gastan menos tiempo y dinero en lidiar con los reglamentos y perseguir escasas fuentes de financiamiento. En cambio, gastan sus energías en producir y comercializar sus productos. Segundo, el gobierno puede gastar menos en reglamentar y más en prestar servicios sociales básicos. ¿Qué sucedería si estos países redujeran el

papeleo en un moderado 15 por ciento? El ahorro ascendería a entre 1,2 por ciento y 1,8 por ciento del gasto público total, o aproximadamente la mitad del presupuesto de salud pública.

Resultados logrados

El proyecto Haciendo Negocios ha motivado reformas satisfactoriamente mediante la evaluación comparativa del país, informando el diseño de las reformas, enriqueciendo las iniciativas internacionales sobre la efectividad del desarrollo e informando la teoría. Los países y las agencias de ayuda han obtenido un conocimiento sistemático que permite a los responsables de la política identificar los obstáculos y determinar lo que debe ser reformado. Está, por consiguiente, entregando resultados.

La contribución principal del proyecto Haciendo Negocios a una gestión orientada a la consecución de resultados más amplia es la provisión de un conjunto de herramientas que pueden aplicarse en otras intervenciones de desarrollo. Estas herramientas incluyen la identificación de los resultados intermedios clave que pueden atribuirse estrictamente a las intervenciones, el desarrollo de indicadores para medir los resultados intermedios, y el suministro de datos para los indicadores comparables entre países y tiempos.

Una manera de medir el éxito es evaluando el grado de la demanda y el uso de estas herramientas. Los indicadores del proyecto Haciendo Negocios se están utilizando cada vez más por los proyectos y programas del Grupo del Banco Mundial. Los ejemplos incluyen las Estrategias de Asistencia al País en Chad y Macedonia, el Préstamo de Ajuste Programático de Bulgaria, el Préstamo de Competitividad del Brasil, los préstamos de ajuste estructural en la India y Colombia, el trabajo de asistencia técnica en Bolivia, China, Indonesia y México, el Informe de Monitoreo Mundial y el Sistema de Medición de Resultados de la AIF.

Los donantes están empleando estas herramientas para otras finalidades – por ejemplo, asignando la ayuda, monitoreando el avance hacia los resultados, o sabiendo qué exportar. El uso por parte de los donantes incluye a Dinamarca, los Países Bajos, Suecia, el Reino Unido, el Banco Europeo para la Reconstrucción y Fomento, y la Cuenta del Reto del Milenio. Por último, gobiernos tan diversos como Jordania, Corea, Mozambique, Nicaragua y Serbia y Montenegro están comenzando a usar estas herramientas para administrar para resultados de desarrollo por sí mismos – por ejemplo, al elaborar Documentos de Estrategia de Reducción de la Pobreza –. En general, a la comunidad donante se le está responsabilizando cada vez más por sus esfuerzos.



Los indicadores de Haciendo Negocios se están dando a conocer y usar en todo el mundo. Han sido cubiertos por más de 750 reportajes en medios de comunicación. Las agencias de ayuda bilateral de Dinamarca, Noruega, los Países Bajos, y los Estados Unidos los han adoptado. Una docena más de países – entre ellos Mauricio, Bahrein, Estonia, Gabón, Islandia y Tonga – han pedido ser incluidos en el informe.

La creciente comprensión mundial de la importancia de un entorno de negocios saludable ayudará a los donantes bilaterales y multilaterales, así como a los países, a administrar para los resultados de desarrollo. Además, ayudará a hacer a la comunidad donante más responsable por sus esfuerzos a nivel de país. Los resultados iniciales de las reformas particulares que contribuyen al desarrollo del sector privado ya se pueden observar a lo largo de los países, como Etiopía (costo de iniciación de negocio), Estonia (función de los notarios), el Brasil (quiebra e iniciación de negocio), China (registros de crédito y ley de garantías), Jordania (cumplimiento de contratos), México (reformas de monitoreo) y Camboya (requisitos mínimos de capital).

La estrecha conexión o atribución entre las intervenciones y el logro de los resultados intermedios provee una potente herramienta de gestión y rendición de cuentas. Permitirá a los usuarios medir el progreso hacia los resultados intermedios, mientras se mantiene la dirección general hacia los resultados de orden mayor que están directamente vinculados a ellos – por ejemplo, los Objetivos de Desarrollo para el Milenio y las metas de Documentos de Estrategia de Reducción de la Pobreza. Específicamente, la gestión de los proyectos y programas es posible mediante la selección de un conjunto de algunos de estos resultados intermedios y el establecimiento de metas.

Conclusiones

A diferencia de otros casos en este Libro de consulta, el proyecto Haciendo Negocios no es estrictamente acerca de resultados logrados en el terreno, sino más bien acerca de proveer herramientas para administrar para resultados en otras operaciones. Comienza como un ejercicio analítico que permite intervenciones enfocadas a resultados. Es decir, provee hallazgos y recomendaciones de políticas para acciones orientadas a objetivos. Identifica los resultados intermedios y proporciona indicadores de resultados intermedios para permitir la gestión hacia esas metas mediante el uso de datos básicos y metas.

Como se expresa en el tercer principio central de este Libro de consulta (Mantener el sistema de información de resultados lo más sencillo, económico y fácil de usar como sea posible), el proyecto Haciendo Ne-

gocios provee una herramienta sencilla y fácil de comprender, con datos comparables a través del tiempo y los países que permite la emisión de informes del progreso del país hacia los resultados. Además, el quinto principio central destaca la necesidad de usar la información de resultados para el aprendizaje administrativo y la toma de decisiones, así como para la información y la rendición de cuentas. En este contexto, el proyecto Haciendo Negocios provee a los donantes y a los países un instrumento de gestión potente que ayuda a la toma de decisiones y al proceso de información y aumenta la obligación de rendir cuentas de parte de los donantes y los países.

En la esfera de la gestión para resultados de desarrollo es fundamental diseñar los proyectos y programas usando los resultados intermedios, en los que la atribución entre la intervención y el logro de un resultado es más estrecha, permitiendo la gestión verdadera de las operaciones. En el contexto de la agenda de resultados, por consiguiente, la contribución clave es que estas herramientas pueden usarse para la toma de decisiones administrativas así como para finalidades de información y rendición de cuentas. Una manera de medir el éxito de este conjunto de herramientas será hacerlo en términos de su uso y exigencia. Los indicadores de Haciendo Negocios están siendo usados y requeridos cada vez más por los países y los donantes.

Estas herramientas han sido creadas para el desarrollo del sector privado. No obstante, un enfoque similar podría aplicarse a otras áreas de práctica relacionadas con el desarrollo económico. Usando este trabajo como modelo y aplicándolo a las circunstancias específicas de otras áreas de práctica, un trabajo analítico similar podría proporcionar hallazgos y herramientas similares para establecer reformas sólidas y usar las herramientas para permitir un proceso que administre para esos resultados.

Mirando hacia el futuro, dos temas clave requieren más discusión. Primero, ¿cómo hacer la transición de un programa interno apoyado por donantes a uno apropiado, mantenido y financiado plenamente por los países? Un reto implicará estimular la demanda del país de estos datos, y luego establecer los sistemas y la capacidad del país necesarios para permitir a los beneficiarios continuar la recolección y el uso de estos indicadores para sus propios procesos de gestión. Segundo, ¿cómo se puede medir el esfuerzo dedicado a este proyecto, en términos de los recursos asignados? En la potencial réplica de este ejercicio, los equipos podrían apreciar el tener un punto de referencia – no sólo para los beneficios, sino también para los costos.



Referencias

- de Soto, H. (2000). *The Mystery of Capital (El misterio del capital)*. New York: Basic Books.
- Banco Mundial (2004). *Haciendo Negocios en 2004: Entendiendo la regulación*. Nueva York: Banco Mundial y Oxford University Press.
- , (2005a). *Haciendo negocios en 2005: Eliminando obstáculos al crecimiento*. Nueva York: Banco Mundial y Oxford University Press, 2005.
- , (2005b). “Un mejor clima de inversiones para todos,” *Informe sobre el Desarrollo Mundial 2005*. Nueva York: Banco Mundial y Oxford University Press.

Para más información

Contacto: Caralee McLiesh, Economista Principal, CICMA, Banco Mundial

Correo electrónico: cmcliesh@worldbank.org

Teléfono: 1–202–473–2728



Sudeste de Europa: Mejorando el clima para el comercio y el transporte

Autores: Anca Dumitrescu y Philip W. Moeller

Departamento de Infraestructura y Energía, Europa y Región de Asia central, Banco Mundial

Resumen Ejecutivo

Los altos costos de transacción y las incertidumbres alrededor del comercio han limitado sustancialmente el desarrollo económico en el sudeste de Europa. El Programa de Facilitación del Comercio y el Transporte en el Sudeste de Europa (TTFSE, por sus siglas en inglés) ha adoptado un enfoque regional orientado a la consecución de resultados para reducir las barreras no arancelarias que impiden el flujo de los productos. El programa ha producido beneficios claros: los cruces fronterizos son mucho más eficientes, se ha facilitado el comercio, la corrupción en los puntos de cruce se ha reducido considerablemente, los ingresos de aduana – cruciales para los presupuestos nacionales – han mejorado. El TTFSE se centró principalmente en una única modalidad (transporte vial) y se implementó en sitios piloto en cruces fronterizos clave en seis (y luego ocho) países. Los resultados alentadores, las enseñanzas extraídas y las buenas prácticas del programa TTFSE proporcionan una base sólida para un modelo que se puede reproducir y extender para facilitar el transporte y ampliar el comercio regional. Es probable que se utilice un enfoque multimodal para la selección de sitios piloto al extender y reproducir el programa en otros lugares.

La necesidad de reforma en el comercio y el transporte en el sudeste de Europa

Los costos elevados del transporte y las incertidumbres en el comercio limitaron seriamente el desarrollo económico del sudeste de Europa. Los retrasos en los cruces fronterizos y las demandas informales de “pagos” eran muy comunes. Era esencial fortalecer la competitividad de la región en el mundo del mercado mundial, pero los impedimentos en el cruce de fronteras creaban un elemento disuasivo a la inversión extranjera, reduciendo las oportunidades para las compañías locales, limitando las oportunidades laborales y elevando los costos de transacción para las importaciones y las exportaciones. La falta de crecimiento económico castigaba en particular a los pobres con oportunidades limitadas de trabajo, altos precios de los productos importados y costos elevados de las exportaciones potenciales. Con la creación de los nuevos estados balcánicos, se incrementaron las fronteras y sus problemas asociados.

Objetivos de desarrollo del Programa de Facilitación del Comercio y el Transporte en el Sudeste de Europa (TTFSE)

El Programa de Facilitación del Comercio y el Transporte en el Sudeste de Europa (TTFSE) se desarrolló para reducir los costos no arancelarios del comercio y el transporte y para combatir el contrabando y la corrupción en las fronteras, aumentando al mismo tiempo los ingresos por el comercio. El desafío fue nada menos que la transformación de la función del organismo de cruce fronterizo, de ser un obstáculo a volverse un facilitador del comercio.

El TTFSE abordó estos objetivos de desarrollo a través de cinco medios. Primero, se apoyó la reforma aduanera. Segundo, se fortalecieron la interacción, cooperación y comunicación entre los organismos de control fronterizos y la comunidad comercial. Tercero, se proporcionó información y capacitación al sector privado. Cuarto, se proporcionó financiamiento para infraestructura y equipo nuevo en cruces fronterizos seleccionados. Por último, se integraron los procedimientos aduaneros, la tecnología de la información y la gestión de los recursos humanos.

Descripción del programa

El TTFSE es una asociación regional que incluye al Banco Mundial, la Unión Europea, la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas (UNECE) y la Iniciativa Cooperativa del Sudeste Europeo (SECI). Hay ocho países clientes incluidos: Albania, Bosnia y Herzegovina, Bulgaria, Croacia, Macedonia, Moldova, Rumania y Serbia y Montenegro. Los socios se centran en los temas fronterizos y las reformas procesales que facilitan el comercio. El programa monitorea el transporte de acuerdo con indicadores de desempeño claramente definidos y uniformes en sitios piloto seleccionados en cada país. El monitoreo de los indicadores de desempeño proporciona documentación transparente del mejoramiento.

Al facilitar el transporte, el programa fortalece una asociación pública-privada para mejorar el comercio. Se establecieron “pro-comités” nacionales para mejorar la comunicación entre quienes comercian y los diferentes operadores de transporte, proporcionando,



de hecho, una forma de frenos y equilibrios institucionales. Los comités ayudan a monitorear la reglamentación gubernamental y la prestación de servicios. El TTFSE desempeña un papel complementario importante al hacer la información más accesible, por ejemplo, mediante un sitio regional en la Web sobre asuntos que comprenden desde la legislación gubernamental y las nuevas reglamentaciones hasta el horario de atención en cruces fronterizos específicos. Se han elaborado programas complementarios de capacitación profesional para la certificación de comerciantes y operadores.

El costo total del TTFSE fue de US\$ 123 millones, de los cuales US\$ 80 millones fueron financiados mediante préstamos y créditos del Banco Mundial. Los Estados Unidos, Austria, los Países Bajos, Francia y Noruega proporcionaron fondos de contrapartida y donaciones locales. Los subproyectos nacionales variaron en magnitud de US\$ 9 millones en Moldova a US\$ 27 millones en Rumania. La implementación comenzó a finales de 2000, con la implementación de subproyectos promediando entre tres y cuatro años.

El TTFSE ha complementado – aunque no reemplazado – a otros mecanismos institucionales para mejorar las comunicaciones entre los organismos de control fronterizo. Esto incluye un comité directivo regional al cual pertenecen todos los países que participan en el programa. Las actividades se realizan no sólo en los puntos de cruce fronterizo, sino que también en la sede central del organismo y a lo largo y ancho de la región.

Como parte del programa, los países participantes acordaron adoptar y recopilar datos sobre dos tipos de indicadores de desempeño: el desempeño y la eficiencia de las administraciones aduaneras. Se preparó un “libro de trabajo” en Excel para compilar los datos, tanto a nivel regional como en los sitios piloto. Se definieron los indicadores en un manual de metodología. Los tiempos de procesamiento en los sitios piloto usualmente se midieron mensualmente, y el desempeño general de la aduana se midió anualmente. La administración nacional de aduanas de cada país midió el desempeño en sus sitios piloto. Los consultores prestaron apoyo. Los datos sobre los tiempos de cruce fronterizo y despacho aduanero – según la experiencia de los usuarios en los sitios piloto del TTFSE – están disponibles desde 1999 en adelante.

Elementos clave en el enfoque del TTFSE

La participación regional. Para eliminar las restricciones al comercio se tuvo que vincular a los proyectos del TTFSE a nivel regional. Los países participantes tenían que cooperar para resolver los problemas comunes. Para asistir a tal colaboración se creó un

comité directivo regional, en el que están representados todos los países participantes.

Reforma, no provisión de infraestructura. Los proyectos del TTFSE se enfocaron en las reformas aduaneras y soluciones integradas para aumentar la productividad de los organismos fronterizos a través de un tiempo de procesamiento más rápido en los cruces fronterizos y las terminales interiores, y promovieron la transparencia. Los elementos específicos de la reforma variaron de país en país. Dado que la reforma es un proceso iterativo, el TTFSE proporcionó una definición dinámica de las necesidades. Requirió revisiones periódicas de los resultados logrados y señaló la necesidad de cambios. Algunos puntos de cruce fronterizo necesitaron mejorar el diseño y la escala de la infraestructura a fin de implementar la reforma. No obstante, en ningún caso se amplió la infraestructura sin reforma. Los proyectos que incluían mejora física sólo fueron apoyados después que las medidas fundamentales de reforma se hubieron logrado considerablemente. Esto proporcionó un incentivo sólido para dar el primer paso en el frente de la política.

Se evitó la duplicación al aprovechar las estructuras, iniciativas e instituciones ya implantadas y en funcionamiento. Ciertas reformas estaban en marcha mucho antes de que se lanzara el TTFSE. Éste procuró aprovechar y reforzar las instituciones nacionales existentes en vez de crear nuevas. Esta estrategia incluyó la incorporación de las cámaras de comercio y los pro-comités locales en las actividades de los proyectos. Cada proyecto tuvo en cuenta las reformas en curso, reforzando los esfuerzos de la Unión Europea, las organizaciones internacionales y otros donantes.

Un enfoque participativo. El TTFSE fue diseñado e implementado con una metodología participativa. Todos los proyectos debían ser endosados y “apropiados” por los interesados directos, que incluían a dependencias gubernamentales, expedidores de fletes, agentes aduaneros, operadores de transporte y comerciantes, usuarios finales y otros beneficiarios. La “apropiación” mediante la participación demostró ser un fuerte impulsor de resultados. Además de las consultas durante la fase de diseño, se incorporaron mecanismos para la participación recurrente de los usuarios en el monitoreo y la evaluación de cada proyecto.

Puntos de partida de los sitios piloto. Cada proyecto del TTFSE primero identificó los sitios piloto para la aplicación de la reforma. Estos incluían puntos de cruce fronterizo y terminales aduaneras interiores. Las metas de reforma se monitorearon a través de indicadores de desempeño acordados por cada sitio piloto. La experiencia en los sitios piloto creó modelos para su reproducción posterior. En Bulgaria, por ejemplo,



las medidas de reforma probadas y reproducidas de los sitios piloto cubrirán aproximadamente la mitad de todo el tráfico que ingrese en el país para fines de 2005.

Un modelo diferente para el Cáucaso y las regiones de Asia Central. Se debe señalar que los modelos de reforma adoptados en el Cáucaso y las regiones de Asia Central son algo diferentes de los del TTFSE. La reforma en la región del Cáucaso comenzó con un diálogo de política y aplicó el conjunto de herramientas de facilitación del comercio lanzada con la Asociación de Facilitación Mundial para el Transporte y el Comercio (WWW.gfptt.org). Los grupos de facilitación del comercio, tales como los procomités en los países balcánicos, estaban en estado embrionario, de manera que se invirtió tiempo en establecer tales grupos. Había un comité coordinador para el Corredor de Transporte Europa, el Cáucaso y Europa Central (TRACECA). Se usó ese comité, en lugar de un nuevo comité directivo regional; y se está implementando un enfoque multimodal e interinstitucional. Algunas variaciones están evolucionando en Asia Central, en donde la reproducción del TTFSE está sentando una buena base para un programa específico regional que logrará resultados duraderos.

Adaptaciones durante la implementación

Tomar en cuenta el contexto político. Para que la reforma funcionase, se necesitaba el compromiso de las esferas gubernamentales de más alto nivel. El ritmo y el grado de la reforma en cada país del TTFSE dependieron del grado percibido y real de tal compromiso político. En algunos casos, la atención de un organismo del cliente hacia el proceso de reforma se desvió por temas políticos sobre los cuales no tenía ningún control. Esta clase de consideraciones tenían que tomarse en cuenta en el análisis de cada proyecto. Con la ampliación como meta, aumenta el peso de tal riesgo. Así, desde un principio se debieron prever medidas de mitigación y emprenderlas según fuese necesario.

Mantener la congruencia con las estrategias de reducción de la pobreza. Se aseguró la congruencia con las estrategias de reducción de la pobreza en curso al vincular los proyectos del TTFSE a la estrategia de asistencia al país del Banco Mundial para los países respectivos. Al presentarles esta vinculación a los interesados directos nacionales, se recalcó un punto fundamental: que el programa del TTFSE no apuntaba al desarrollo de infraestructuras, sino a la reforma del transporte y el comercio para mejorar el clima de inversión de negocios y por consiguiente para beneficiar a los pobres.

Cambio en el dimensionamiento. En el diseño del TTFSE se dieron tres cambios en el dimensionamiento del mismo. Primero, se redujo la escala de objetivos. Segundo, las reformas empezaron por centrarse en sitios piloto expansibles en lugar de iniciativas a nivel de país. Tercero, el número de países en el programa aumentó de seis a ocho. Los dos primeros de estos cambios se produjeron durante la fase de diseño; el último ocurrió cuando se estaban implementando los casos de los seis primeros países.

Adaptación a la competencia interinstitucional. La administración de aduanas fue el organismo beneficiario primario del TTFSE en la mayoría de los países. Dado que el acceso a los préstamos y los créditos estaba restringido a la aduana, otros organismos de cruce fronterizo fueron más lentos en valorar los beneficios de la colaboración, y se resistieron más al cambio. La competencia interinstitucional restringió el ritmo de la implementación.

Persuadir a los escépticos a que asuman el sentido de propiedad. El sentido de propiedad fue un asunto complejo dada la amplia gama de interesados directos. De manera característica, el sector privado tenía serias reservas acerca de la integridad de las administraciones aduaneras. Aunque los operadores de transporte presionaron con fuerza y temprano por un programa como el TTFSE, eran – como mínimo – pesimistas acerca del grado y la velocidad con la cual las aduanas se podrían reformar. Por lo tanto, la capacidad pública para documentar el desempeño y los resultados era crucial. Un historial con transparencia demostrable sirvió de base para los programas de relaciones públicas de las administraciones aduaneras.

Respondiendo al desempeño que está por debajo de las expectativas. Los resultados preliminares de los indicadores de desempeño no siempre satisficieron las expectativas de desempeño. A veces esto se debió a retrasos en la implementación. Otras veces los organismos clientes fueron excesivamente optimistas acerca de las condiciones iniciales o de cuánto tiempo tomaría alcanzar los objetivos. La “reducción” fue a veces necesaria antes que la expansión fuese más o menos realista.

Mantener la flexibilidad con la mira en los resultados. El diseño de los programas fue flexible para facilitar ajustes menores en los planes iniciales. Cada país tenía sus propias necesidades e ideas acerca de cuáles inversiones proporcionarían los mejores rendimientos. Algunos planes para mejorar o agregar infraestructura se debieron reducir para ajustarlos a proyecciones más estrictas de la demanda de tránsito. En algunos casos, la modificación de la estructura de los establecimientos existentes tuvo más sentido que la expansión ambiciosa de las instalaciones.



Resultados logrados

Un período de espera reducido. Para fines de 2003, el período de espera para el despacho aduanero en los primeros seis sitios piloto descendió 60 por ciento en promedio, de un mínimo del 23 por ciento en un cruce fronterizo rumano a un 90 por ciento en un cruce fronterizo macedonio. En parte, estos resultados reflejan una mayor selectividad en las inspecciones, o sea, el abandono de la política de inspección obligatoria de todos los camiones.

Ahorros económicos. Para fines del primer año de implementación, los ahorros globales de costos por la reducción del período de espera en los seis países iniciales se calculaban en \$ 8,4 millones, muy por encima de los US\$ 6 millones al año. Con el agregado de Moldova y Serbia y Montenegro, los ahorros calculados ahora se están acercando a los US\$ 8 millones anuales. La expansión para incluir todos los puntos de cruce fronterizo y terminales aduaneras en el interior ha duplicado los ahorros anuales a más de US\$ 16 millones y podría alcanzar los US\$ 25 millones en los próximos años. Además, se ganaron utilidades y derechos por un tráfico mayor o inducido. En Croacia, por ejemplo, los ingresos recaudados por la aduana se duplicaron entre 1999 y 2003.

Diálogo mejorado entre las administraciones aduaneras. Las reuniones del comité directivo regional mejoraron grandemente la comprensión de la gestión fronteriza integrada, el intercambio de información y otros temas comunes. Se estableció un grupo de trabajo regional de tecnología de la información. Las reuniones del comité directivo condujeron al aval regional de normas internacionales como el Certificado Internacional de Peso. Las reuniones del comité directivo proporcionaron un foro para que la aduana de Moldova compartiera sus experiencias piloto con los pagos de ventana única, una idea que se podría reproducir en toda la región.

El monitoreo del desempeño conduce a las mejoras. A través de los sitios piloto del programa se estableció un sistema de monitoreo del desempeño público transparente, comparativo y desarrollado sobre la base de un manual de desempeño compartido. Esto ayudó a resolver problemas procesales y logísticos en sitios específicos, facilitó la comparación del desempeño entre los sitios y ayudó a determinar las áreas que necesitaban reformas. Por ejemplo, el progreso anterior en una terminal en el interior de Macedonia (Kumano) empezó a decaer. El análisis de los datos le permitió al personal hacer cambios que redujeron el tiempo de despacho aduanero a cerca de la mitad de su nivel anterior. Los indicadores también se hicieron públicos en la Internet. Grupos del sector privado han participado en el despliegue del acceso a Internet y

han expresado interés en el monitoreo continuo de los sitios piloto después de la finalización del programa TTFSE.

Difusión pública de las encuestas de los usuarios. Un consultor independiente especializado emprendió una consulta a 150 usuarios de servicios de organismos de cruces fronterizos. En ella participaron las cámaras de comercio, los procomités y las organizaciones profesionales de cada país. Esta colaboración fortaleció la capacidad organizativa y metodológica de las ONG que trabajaban con los sectores del comercio y de transporte. Como parte del proceso de monitoreo, las encuestas les permitieron a los usuarios expresar públicamente sus inquietudes así como su grado de satisfacción por el ritmo, el alcance y el impacto del cambio. Sus puntuaciones ayudaron a validar los resultados de los indicadores de desempeño, y los datos que proporcionaron documentaron reducciones en los costos del comercio. Estos resultados se hicieron públicos en la Internet.

Capacitación proporcionada a empresas pequeñas y medianas. Se necesitaba capacitación, especialmente para las empresas de pequeño y mediano porte dedicadas al comercio regional y para los dueños-operadores en el sector de transporte. La capacitación empezó con materiales recién preparados sobre la ética del comercio, la corrupción, los plazos de entrega internacionales, los documentos de transacción mercantil, los métodos comerciales de pago, las operaciones de transporte y los procedimientos aduaneros de tránsito. Luego vino la capacitación de los instructores. Para fines del segundo año, éstos a su vez habían dictado 169 seminarios a 3.142 participantes en 85 ubicaciones. Se proporcionaron programas de certificación a los operadores de transporte vial y a los expedidores de fletes. La metodología de educación a distancia del TTFSE ya se está reproduciendo para impartir capacitación en el control de la cadena de producción y distribución en América Latina.

Problemas encontrados

El personal de las aduanas fue lento en abandonar las inspecciones del 100 por ciento de los contenedores. Estaban renuentes a cambiar a un uso más eficaz de la gestión de riesgos y una mayor selectividad en las inspecciones.

- La cooperación entre los organismos de cruce fronterizo, tanto en el nivel local como en el nacional, necesita mejora.
- El recambio de personal ha sido excesivamente alto, especialmente dentro de las administraciones aduaneras. Esto ha impedido la “apropiación” del proceso de reforma.



- La lucha contra el contrabando y la corrupción está recién en sus inicios. El despegue ahora necesita ser reforzado.
- La eficacia del enlace entre los coordinadores nacionales del TTFSE varía considerablemente entre los países. Se debe fortalecer el apoyo en las esferas gubernamentales más altas.

Factores para el éxito

Una economía política favorable al cambio. El obstáculo principal a la reforma es el interés de ciertos interesados directos clave en mantener las cosas tal como están. Esto es especialmente cierto en las transacciones financieras de alto valor, como es el caso de las operaciones de aduana. Contrarrestar tal resistencia requiere un compromiso que se establece mediante el proceso participativo, el consenso y la transparencia. El TTFSE ha demostrado que las ganancias a través de la reforma bien valen el esfuerzo.

Es significativo que la recaudación de ingresos por la aduana es la principal fuente de ingresos para muchos gobiernos en la región. De modo que las ganancias económicas a través de la reforma sectorial pueden producir resultados notables, variando del 25 por ciento al 70 por ciento de los ingresos públicos totales a lo largo de los países del TTFSE. Un mayor flujo y valor del comercio producen un rédito que se refleja en los presupuestos de los gobiernos. Los organismos gubernamentales podían llegar a beneficiarse directamente. Como resultado, el interés político en las reformas de TTFSE fue generalizado.

El compromiso con el programa de TTFSE también se fundó en el aumento de la inquietud entre los países para luchar contra la corrupción. Cada país tenía un programa nacional anticorrupción, y casi todos los críticos consideraban a los funcionarios de aduana como los infractores principales. Las puntuaciones negativas de las encuestas realizadas por organismos como Transparencia Internacional subrayaban públicamente la urgencia de la reforma. La necesidad de cambiar estas percepciones externas se vinculó a la justificación de la reforma. Surgió como un elemento clave en el diálogo asociado con la encuesta acerca de la disposición de los países clientes que se llevó a cabo durante el diseño de los programas. Los equipos de proyecto adoptaron un enfoque consultivo que fue sensible a la dinámica interna de los sistemas políticos locales. Las visitas periódicas ayudaron a reforzar el compromiso político y el consenso necesario para apoyar la reforma.

Los donantes y otras instituciones externas ya habían iniciado programas anticorrupción y reformas dentro de las aduanas. Estos reforzaron el compromiso de los formuladores de política con la reforma del TTFSE.

Las actividades complementarias incluían el apoyo de la UE y programas regionales como el centro contra el crimen en Rumania operado por la Iniciativa Cooperativa del Sudeste Europeo (SECI, en inglés).

La innovación institucional, como encuestas orientadas hacia resultados. Las encuestas de los usuarios de los servicios de control fronterizo, que se realizaron conjuntamente con la preparación de los proyectos del TTFSE, señalaron deficiencias graves en la comunicación y colaboración institucional. Los organismos de control fronterizo no se comunicaban muy bien, ni en los puntos de cruce, ni con sus respectivas sedes centrales. Asimismo, las sedes centrales de los organismos de control fronterizo no se comunicaban bien entre sí, ni con los organismos de contrapartida vecinos. Dado que la reforma regional exigía la cooperación a todos los niveles, especialmente para eliminar procedimientos duplicados y conflictivos, el diseño del TTFSE introdujo mecanismos institucionales para la comunicación y la cooperación.

En los puntos de cruce fronterizo de los sitios piloto se crearon equipos de proyecto locales, que incluían a los representantes de los organismos de control. A estos equipos locales se les encargó la recopilación de los datos para monitorear los indicadores de desempeño. Ellos analizaron los datos acerca de las reformas operativas y procesales. Un equipo de especialistas de aduana, desplegados y financiados por donaciones paralelas de los Estados Unidos, proporcionó orientación técnica especializada a los equipos de proyecto locales.

El coordinador nacional del TTFSE designó a un funcionario gubernamental de alto nivel para representar a los organismos de control fronterizo y para facilitar el enlace interinstitucional. El comité directivo regional, otro mecanismo institucional innovador, proporcionó un foro nuevo para la consulta, el diálogo y el intercambio de información fronteriza.

Aprendizaje y experimentación. El aprendizaje se facilitó mediante el desarrollo escalonado de proyectos a medida que el programa evolucionaba, creando una experiencia de “varias generaciones”. Entretanto, se mantuvo la continuidad entre el núcleo del equipo del TTFSE que preparó y supervisó todos los proyectos.

Al principio, los costos elevados y las incertidumbres sobre el comercio regional fueron suficientes para justificar la vía rápida en la preparación del TTFSE. Las evaluaciones de los resultados de la preparación de clientes, sin embargo, sugirieron que la vía rápida operaría en contra del logro de consenso. Se necesitaba tiempo para generar compromiso político, de manera que el equipo de preparación desaceleró su ritmo



en consecuencia. Los desfases institucionales entre grupos de usuarios también constriñeron el ritmo de la implementación. El creciente conocimiento de las necesidades de los usuarios dio lugar a la expansión y la reproducción de los métodos consultivos en el enfoque del TTFSE. Para lograr resultados, a veces tiene sentido desacelerar la preparación y enfocarse en el logro del consenso a más largo plazo.

Inicialmente las reformas propuestas fueron amplias e integrales. Éstas reflejaban el ideal teórico adoptado por los especialistas en reformas. Si bien en principio era aconsejable, este programa excesivamente amplio habría presionado excesivamente a los sistemas locales, teniendo en cuenta los cambios políticos y económicos, a menudo turbulentos, que se estaban dando en la región. Las auditorías institucionales señalaron que las metas de la reforma se debían reducir. El taller de lanzamiento del TTFSE reconfirmó la necesidad de introducir paulatinamente el proceso y expandirlo sólo una vez alcanzados los objetivos primarios. El primer paso fue la adopción de aplicaciones de computación para que los procesos fueran transparentes y más eficientes, así como para poner los datos fácilmente a la disposición de los sitios piloto. El monitoreo cuantitativo de los datos de los sitios piloto facilitó el replanteo cualitativo y recurrente del proceso de reforma. De esta forma, se crearon las condiciones para identificar las nuevas metas para la acción.

El forjar una mejor asociación entre el sector público y el privado requería más que datos de desempeño accesibles. Se necesitaba información general sobre los requerimientos del comercio y los cruces fronterizos. El nuevo sitio Web regional suministró tal información y promovió el diálogo acerca de cómo reducir las limitaciones al comercio.

El TTFSE se centró en gran parte en una única modalidad – el transporte vial. A medida que la implementación progresaba, los beneficios potenciales de un enfoque multimodal empezaron a pesar más que el enfoque de modalidad única. En la reproducción futura, es probable que se utilice un método multimodal para la selección de sitios piloto.

Para aumentar las habilidades individuales y la capacidad institucional, el programa TTFSE buscó conscientemente las oportunidades de aprendizaje. Esto fue especialmente importante para las pequeñas y medianas empresas, que a menudo estaban ubicadas fuera de las ciudades. Dado que estas empresas tenían un acceso limitado a la capacitación tradicional en aulas, se elaboró un programa de educación a distancia con el Programa Mundial de Educación a Distancia de la Asociación de Facilitación del Banco Mundial. Este incluía capacitación accesible vía Internet paralela a la instrucción en aulas, con ambas vías conduciendo a la

certificación profesional. El programa de educación a distancia incluye guías de estudio, materiales de referencia y enlaces a los servicios de mentores. Cada país facilita el programa mediante los servicios de socios locales como las asociaciones nacionales de transporte vial. A medida que los programas de capacitación se acercan a la implementación total, los negocios pueden participar a su propio ritmo y comodidad. La certificación será concedida por organizaciones profesionales nacionales e internacionales como la Unión Internacional de Transportes Vial. El contenido del programa está disponible para su lanzamiento en otros países. El programa de información también incluye publicaciones y presentaciones en los medios de información.

La función de los catalizadores externos clave

¿Qué iniciativas, factores y agentes ayudaron a estimular el apoyo al programa de reforma y a los nuevos mecanismos institucionales representados por el TTFSE?

Encabezando la lista está la importancia que la región otorgó a la adhesión a la Unión Europea. La UE había preparado una lista de verificación de reformas específicas de las aduanas. El TTFSE proporcionó apoyo a estos cambios prescritos, denominados “planes maestros,” así como a la armonización con las normas de la UE. La aceptación de las normas de la UE para la reforma, la colaboración regional y el logro de resultados tuvieron tasas altas de rendimiento y sirvieron como incentivos fuertes en toda la región.

La Iniciativa Cooperativa Europea Sudeste (SECI, por sus siglas en inglés) incluye a los ocho países en el programa TTFSE, así como a cuatro socios comerciales significativos: Grecia, Hungría, Eslovenia y Turquía. Establecida en diciembre de 1996 con fuerte apoyo de los Estados Unidos y la UE, la SECI promovió la cooperación económica y ambiental centrada en el tránsito eficiente y el combate a la corrupción y el contrabando. La congruencia de los objetivos de la SECI y del TTFSE creó sinergia diplomática que benefició al TTFSE, lo que incluyó fondos y asistencia técnica de los Estados Unidos. La SECI estaba especialmente interesada en ayudar a la evolución de los procomités para facilitar el comercio y el transporte mediante el diálogo entre los sectores público y privado.

Como complemento para fortalecer la estabilidad regional, los ministros de relaciones exteriores y representantes de organizaciones e instituciones internacionales y otras iniciativas regionales aprobaron un pacto para el sudeste de Europa en una reunión especial en Colonia, Alemania, en 1999. El pacto de estabilidad



adoptó un enfoque integral, coordinado y estratégico del desarrollo regional, usando la diplomacia preventiva para reemplazar la gestión de crisis como la modalidad predominante. El TTFSE, que se centró en la mejora del clima de inversiones, fue el primer programa regional en enmarcarse en el pacto de estabilidad.

Otro incentivo para la reforma lo proporcionó el apoyo financiero de los donantes internacionales. Además del apoyo del Banco Mundial, esto incluyó el financiamiento paralelo de donaciones de los Estados Unidos y el apoyo de fondos fiduciarios de Austria, Francia, Los Países Bajos y Noruega.

Por último, el sector privado empezó a unirse como una fuerza con considerable potencial para ejercer poder. Cada vez más, los grupos del sector privado se convirtieron en un factor con el cual los gobiernos tenían que lidiar. El reconocimiento de este hecho obligó a los encargados de formular políticas a tomar en cuenta las inquietudes de los usuarios y los beneficiarios al planificar.

Enseñanzas extraídas

Los esfuerzos iniciales de reforma deben estar clara y firmemente enfocados. Aunque un “enfoque integral” puede, en teoría, maximizar el impacto, al principio es mejor centrarse en metas más pequeñas y bien definidas. Es más importante lograr un éxito claro con impacto directo y demostrable en los usuarios. El limitar el enfoque inicial de la reforma a los sitios piloto fue muy sensato.

Una cultura organizativa favorable a la reforma es la base para el cambio. La resistencia al cambio es universal, y un ritmo rápido de cambio es a menudo contraproducente dentro de sistemas bajo presión como las economías en transición de la Europa Oriental. El TTFSE introdujo innovaciones relativamente moderadas: nuevos sistemas de datos y procedimientos simplificados. No obstante, éstos fueron importantes porque produjeron resultados tangibles que ayudaron a persuadir a los organismos de aduana de los beneficios de un cambio más amplio. Este enfoque resultó mucho más eficaz que los programas de anticorrupción sumamente amplios y acusatorios. La experiencia positiva ayudó a los organismos de aduana a asimilar los valores asociados con la transparencia y la rendición de cuentas.

La medición del efecto del proyecto sobre los usuarios a través de los indicadores de desempeño es vital para el éxito del monitoreo y la implementación. El monitoreo es un proceso. En principio hay que tener cuidado en identificar y definir adecuadamente los indicadores del proyecto. Luego se necesita un punto de

comparación adecuado con mecanismos para recopilar la información. Los datos cuantitativos entonces complementan la retroalimentación de los usuarios. El seguimiento de los resultados se fortalece cuando la información suministrada por las encuestas de usuarios y el monitoreo puede validarse mutuamente en los sitios piloto. Una vez que los indicadores de desempeño se han implementado, pueden apoyar el análisis de temas y utilizarse para hacer comparaciones entre países que sirven de plataforma para la “presión de pares” sobre los gerentes de administración de aduanas. Dado que los clientes en general sobrestiman su desempeño inicial y la facilidad de la reforma, los indicadores sólidos de proyectos son vitales para el éxito del monitoreo y la implementación. Una vez desarrollados, infunden realismo y ayudan a localizar las áreas que necesitan reformas continuas de política y procedimientos.

El progreso a corto plazo y la sostenibilidad a largo plazo dependen de la “apropiación” del proceso de reforma por el organismo del país cliente. El equipo del Banco Mundial que evaluó el proyecto del TTFSE colaboró estrechamente con los gerentes locales para sentar las bases para la propiedad final. Este no fue un proceso puntual. Se realizó en misión tras misión. El proceso fue complicado por la “inestabilidad” en el compromiso con el transcurso del tiempo y los frecuentes cambios de personal en los niveles superior y medio.

Los vínculos importan casi tanto como las propias instituciones. Los mecanismos que vinculan a las organizaciones nacionales crean una piedra angular para la capacidad institucional. El TTFSE facilitó la comunicación entre los sitios piloto y la sede central. Luego ayudó a los organismos de control de fronteras a comunicarse más eficazmente entre sí mismos, tanto localmente como nacionalmente. El desarrollo de la coordinación interinstitucional y la simplificación del ciclo total de cruce fronterizo requirieron la colaboración interministerial, algo que sólo se consigue a través del compromiso y la cooperación política de alto nivel.

El sector privado es un socio necesario en el proceso de reforma. En toda la historia del TTFSE, el sector privado ha servido como una fuente necesaria de presión continua, reforzando el compromiso del gobierno con el proceso de reforma, tanto a nivel nacional como regional. Dado que el sector privado se considera a sí mismo un beneficiario del TTFSE, ha estado dispuesto a colaborar y correr con costos, incluido el monitoreo futuro.



El comportamiento sutil de los sistemas políticos locales – a veces conduciendo a cambios de gobierno – fue a menudo difícil de prever, de interpretar y de responder. Los factores políticos causaron retrasos frecuentes en la implementación del proyecto. El personal local en las oficinas de país fue imprescindible para comprender los cambios, fuesen suaves ondas o cataclismos.

Aplicabilidad más amplia: Propagación de los resultados a otros países

En los sitios piloto en el sudeste de Europa se ha desarrollado un modelo expansible para la reforma del comercio y la facilitación del transporte. Las enseñanzas extraídas y las prácticas óptimas no sólo han informado la evolución de los proyectos en los sitios piloto del TTFSE, sino que también se están aplicando en otros lugares. En Rumania y Bulgaria, por ejemplo, el alto nivel de propiedad de los países cliente ha propiciado que las enseñanzas extraídas en los sitios piloto se reproduzcan y extiendan a otros cruces de fronteras nacionales.

La concentración del TTFSE en el diálogo de política, indicadores de desempeño y la asociación público-privada es muy aplicable a los esfuerzos de reforma que surgen fuera de la región – por ejemplo, en Armenia y Georgia –. Los indicadores de desempeño también se están aplicando en dos entornos muy diferentes: el Proyecto de Modernización de la Aduana de la Federación Rusa y el Proyecto de Emergencia de Aduana afgano. Un enfoque similar de diálogo de política está guiando las discusiones sobre el comercio y la facilitación del transporte en Asia Central.

Para lanzar y aplicar un programa de facilitación del comercio – en cualquier país o región – se necesitan los siguientes pasos y acciones:

- La identificación preliminar de lo que se debe cambiar. ¿Cuáles son los temas?
- Estudio de la zona geográfica en la cual tendrá lugar la colaboración regional.
- Análisis del país. Esto incluye la identificación de las principales limitaciones, evaluaciones institucionales, estudios específicos y análisis de intereses directos.
- Los mecanismos para la interacción. Estos incluyen la identificación de los campeones y grupos de trabajo nacionales y regionales en áreas como el cambio legal, los procedimientos y las operaciones, y la colaboración interinstitucional.
- Un foro para identificar los temas clave. En el caso del TTFSE, esto incluía “pro-comités” nacionales y un comité directivo regional.

- El desarrollo de un plan de acción o un plan de implementación estratégica.
- Ubicar el plan de acción dentro del contexto de un proyecto con financiamiento de donantes o local.
- La identificación de los indicadores de desempeño.
- El monitoreo y la evaluación que realimentan el proceso continuo de reforma de políticas.

Resumen: Cómo el TTFSE incorpora los principios de la GpRD

1. En todas las fases – desde la planificación estratégica a la implementación hasta la finalización y más allá – centrar el diálogo en los resultados para los países socios, las agencias de desarrollo y otros interesados directos.

- El diseño del programa prestó atención a los resultados en toda la región de al principio, seis y luego ocho países.
- El diálogo se inició con los ministerios de finanzas y los organismos de administración de aduanas en los respectivos países.
- Los participantes clave fueron la industria del transporte (productores y fletadores) y el público, que dependen del flujo suave de mercancías a través de las fronteras.

2. Alinear las actividades prácticas de programación, monitoreo y evaluación con los resultados previstos que se han acordado.

- El programa fue planificado cuidadosamente para que se centrara en la administración de aduanas.
- Era necesario implementar las reformas antes de hacer inversiones de infraestructura.
- El Manual del TTFSE se elaboró con un conjunto completo de indicadores de desempeño. Estos se implantaron en los ocho países para señalar lo que se necesitaba monitorear y alcanzar.

3. Mantener el sistema de generación de informes de resultados lo más sencillo, económico y fácil de usar como sea posible.

- El sistema de generación de informes de resultados fue integral, aunque no muy complejo.
- Las unidades de implementación del programa en cada país encontraron que los indicadores de desempeño eran apropiados, y se consideró que los sistemas de informes de avance eran prácticos.
- Los informes oportunos mostraron claramente el progreso a nivel de país.



4. Administrar para, no por, resultados, organizando los recursos para lograrlos.

- Este programa ha tenido un impacto sustancial, con un flujo comercial más eficiente, menos tiempo de espera en las fronteras y menos corrupción.
- La meta final se formuló en términos del cambio de comportamiento en la administración aduanera, y esto se logró.

5 Usar la información de resultados para el aprendizaje administrativo y la toma de decisiones, así como para la información y la rendición de cuentas.

- El TTFSE ha generado información fundamental para que los gerentes de las administraciones de aduana mejoren sus operaciones.
- El análisis de datos ha ayudado a identificar los cuellos de botella fronterizos, reduciendo los tiempos de espera y suministrando información práctica a los usuarios (por ejemplo, qué cruces fronterizos tienen líneas más cortas y a qué hora).
- El programa de TTFSE también ha ayudado a los encargados de adoptar las decisiones en los ministerios de finanzas a examinar las solicitudes de fondos considerando el rendimiento y las necesidades de las operaciones actuales. Los datos de resultados les ayudan a asignar sobre la base de la necesidad identificada en lugar del precedente histórico.

Referencias

Un panorama de los resultados con el TTFSE se encuentra en el “Informe de Avance 2002”, el “Informe de Avance 2003” y en los informes posteriores. Estos y otros documentos relacionados con el proyecto se actualizan continuamente y están disponibles en el Sitio Web del TTFSE:

<http://www.seerecon.org/RegionalInitiatives/TTFSE/>

Un sitio Web regional, que incluye información de facilitación del comercio suministrada por los socios nacionales en cada país TTFSE, se encuentra en: <http://www.TTFSE.org>

Un sitio Web similar para los Cáucacos se encuentra en: <http://www.TTFSC.org>

Un sitio Web similar para los Cáucacos se encuentra en: <http://www.gfp-dli.org> y <http://www.gfptt.org>

Hay más información sobre la facilitación del comercio y el transporte en el sitio Web de la Biblioteca de Transporte ECSIE en:

<http://www.worldbank.org/ECA/Transport/>

Ver también la sección de facilitación del comercio y logística en el sitio Web de Comercio del Banco Mundial en:

<http://www.worldbank.org/WBsite/external/topics/trade> y <http://www.guam.org>

Para más información

Contacto: Anca Dumitrescu y Philip W. Moeller, Departamento de Infraestructura y Energía (ECSIE), Región de Europa y Asia Central, Banco Mundial

Correo electrónico: adumitrescu@worldbank.org

Teléfono: 202-458-9754



Burkina Faso: Plan Decenal de Desarrollo de la Educación Básica

Autores:

Christelle Josselin, Consultora, AFD, París

Pascal Thiais, Gerente de Proyecto AFD, París

Anne-Marie Zouré-Sawadogo, Oficial de Proyecto, Educación-AFD, Ouagadougou

Wes Darou, Especialista en educación, División de África, ACIDI, Canadá

Resumen Ejecutivo

En el Informe de Desarrollo Humano de 2004, Burkina Faso se clasificó 175 sobre un total de 177 países. La tasa de alfabetización adulta es del 12,8% (8% para mujeres y 18% para hombres) y el coeficiente de matrícula primaria neta es del 35%. El sistema educativo básico tiene importantes disparidades de género, así como rural-urbana y regionales. El plan de 10 años para el desarrollo de la educación básica, lanzado en 2002, procura alcanzar los ODM en el año 2015. Está enteramente basado en un enfoque de gestión para resultados de desarrollo. Hasta septiembre de 2005, el Banco Mundial, los Países Bajos, Francia, Canadá, Suecia, Dinamarca y Bélgica contribuyeron con un total de €71 millones a este programa. Los requisitos para la información de resultados se han armonizado entre los donantes internacionales y alineado con los sistemas nacionales.

Problemas/temas abordados

En Burkina Faso, mientras que 5 de cada 10 niños se inscriben en la escuela primaria, sólo 3 de ellos completan el sexto año de la educación básica, considerada el nivel mínimo requerido para hacer que la alfabetización sea irreversible. Aunque el índice de paridad de género del país cambiará de 0,71 en 2000 a cerca de 0,86 en 2004, sigue siendo uno de los más bajos en el continente. Las niñas tienen una clasificación peor que los niños en prácticamente todos los indicadores. La tasa de finalización subió de un 19% a un 31% entre 1991 y 2003, pero también continúa siendo uno de los más bajos de los países africanos. La baja tasa de finalización se debe a un alto nivel de repetidores en las escuelas públicas primarias y al hecho de que muchas escuelas no ofrecen seis grados de escolaridad.

Antes de adoptar el Plan Decenal de desarrollo de la Educación Básica (PDDEB, en inglés), Burkina Faso tenía uno de los sistemas de educación más débiles en el mundo. En el Índice de Desarrollo de EPT de 2001, quedó en último lugar. Desde entonces ha habido, en las peores condiciones, cierto crecimiento verdaderamente notable. Debido a la respuesta sólida a estos retos, Burkina Faso está en la vanguardia de los enfoques basados en programas en este sector, y por lo tanto proporciona una experiencia valiosa de GpRD para compartir con otros países y donantes.

Objetivos

Burkina Faso adoptó una declaración de política de educación en mayo de 2001 y lanzado en 2002 un Plan Decenal de Desarrollo de la Educación Básica (PDDEB, 2002–11), incluido en el DERP. El PDDEB tiene tres objetivos:

- Aumentar el suministro de la educación básica y la reducción de las disparidades socioeconómicas, regionales y de género.
- Mejorar la calidad, la relevancia y la eficacia de la educación básica y aumentar la coherencia y la integración entre los diversos niveles y estilos de la educación.
- Formar la capacidad de conducir, administrar y evaluar estructuras sectoriales centralizadas y descentralizadas, así como la capacidad de coordinar la asistencia externa.

El PDDEB parece ser ambicioso pero factible, y según las evaluaciones, hay un sólido sentido de propiedad por parte del país. Las limitaciones macroeconómicas se han tomado en cuenta y se han hecho compensaciones entre los objetivos y los recursos; las condicionalidades para el apoyo presupuestario macroeconómico son coherentes con el PDDEB. El costo de implementar la fase I del PDDEB se evaluó en 2004 en 252,5 M€, el 19% de los cuales provino del Gobierno de Burkina Faso. Además de los ocho miembros del fondo donante mencionado más arriba, hay otros cinco socios técnicos y financieros.



Los representantes de la comunidad donante internacional, reunidos en Bruselas el 27 de noviembre de 2002, acordaron ayudar a siete países en desarrollo en África y América Latina – Burkina Faso, Guinea, Guyana, Honduras, Mauritania, Nicaragua y Níger – para que sus planes de educación se vuelvan una realidad. Actualmente se está trabajando con estos países para formar la capacidad necesaria y para cerrar un déficit de financiamiento. Este acuerdo bajo Educación para Todos – Iniciativa por Vía Rápida (EPT–IVR) comenzará el proceso de asegurar que los países en desarrollo alcancen el Objetivo de Desarrollo para el Milenio de las Naciones Unidas de proporcionar a cada niña y niño una educación escolar primaria completa para el año 2015.

Diseño e implementación

El PDDEB es un programa subsectorial y como tal ha establecido un sistema de M&E que permite la información regular del desempeño. El sistema de M&E está actuando en dos niveles complementarios: (i) en el nivel internacional, mediante la evaluación mundial del progreso logrado por la IVR, (ii) en el nivel nacional, a través de las revisiones conjuntas sectoriales regulares. Para contraer sus compromisos financieros, se solicitó a los donantes que alinearan sus procesos de aprobación y de desembolso. La información sobre el desempeño depende, para los donantes, del mismo conjunto de indicadores que los definidos en el PDDEB:

Indicadores de movilización de recursos (a corto plazo)

- Gasto en educación como % del producto interno bruto
- Gasto en educación como % del presupuesto del Gobierno
- Gasto en educación primaria como % del presupuesto total de educación
- Indicadores de producción

Indicadores de productos

- Número de nuevos maestros bajo contrato reclutados en el año pasado
- Igualación entre nuevos profesores bajo contrato y escuelas nuevas
- Construcción de escuelas nuevas
- Coeficiente alumno–maestro en las escuelas primarias financiadas públicamente

Indicadores de efectos (corto a mediano plazo)

- Matrícula primaria (tasa de ingreso de niñas/tasa de ingreso de niños)
- % de repetidores entre los alumnos de escuela primaria

- Sueldo anual promedio de los maestros de escuelas primarias

Indicadores de impacto (mediano a largo plazo)

- Tasa de finalización primaria: Proporción del número total de estudiantes que completan con éxito (o se gradúan) el último año de escuela primaria en un año dado contra el número total de niños en edad oficial de graduación en la población.
- Igualdad de género (la mayoría de los indicadores principales se disgregan)
- Tasa de alfabetización (15–24 años de edad)

El marco de resultados original usado por los donantes fue en realidad un marco de monitoreo de las metas esperadas, no de resultados en un sentido estricto. Se han adoptado los principios de la gestión para resultados de desarrollo y se han definido las metas para cada indicador. El no alcanzar las metas clave es una señal para que donantes y gobierno analicen juntos porqué se han desviado las cosas y qué adaptaciones se deben hacer en la implementación.

Problemas encontrados

Las metas no se actualizaron después que Burkina Faso fue admitida en la IVR. A pesar del considerable nuevo financiamiento, las metas cuantificadas establecidas en el PDDEB no fueron revisadas hacia arriba como se debió haber hecho.

Hay una brecha persistente entre los resultados esperados y los reales. Esto se puede explicar por dos factores: (i) el PDDEB sólo se lanzó recientemente en su forma actual orientada a la consecución de resultados (luego de su evolución de la programación anterior) y por lo tanto es normal que todavía no se pueda registrar mejoras en los indicadores a largo plazo, y (ii) la inercia institucional, las dificultades administrativas y la falta de capacidades desaceleran el proceso de implementación de los cambios institucionales y humanos.

El fondo de donantes, excepcionalmente ajustado, se concentró para impedir que los donantes trabajasen fuera del enfoque basado en programas. Aun en la evolución actual de este programa, es necesario que el donante principal monitoree la situación de cerca. Se ha necesitado mucho esfuerzo para alinear los procedimientos de aprobación; mantener indicadores sencillos y coherentes y reducir la carga de monitoreo y generación de informes del gobierno anfitrión. Siempre será necesario adaptarse a las dificultades cuando ingresan nuevos donantes. Todos los programas deben aceptar esta realidad y tomarse el tiempo para permitir tal ajuste.



En 2002, un documento del Ministerio de Educación Básica y Alfabetización (MEBA) indicó que la “lógica de la GpRD aún tenía que integrarse para asegurar que los informes sobre los resultados se usaran para la toma de decisiones y la elaboración de los planes de acción en el nivel local”. El Ministro ha declarado públicamente cuán útil el MEBA ha encontrado los enfoques orientados a la consecución de resultados al hacer avanzar el PDDEB. Según algunos donantes, hay una falta de apropiación en el nivel local, en particular en las provincias: los resultados no se usan como una herramienta para programar; las adaptaciones en la programación no se hacen según objetivos orientados a resultados; no se toman en cuenta las lecciones para una mejor acción futura. El nivel de resistencia no es inusual en relación con otros países, y se han logrado avances en la apropiación de los principios.

Adaptaciones durante la implementación

No se ha hecho ninguna adaptación de los indicadores principales, pero el proceso en su totalidad es claramente iterativo. Los informes de monitoreo conjunto bianuales son más sólidos en cuanto a la información de desempeño y ha habido una integración gradual de la GpRD, tanto por el MEBA como por los socios. En 2002 el MEBA estableció un Tablero de Comando de 20 indicadores fundamentales para actuar como un marco operativo para guiar los resultados del PDDEB. Si bien todavía no está funcionando plenamente, ha sido adaptado a los indicadores del PDDEB y el DERP.

En todo el proceso, los donantes han respondido a las solicitudes para formar capacidad en el área. Siguiendo los principios de la Declaración de París, los enfoques que se utilizaron fueron, en general, coordinados y coherentes con las estrategias de desarrollo nacional. Los métodos usados en general fueron el acompañamiento, los mentores, *faire-faire* (tercerización) y el aprender haciendo, a menudo usando a expertos locales, en vez de la sustitución y el enfoque clásico de AT. Esto ha asegurado que el MEBA continúe claramente llevando las riendas.

Factores para el éxito

- El financiamiento externo está bien alineado con las prioridades, los objetivos y los resultados nacionales, aplicando con éxito los indicadores de la Declaración de París.
- Ha habido una gestión de riesgos más firme. Esto da una sensación de confianza según los donantes van adoptando cada vez más formas más eficaces de ayuda.
- El firme compromiso nacional e internacional a favor de la educación y los ODM de género. Este

compromiso necesita ser reforzado constantemente.

- El progreso notable logrado hasta la fecha se debe en parte al hecho de que el Gobierno de Burkina Faso ha establecido metas ambiciosas. Éstas pueden haber significado requerimientos pesados a todas las partes, y algunos puede que parezcan improbables de alcanzar, pero aparentemente han aumentado el nivel de motivación para lograrlas. Siendo un signatario de los ODM y la EPT, Burkina Faso se vería en apuros, desde luego, para establecer objetivos de un nivel inferior.
- Es fundamental mantener un diálogo eficaz y continuo entre los donantes y entre los donantes y los países socios a fin de difundir la información y mantener una circulación actualizada de la información dentro de la asociación. A pesar del hecho de que las revisiones bianuales del PDDEB proporcionan un marco para este diálogo, la necesidad de diálogo aún se debe reforzar entre todas las partes.

Enseñanzas extraídas

Cuando la apropiación es débil y los informes sobre los resultados no se usan para la planificación estratégica ni para identificar las correcciones intermedias necesarias, la formación de capacidad a largo plazo se torna esencial.

Las sesiones de capacitación de corto plazo para el personal administrativo deben ser complementadas con apoyo a largo plazo en la administración para fortalecer la capacidad del país de administrar para resultados. Ha habido un alejamiento general de la capacitación a corto plazo.

Las actividades ad hoc se deben proyectar según la necesidad expresada. Los enfoques más eficaces usan métodos como el acompañamiento para el desarrollo de la capacidad y están orientados a la consecución de resultados. Este proceso está reduciendo la actitud defensiva y conduce a un diálogo valioso basado en resultados, aunque es una actividad que requiere monitoreo constante entre los donantes.

La GpRD tiene que tener en cuenta los resultados por debajo de las metas y contemplar una manera de afrontar las situaciones donde las metas clave no hayan sido alcanzadas. El aprendizaje y un énfasis en el mejoramiento continuo deben guiar este proceso, y la GpRD exige un diálogo integral entre el gobierno y los socios y entre los propios donantes para hacer conjuntamente los ajustes que sean necesarios para lograr los efectos esperados.

La integración de la GpRD toma tiempo y esfuerzo mientras todas las partes se alejan de una actitud basa-



da en proyecto hacia los nuevos enfoques conjuntos hacia la eficacia en el desarrollo.

Resumen Cómo el PDDEB incorpora los principios de la GpRD

1. En todas las fases – desde la planificación estratégica a la implementación hasta la finalización y más allá – centrar el diálogo en los resultados para los países socios, las agencias de desarrollo y otros interesados directos.

- El diálogo sobre los resultados ha estado en el núcleo de la planificación estratégica del PDDEB. La revisión del PDDEB, que tiene lugar dos veces al año, es otra oportunidad para que el gobierno y los donantes mantengan un diálogo sobre los resultados y para hacer las correcciones intermedias necesarias.

2. Alinear las actividades prácticas de programación, monitoreo y evaluación con los resultados previstos que se han acordado.

- Como se describe en un manual de procedimientos y se justifica según un marco del gobierno central, se solicita a cada provincia formular planes de acción anuales para lograr metas cuantificadas. El financiamiento del gobierno central se envía a las provincias para el financiamiento de los planes de acción anuales. Las asignaciones se basan en aquello que reúne los requisitos según procedimientos establecidos y transparentes, no en los resultados previstos.
- Hasta 2005, habrá un desfase de seis meses entre la presentación del presupuesto y el voto por la Asamblea Nacional. Esto promueve un ejercicio de gestión y planificación establecido. Se pueden hacer ajustes, respetando el esquema general, para permitir actividades inesperadas que mejorarán el logro de resultados.
- La experiencia ha demostrado que el gobierno puede mejorar su capacidad de planificación trabajando dentro de sus propios sistemas y reforzando la adquisición de un enfoque orientado a la consecución de resultados. Este enfoque de aprender haciendo ha logrado una mejora gradual de los planes de acción, aunque todavía se pueden mejorar aún más.

3. Mantener el sistema de generación de informes de resultados lo más sencillo, económico y fácil de usar como sea posible.

- Los indicadores del PDDEB son compatibles con los ODM y con los indicadores de la IVR y el DERP. Lograr esto ha requerido esfuerzo y requiere monitoreo constante y convicción para retener el marco donante conjunto y así prevenir que los

donantes individuales impongan nuevos requerimientos.

4. Administrar para, no por, resultados, organizando los recursos para lograrlos.

- El programa ha cambiado de una situación de gestión de actividades a la gestión para resultados.
- Los antiguos métodos de condicionalidades permiten que los resultados conduzcan al sistema; los nuevos enfoques participativos son no punitivos y conducen a un diálogo de política fructífero.
- Las regiones y la dirección central deben defender sus planes de acción ante la secretaría del PDDEB. El acompañamiento, la facilitación y otros ejercicios de formación de la capacidad siguen siendo útiles en esta área.

5. Usar la información de resultados para el aprendizaje administrativo y la toma de decisiones, así como para la información y la rendición de cuentas.

- Las misiones conjuntas bianuales han producido movimiento sustancial y en algunos casos el Gobierno ha reaccionado muy constructivamente a la presión.
- El Ministro aún recalca que la fortaleza de la asociación entre el Estado y los donantes se debió al progreso del enfoque de GpRD, en particular en el área de igualdad de género.
- Estamos viendo logros sustanciales al nivel de resultados.

Para más información

Contacto: Pascal Thiais, Gerente de Proyecto, AFD, París **Correo electrónico:** thiais@AFD.fr
Teléfono: (33) 1 5344 4279

Contacto: Anne-Marie Zouré-Sawadogo, Oficial del Proyecto Educación-AFD Ouagadougou **Correo electrónico:** sawadogoam@bf.groupe-afd.org
Teléfono: 00(226) 50 30 60 92

Contacto: Christelle Josselin, Consultora, AFD, París **Correo electrónico:** cjoss23@yahoo.com
Teléfono: (33) 1 53 44 33 58

Contact: Rachel Charron, Oficial Principal de Desarrollo, Burkina Faso, Programas de África Occidental y Central, División de África, ACIDI, Canadá **Correo electrónico:** rachel_charron@acidi-cida.gc.ca **Teléfono:** (819) 994-6140

Alfred Ouédraogo, Embajada de Canadá, Ouagadougou, Burkina Faso

Correo electrónico: Alfred.Ouedraogo@international.gc.ca
Teléfono: (226) 50 31 18 94 (extensión 3452)



Sector de Educación de Nepal: La planificación orientada a resultados en un entorno inestable

Autores:

Ram Balak Singh, Director Adjunto, Departamento de Educación

Karsten Jensen, Asesor Técnico Principal, DANIDA/ESAT

Resumen Ejecutivo

Desde mediados de los años noventa, Nepal ha estado soportando una insurgencia por un lado y frecuentes cambios de gobierno resultantes de la inestabilidad política, por el otro. El sector de educación ha sufrido profundamente, pero las escuelas todavía siguen funcionando. En medio de la conmoción continua, la nación ha mantenido su compromiso de mejorar el acceso y la calidad de la educación mediante la descentralización del sistema escolar sumamente centralizado. El punto de partida para esta transformación fue el Plan de Implementación Estratégica Anual (conocido como ASIP). Construyendo sobre un proceso participativo amplio, el plan ha definido y guiado la planificación educativa tomando en cuenta el conflicto armado y la inestabilidad política. Este plan organiza las estrategias y medidas específicas propuestas para las actividades en el nivel de distrito y configura las asignaciones presupuestarias de una manera integral y sistemática. El ASIP es apoyado por un Sistema de Información para la Gestión Educativa (SIGE) actualizado, que aporta sugerencias valiosas de la administración central a los niveles distritales. A medida que el SIGE se ha tornado “más grande” y más fiable, la toma de decisiones basada en información se está afianzando en el sector de educación. Los socios regionales e internacionales han prestado su ayuda en este proceso. La experiencia de Nepal muestra que la planificación y la presupuestación de la educación pueden desplazarse de una modalidad de planificación central totalmente ejecutada por el Estado a una modalidad más inclusiva, conducida por la información, aún en condiciones sumamente adversas.

Antecedentes: La necesidad y los retos en la reforma educativa

Con ingresos per cápita de US\$ 300 por año, Nepal se encuentra entre los países más pobres del mundo. La esperanza de vida al nacer, de 61 años, está todavía muy por debajo de los países vecinos; y la tasa de mortalidad materna es alta, estimada en 415 por cada cien mil nacidos vivos. Las disparidades de género también se reflejan en la educación: sólo un 34% de las mujeres nepalesas están alfabetizadas, comparado con dos tercios de los hombres.

La transición de Nepal de una monarquía absoluta a la democracia multipartidaria tuvo lugar recién en la primavera de 1990. Desde entonces, lamentablemente, la sociedad nepalesa ha sufrido la dura prueba de la conmoción social y política. Una insurgencia maoísta ha dominado la agenda nacional desde 1996, cobrándose más de 12.000 vidas, causando pérdidas graves a las propiedades nacionales y particulares e infligiendo dolor y sufrimiento a innumerables niños, mujeres y hombres. No es sorprendente entonces que muchas escuelas y una amplia gama de servicios sociales sean irregulares o se hayan visto obligados a cerrar sus puertas bajo el ataque continuo.

A pesar de la violencia y la inestabilidad política, Nepal ha permanecido inquebrantablemente comprome-

tido a mejorar el acceso escolar y la calidad educativa. El programa Educación para Todos y los Objetivos de Desarrollo para el Milenio se endosan firmemente y la comunidad internacional ha prestado un apoyo constante. Habida cuenta de las dificultades al prestar servicios tradicionales del sector público en medio del conflicto, la estrategia del gobierno ha sido delegar la responsabilidad de la ejecución a grupos comunitarios, prestando apoyo financiero y técnico.

Para llevar a cabo este programa, se deben afrontar cuatro urgentes desafíos:

La participación significativa, más allá de la capital, para planificar, presupuestar y administrar las actividades educativas. Antes de 1972, en Nepal, las escuelas administradas por la comunidad eran usuales, y muchas prosperaban. Hacia fines de los años noventa, sin embargo, prácticamente toda la planificación, la presupuestación, la toma de decisiones, y la administración se habían centralizado. La participación de los interesados directos locales era en gran parte simbólica. Los participantes nominales describieron su “contribución” como escribir en el agua – sí, escribieron, pero con poca impresión duradera.

Datos precisos para planificar. Hasta hace poco, si los datos educativos podían ser ubicados era probable que fueran incompletos e inexactos, cuando no direc-



tamente engañosos. Las categorías no podían ser desagregadas y reestructuradas fácilmente para determinar, por ejemplo, la asistencia por género, grupo indígena, o niños con discapacidades. Estadísticamente, los responsables de formular políticas no podían “ver” amplias franjas de la población.

Un sistema de información para el monitoreo y la gestión. A pesar de la inestable y rápidamente cambiante escena política, muchos donantes estaban cautelosamente dispuestos a invertir en la educación, especialmente en programas para los niños en las zonas de conflicto, aulas temporales para los niños desplazados dentro del país, becas para las niñas y las minorías subatendidas y ayuda para los niños con discapacidades – asumiendo, esto es, que tales proyectos pudieran monitorearse razonablemente y administrarse eficazmente. Para hacerlo, un Sistema de Información para la Gestión Educativa (SIGE) adecuadamente organizado era esencial.

Un SIGE implantado, capacidad humana suficiente para recopilar, procesar y analizar los datos de más de 27.000 escuelas. Antes de la implementación de las reformas, las escuelas locales veían a la recopilación de datos como sólo un requisito burocrático oneroso más, impuesto por los gerentes nacionales. Se desconocían los métodos participativos para la compilación y participación. Nadie esperaba seriamente que los datos analizados fueran devueltos a su fuente local, mucho menos usados localmente para la planificación. Aún al nivel central, rara vez se hizo un meta-análisis orientado a temas.

Devolviendo la gestión escolar a las comunidades

Antes de 1972, el país dependía de cerca de 4.000 escuelas comunitarias como su piedra angular para la educación formal. Estas escuelas se habían establecido por iniciativa de la comunidad y eran financiadas mediante la matrícula y subvenciones globales del gobierno. Las escuelas se estatizaron en 1972 para mejorar la inclusión, asegurar un financiamiento más parejo y prestar apoyo técnico. No obstante, se perdió mucho. En 2001 se realizó un esfuerzo para restaurar los elementos positivos de la gestión comunitaria. El nuevo Departamento de Educación, que había empezado a operar en 1999, creó un marco de política para la transferencia de las escuelas primarias mediante enmiendas a la Ley de Educación. Es más, el DERP de Nepal ha adoptado la descentralización de la gestión escolar, incluido el traslado de la gestión a las comunidades, como una de las estrategias principales en el desarrollo educativo. Como tal, la gestión de más de 2000 escuelas ya ha sido transferida a las comunidades. Las evaluaciones preliminares de estas

escuelas muestran que su desempeño general es alentador.

Aún más, la meta ha sido formar la capacidad sistémica, institucional e individual de la gerencia y administración educativa, primero permitiendo la gestión nacional dentro del sector y luego extendiendo la capacidad a las autoridades de distrito y locales. Estas necesitaban estadísticas reales, sistemas de información creíbles y modalidades serias para el aporte participativo.

Este cambio evolucionó a partir de tres puntos de referencia.

- Un Plan de Implementación Estratégica Anual (conocido como ASIP) abarcaría sistemáticamente a una amplia gama de interesados directos. Financiado conjuntamente por el gobierno y los organismos donantes, el ASIP surgió como la plantilla anual para las actividades de los niveles nacional y distrital. El ASIP se usó en principio para generar información para el proyecto de ley anual de asignación de fondos, pero evolucionó al proyecto de ley actual que fue presentado al Ministerio de Educación y Deportes y luego al Parlamento.
- Los principios participativos guiarían el plan de implementación estratégica. Comenzando con la planificación de la mejora escolar local, cada distrito educativo sintetizó su plan de mejoramiento anual en un plan quinquenal. Los planes distritales luego fueron presentados para su síntesis en el ASIP nacional.
- El monitoreo y la gestión serían apoyados por un Sistema de Información para la Gestión Educativa (SIGE) actualizado. Combinados, el ASIP y el SIGE fueron las herramientas clave que los interesados directos a todos los niveles podrían usar para la planificación, el monitoreo y la gestión.

Diseño e implementación de la nueva modalidad

El proceso de creación de capacidad diseñado para implementar esa nueva modalidad se mantuvo deliberadamente sencillo, formativo y flexible. Descansaba en dos principios.

1. ¡No para nosotros sin nosotros!

Haciendo suyo el lema de los discapacitados – “¡No para nosotros sin nosotros!” – , los funcionarios y los planificadores educativos nacionales primero se reunieron con administradores de los 75 distritos escolares de Nepal. Juntos, trataron temas e indicadores educativos a nivel nacional. Los planificadores y los oficiales nacionales luego ayudaron a convocar cinco talleres regionales, representando aproximadamente 20 distritos, la dirección educativa regional y varios



organismos nacionales. Después de tres a cuatro días de animado debate en cada uno, los planificadores regresaron a sus distritos de origen y usaron lo que habían aprendido para iniciar localmente procesos de planificación similares.

Estas reuniones produjeron planes estratégicos a nivel de distrito que reflejaban necesidades locales diversas. Con los borradores en la mano, los planificadores distritales regresaron luego para otra ronda de talleres regionales. Ellos y sus colegas de los organismos regionales y nacionales discutieron los planes regionales individuales, creando las condiciones para que los representantes regionales se reuniesen una vez más. Por último, los organismos nacionales consolidaron esta producción en el Plan de Implementación Estratégica Anual general.

Se debe observar que la discusión del proyecto de enmienda a la Ley de Educación de 2001 – con la asistencia del Ministro de Educación y Deportes – fue la primera vez en la historia de Nepal en la que los planificadores y los administradores escolares fueron consultados sobre un cambio en el marco legal del sector educativo antes de que el cambio se presentase al Parlamento.

2. Formación de la capacidad de gestión educativa para datos de gran calidad para la toma de decisiones

Para darle forma al ASIP, el sistema de recopilación de datos – en gran parte disfuncional – se tenía que rediseñar totalmente. Anteriormente, cada año se enviaban cuestionarios a las escuelas locales, las que debían completarlos y devolverlos a las oficinas distritales que totalizaban los datos recabados y los remitían a la oficina nacional. Las más de las veces, llevaba dos a tres años completar el ciclo “anual”. Los distritos – mucho menos las escuelas locales – no esperaban recibir retroalimentación para usarla localmente.

¿Cómo iba esta faena engorrosa e importuna a transformarse de suerte que los datos reales pudieran ser alimentados a un sistema moderno de información electrónica? Primero, los formatos de recopilación de datos se rediseñaron totalmente y a los recolectores de datos se les proporcionó capacitación en talleres regionales de planificación estratégica. Para procesar los resultantes cuatro giga bites de datos se contrató a una empresa de ingreso de datos calificada. Para supervisar el control de calidad se contrató a un equipo externo de analistas de datos y especialistas en monitoreo. Lo que es más importante, sin embargo, se puso en marcha un programa para formar la capacidad interna para promover la aplicación práctica de los datos para la toma de decisiones, especialmente al nivel distrital.

Enlaces institucionales con socios externos

Para mejorar la capacidad de planificación descentralizada se implementó una colaboración institucional activa entre el Departamento de Educación de Nepal y el Instituto Nacional de Planificación y Administración Educativa (NIEPA) de la India. El socio externo, más experimentado, ayudó con la capacitación práctica del personal, el desarrollo de manuales y la elaboración de los planes distritales. Se estuvo de acuerdo en que los pasantes en general aprenden cuando pueden aplicar el conocimiento y las nuevas habilidades adquiridos en el contexto de situaciones de la vida real. Así, se desarrolló una propuesta para permitirles a los pasantes ayudar a elaborar los planes distritales de educación reales.

Se logró mucho a través de la asociación institucional que vinculó a las contrapartes profesionales indias y nepalesas:

- Se elaboraron normas para la preparación de planes distritales de educación. Estas normas abarcaron todos los niveles y una amplia gama de actividades.
- Se produjo un manual para la evaluación de planes distritales, estandarizando el enfoque y las estrategias de monitoreo en cinco distritos piloto.
- Se produjo un conjunto de módulos de capacitación, que incluye ejercicios prácticos usando datos reales de los distritos piloto y documentando las buenas prácticas.
- Se enunció una estrategia para aumentar la escala de las experiencias, de los cinco distritos piloto al resto de los distritos.

Es más, se planificó el fortalecimiento de las instituciones técnicas de Nepal – en particular, el Centro Nacional para el Desarrollo Educativo (NCED) – de modo que las instituciones nacionales pudieran apropiarse totalmente de la función técnica a la salida del NIEPA. Como tal, se incorporó una estrategia para la salida del socio desde el comienzo del vínculo institucional.

Simultáneamente, se estableció un vínculo institucional entre el Departamento de Educación de Nepal y el Instituto Internacional de Planificación Educativa (IPE), que forma parte de la UNESCO en París. Los programas de capacitación del IPE se centraron en el sistema de información para la gestión de educación y en el levantamiento de mapas escolares. Se probaron nuevas tecnologías, como los sistemas de información geográfica (SIG).

La mejora de la capacidad tecnológica, a través de la asociación con la UNESCO, fortaleció la capacidad



de planificación local de Nepal de varias maneras importantes. El levantamiento de mapas escolares basado en el SIG apoyó a la microplanificación, que tuvo en cuenta la vasta complejidad topográfica de Nepal. Primero, se pusieron a prueba las normas y los materiales didácticos. Luego se implementaron el levantamiento de mapas escolares y la microplanificación en los distritos seleccionados. Se desarrolló un SIGE para los distritos que guiarían la descentralización. Por último, se hizo hincapié en una estrategia de la salida del IIPE que dejaría a Nepal contando con un equipo nacional capacitado y experimentado.

Problemas encontrados

En general, la formación de la capacidad y el ambiente de política dependen uno del otro. Las políticas siempre son imperfectas porque las elecciones en el ambiente real requieren concesiones y enmascaran conflictos que pueden no ser obvios de inmediato. En consecuencia, una estrategia de desarrollo institucional debe preguntarse no sólo cómo afectará el aumento de la capacidad al ambiente de política sino, por otro lado, cómo funcionarán los cambios de política en la estructura institucional. ¿Cómo les irá a la nueva legislación y a los reglamentos, considerando las tradiciones administrativas de larga data y los procedimientos afianzados? La pregunta no es ya si la nueva tecnología “funcionará”, sino si funcionará para las personas específicas.

En otras palabras, una cosa es decidir que la toma de decisiones y la gestión educativa se deben basar en buenos datos y metodologías participativas. No obstante, en un ambiente tan complejo e inestable como Nepal, llegar allí no ha sido nada fácil:

- Las comunidades locales no están adecuadamente involucradas en la recopilación, compilación y difusión de datos. El Ministerio de Educación y Deportes podría más o menos obligar a las escuelas a completar los cuestionarios anuales. No obstante, la opción preferida – recopilar datos fidedignos de la comunidad – es también difícil, costosa y lenta; y puede no resultar eficaz en función de los costos.
- Muchas dudas persisten acerca de la calidad y la cobertura de los datos básicos que se han procesado. Para ser realistas, gran parte de ellos fue recogido por personas que no estaban interesadas en su tarea. Los colectores de datos no vieron ningún sentido en llenar los formularios con exactitud y, a pesar de la capacitación recibida, sistemáticamente exageraron o subestimaron lo que registraron.
- Los indicadores que se derivan de estos datos a menudo no responden a la pregunta clave de los resultados: el impacto de los sistemas educativos

en la población, o los problemas operativos de los sistemas.

- Aun con datos satisfactorios e indicadores pertinentes en general, los análisis sistemáticos de género, minorías indígenas y los prejuicios contra los pobres son todavía difíciles de emprender a fondo.
- Con frecuencia, los datos e indicadores no se están usando para fundamentar la formulación de políticas en los niveles nacional y subnacional. El acceso es aún limitado, pero lo que es aún más significativo, es que la falta de familiaridad con la nueva modalidad causa que los viejos hábitos sean difíciles de abandonar.
- El flujo de datos en dos sentidos todavía no es la norma, y faltan los mecanismos para la difusión de datos. Las escuelas todavía no reciben retroalimentación de forma sistemática; sencillamente se completan los formularios. Un estudio reciente reveló que las instrucciones en el formulario para la recolección de datos no explicaban adecuadamente lo que se necesitaba hacer. Los datos acerca de la deserción de estudiantes y la repetición de grados fueron particularmente débiles.
- Los vínculos institucionales y las medidas de formación de capacidad no se podían financiar para beneficiar a todas las partes del sistema a una escala nacional. Más bien, fueron pilotos – actividades de desarrollo que tendrían que aumentarse a escala a través de las provisiones regulares del Gobierno. Esto pone considerable presión sobre el sistema para administrar y ampliar el cambio. Significa que las lecciones clave no sólo deben ser aprendidas sino que también se deben utilizar.

Las estrategias para la formación de capacidad requieren que se les permita a las instituciones aprender haciendo; no obstante, si no conectan con su clientela y proporcionan beneficios reales durante el proceso de aprendizaje, permanecerán aisladas e ineptas. Mientras adquieren la capacidad necesaria, los aprendices también deben entregar resultados sólidos en esferas complejas como la planificación, el presupuesto y el monitoreo.

Adaptaciones durante la implementación

Al principio, se iban a desarrollar mecanismos de toma de decisiones para la planificación y la administración, y se iba a formar capacidad para la gerencia y administración educativa. Se esperaba que los sistemas, los métodos y las prácticas cambiaran y evolucionaran continuamente, teniendo en cuenta las enseñanzas extraídas del último año, los recursos financieros, y el personal. La gestión, planificación y administración no son constantes. Necesitan adaptarse a un contexto cambiante.



Para los datos de 2000 y 2001, esto significó que el Departamento de Educación recopiló inicialmente y computarizó todos los formularios escolares, en lugar de procesar los datos al nivel distrital, para reducir errores. Sin embargo, con capacitación y formación de la capacidad en el nivel regional, el procesamiento de datos central se discontinuó en 2002.

Para el proceso de ASIP, el énfasis inicial en los subsectores restó en general énfasis en la macroperspectiva. Más recientemente, el sector educativo está siendo abordado en su totalidad, incluyendo referencias y vínculos conceptuales a la Estrategia nacional de Reducción de la Pobreza y, el Marco de Gasto a Mediano Plazo.

Transformar el sistema educativo en una organización basada en el aprendizaje es un complejo trabajo en marcha, con una forma final todavía por identificarse y construirse.

Factores para el éxito

Cuatro factores para el éxito que sobresalen:

- **La necesidad de una formación de capacidad rápida y eficaz.** La capacidad de emprender una planificación técnicamente sólida y un monitoreo sustantivo en los niveles centrales, regionales y distritales debía desarrollarse rápidamente, y lo fue. La planificación técnicamente sólida implica un proceso participativo con decisiones de gestión operativa tomadas sobre una base informada. Hoy, los planes son más sólidos, y en su mayoría se desarrollan en una modalidad participativa. Unos pocos funcionarios comprometidos, trabajando en estrecha colaboración con expertos de las instituciones de enlace, han contribuido enormemente a este logro.
- **Oportunidad y coordinación.** Los planes de proyectos sólidos tienen sentido sólo si se presentan para la evaluación y se llevan a cabo precisamente en el momento propicio. En la mejor de las circunstancias la diversidad topográfica natural de Nepal hace esto muy difícil; pero cuando se agregan las complicaciones del conflicto armado, la inestabilidad política y las calamidades naturales, el reto se torna verdaderamente intimidante. Para que cualquier proyecto funcione, las partes deben coordinar con éxito la planificación del desarrollo, la aprobación del presupuesto, la liberación de los fondos y la ejecución de múltiples actividades. Los esfuerzos sólidos y la coordinación oportuna entre más de 400 funcionarios en el nivel distrital han hecho posible superar este formidable reto.
- **El aprendizaje institucional.** La capacidad de aprender de un año al próximo – acumular lecciones tras lecciones – es fundamental para el éxito.

Esta capacidad todavía se encuentra en una etapa inicial. No obstante, como un ejemplo de aprendizaje institucional en evolución, se debe observar que el Ministerio de Educación y Deportes redactó su plan Educación para Todos 2004–2009 sin el uso de consultores externos y, en general, con datos recientes de su propio SIGE. La contribución de los donantes fue proporcionarle al gobierno la latitud suficiente para que éste elaborara su propio plan.

- **Socios externos fuertes y congruentes.** DANIDA, la agencia de desarrollo danesa, ha sido un socio consecuente del Departamento de Educación, ayudando a cubrir el pasivo financiero del ministerio y facilitando la formación de capacidad mediante vínculos institucionales. DANIDA ha ayudado a cerrar las brechas en la capacidad. Un tercero de este tipo – con conocimiento profundo de “ambos mundos” – ha sido crucial para el éxito de las actividades de vinculación.

Resultados logrados

El afianzamiento del ASIP como una modalidad. En el nivel más básico, prácticamente todos los interesados directos han llegado a aceptar la modalidad del plan de implementación estratégica. Entre los donantes, la idea del ASIP se ha afianzado como el instrumento primario de planificación y monitoreo del sector de educación. Por ejemplo, el Proyecto de Apoyo a la Educación Secundaria (SESP), financiado conjuntamente por el BASD y DANIDA, ha adoptado al ASIP como la herramienta de planificación y la base para la planificación del presupuesto anual. El ASIP también ha sido adoptado por estos donantes como una herramienta de toma de decisiones y la base para la planificación presupuestaria anual.

En Nepal, por otro lado, esta idea ahora incorpora y resuena con elementos clave en otras áreas fundamentales, como el documento de estrategia para la reducción de la pobreza, el Marco de Gasto a Mediano Plazo, los Objetivos de Desarrollo para el Milenio, la transferencia de la gestión escolar a las comunidades, el Plan de Negocios para la Educación y el Enfoque Amplio del Sector Escolar.

Un elemento de transformación positivo en un ambiente asediado por conflictos. El punto de partida para el ASIP era definir el alcance de las actividades educativas para un país en medio de un conflicto armado intenso e inestabilidad política. ¿Qué es factible y qué no lo es? En este sentido, el ASIP ejemplifica qué significa realmente trabajar dentro de un conflicto e inestabilidad política. Cada estrategia, política o medida que se propone debe evaluarse considerando su contribución para el aumento o la disminución del



impacto del conflicto sobre el sector educativo. Desde 2006 en adelante, el ASIP documentará explícitamente el papel que desempeña en la transformación del conflicto.

Un paso adelante en la defensa de los derechos a la educación y la equidad. En los próximos años, el ASIP pondrá aún más énfasis temático en la protección del derecho humano básico a la educación. Ahora se están asignando recursos presupuestarios para abordar este tema en prácticamente todos los niveles y entre todos los organismos. La estructura de las actividades y el financiamiento vinculados al ASIP deben equilibrarse con respecto a los principios y la práctica de la democracia, los derechos humanos y la equidad en la medida en que se relacionan con las escuelas y las comunidades. De acuerdo con los principios orientadores de las Naciones Unidas, el impacto del conflicto se abordará mediante asignaciones para las personas desplazadas dentro del país y los niños que viven en campamentos, y encarando el hacinamiento escolar.

Retoolimentación significativa proporcionada por la administración central al nivel de distrito. El ASIP nacional documenta todas las estrategias y medidas que se proponen para las actividades en el nivel de distrito y hace las asignaciones presupuestarias correspondientes de una manera organizada, planificada e integral. Los ASIP de los distritos se evalúan usando un manual desarrollado durante el enlace institucional de 2004 con el NIEPA. A partir de 2006, se proporcionará respuestas escritas al plan propuesto por cada distrito. Estas respuestas se resumirán en el ASIP nacional. ¿Cómo se justifican las decisiones y las concesiones? Las asignaciones a cada distrito se yuxtaponen con los indicadores de desempeño y financieros clave, así como las cifras pertinentes del Índice de Desarrollo Humano.

La planificación local participativa como una norma aceptada. En el nivel distrital, la planificación participativa ha sido ampliamente aceptada. En un sistema cada vez más descentralizado, la microplanificación está siendo gradualmente considerada como la norma. La Planificación de Mejora Escolar ahora abarca más de 27.000 escuelas y 5 millones de escolares. Cada año, miles de ciudadanos se reúnen para participar en la planificación escolar y la administración educativa; y ahora se confiere autoridad real a los comités de gestión escolar. La microplanificación se ha convertido en el punto de partida para un sistema de asignación de donaciones en el que los fondos para la gestión escolar son liberados directamente a los interesados directos locales.

Está afianzándose la toma de decisiones basada en datos. A medida que se ha tornado “más grande” y

más fiable, el SIGE se ha vuelto progresivamente más útil. Si bien el alcance para la mejora y el crecimiento es amplio, la información producida por el SIGE se está usando más a menudo y de forma más sistemática, tanto en la gestión educativa como en los procesos de toma de decisiones. Este cambio funciona de la mano con la modalidad del ASIP. Anteriormente, el ASIP se concentraba en cómo se desarrollaría el presupuesto nacional. Hoy, el presupuesto comienza con datos producidos por el SIGE y genera un proyecto real de asignación de fondos. El proceso fiscal se ha desplazado hacia un enfoque sectorial, con categorías presupuestarias temáticas que reemplazan a las más sencillas y políticamente negociadas de educación primaria frente a la secundaria.

Los enlaces institucionales y profesionales a través de las redes externas están ampliando la capacidad nacional. Las instituciones nacionales de Nepal tienen una base técnica y profesional que dista mucho de ser suficiente para apoyar reformas educativas integrales. Para ampliar los intercambios profesionales y las oportunidades para el aprendizaje institucional, el proceso de formación de capacidad de Nepal debe usar eficazmente los enlaces institucionales a través de las redes regionales e internacionales. El Departamento de Educación participa en tales redes y es cada vez más reconocido por forjar asociaciones con otras instituciones de excelencia.

Enseñanzas extraídas

Lecciones en planificación y presupuestación participativa. Al nivel sistémico, la organización para la planificación del ASIP ya está establecida y el monitoreo del SIGE está funcionando según los principios básicos. No obstante, en los próximos años la calidad procesal debe mejorarse en todas las áreas. En particular, se necesita más capacidad institucional para resistir las transferencias de personal y la inestabilidad política. Las políticas, las estrategias y los planes deben sensibilizarse para que funcionen en un entorno educativo particularmente difícil que incluye, entre otras cosas, el conflicto armado en curso y las calamidades naturales demasiado frecuentes. En términos generales, se deben desarrollar sistemas que sean uniformes y armonizados de modo que los organismos trabajen en modalidades coherentes.

Lecciones en calidad de datos y la conexión entre los datos y la planificación. La calidad de los indicadores de planificación no puede ser mejor que las instituciones que recopilan y analizan los datos. De manera característica, los datos recopilados están asociados con una amplia gama de enfoques y objetivos. Lamentablemente, la mayoría de la información todavía no se vincula directamente al SIGE ni produce indicado-



res educativos consistentes. La recopilación y el procesamiento de datos se llevan a cabo por un sistema institucional con capacidad limitada para tal complejidad. Los indicadores se han tratado a nivel organizativo mediante un enfoque estándar de programa/proyecto de desarrollo. No obstante, los sistemas de gestión de información educativos y financieros todavía no están vinculados. El vínculo fundamental para el financiamiento real de las escuelas no está suficientemente establecido.

La información de monitoreo está muy subutilizada para la planificación y la toma de decisiones por el Ministerio de Educación y Deportes y otras oficinas clave del gobierno. Si bien ellos son los beneficiarios máximos, los interesados directos locales todavía no se han involucrado en el proceso de monitoreo. Sin aporte participativo, los informes de monitoreo generalmente están bien encuadrados y dejados de lado, en lugar de ponerlos a disposición a través de un sistema de información plenamente transparente orientado hacia la retroalimentación pública.

Lecciones en la formación de capacidad mediante la vinculación institucional. Los vínculos a través de las redes pueden facilitar sobremanera el acceso a nuevo conocimiento y al pensamiento sectorial específico más reciente. Para que estos funcionen, las instituciones y los profesionales deben estar unidos a través de asociaciones genuinas y colegiadas. Las relaciones deben ofrecer oportunidades prácticas para el aprendizaje mutuo. El aprendizaje en el trabajo y la compartición de conocimiento colectivo se mejora compartiendo experiencias mutuas, tecnología e intercambio de mejores prácticas. Los arreglos de vinculación pueden proporcionar un acceso relativamente fácil a toda la base de recursos de una institución asociada. Este es un método económico y sostenible de desarrollo de capacidades, aunque no deben subestimarse las dificultades logísticas al emprender tales enlaces.

Tanto el NIEPA como el IPE han desarrollado módulos de capacitación en la planificación y el monitoreo descentralizados. Estos materiales y las experiencias respectivas de su uso podrían compartirse en mayor profundidad. A pesar del reto de la traducción, se necesitan módulos de capacitación en idioma nepalés. Como socios más experimentados, el NIEPA y el IPE podrían ayudar a elaborar un marco para la preparación, traducción y adaptación de estos módulos para las necesidades locales, especialmente para uso fuera de la capital. Por otro lado, una estrategia de salida es igualmente importante. Las circunstancias institucionales limitaron enormemente la capacidad del NCED de beneficiarse de los programas del NIEPA y del IPE.

Aplicabilidad a otros programas

¿Se puede aplicar la experiencia de Nepal en formación de capacidad a otros programas y países?

La formación de capacidad siempre tiene lugar en un contexto particular, y en Nepal las condiciones han sido excepcionalmente adversas y difíciles. Las dificultades potenciales y los obstáculos han sido formidables – conflicto armado, inestabilidad política crónica, disolución del Parlamento, restricciones al movimiento y ausencia de órganos locales elegidos. No obstante, la experiencia de Nepal también muestra que la planificación y presupuestación educativa descentralizadas pueden desarrollarse aún en condiciones sumamente restrictivas. Al fin y al cabo, el aumento de la capacidad es lo que hace la diferencia. Pero eso requiere tiempo, paciencia, flexibilidad y la colaboración firme entre las instituciones dedicadas, los profesionales educativos y las comunidades.

Resumen: Cómo la programación educativa en Nepal incorpora los principios de la GpRD

1. En todas las fases – desde la planificación estratégica a la implementación hasta la finalización y más allá – centrar el diálogo en los resultados para los países socios, las agencias de desarrollo y otros interesados directos.

- El Plan de Mejora Escolar, el Plan Distrital de Educación y el Plan de Implementación Estratégica Anual, tanto en los niveles de distrito como central son los instrumentos para la planificación, la presupuestación y el monitoreo.
- La planificación a nivel de escuela y de distrito se comparte con los interesados directos en el nivel local.
- El gobierno y los socios para el desarrollo participan activamente y entablan un diálogo constructivo durante las dos misiones anuales de revisión en las que evalúan el progreso y los obstáculos del año anterior antes de endosar el ASIP del año siguiente, junto con el plan de trabajo y el presupuesto anual (PTPA) con miras a la obtención de mejores resultados.
- Las iniciativas recientes incluyen la preparación de un marco de política del enfoque amplio del sector escolar (EAS), el plan de negocios del sector de educación, la transferencia de la gestión escolar a las comunidades, el financiamiento del sector educativo, etc.



2. *Alinear las actividades prácticas de programación, monitoreo y evaluación con los resultados previstos que se han acordado.*

- Los informes instantáneos I y II son instrumentos al nivel de escuela para documentar e informar el avance.
- En los niveles distrital y nacional, la planificación está vinculada a las metas y el logro de resultados.
- Las ayuda memorias de EPT y SESP evalúan la implementación de programas y proporcionan sugerencias para mejoras. Las recomendaciones recientes son de desplazarse lentamente en la dirección del 'enfoque sectorial escolar' para intensificar los logros educativos.

3. *Mantener el sistema de generación de informes de resultados lo más sencillo, económico y fácil de usar como sea posible.*

- Cada año el Departamento de Educación prepara un Informe de Situación y lo comparte con los socios para el desarrollo e interesados directos clave. Este es un instrumento de transparencia y un informe de autoevaluación preparado desde las perspectivas de la rendición de cuentas y el mejoramiento continuo. El énfasis está en apoyar y capacitar a las escuelas para que preparen informes anuales de avance indicando sus gastos y el logro de aprendizaje de todos los estudiantes.
- Los formatos usados para informar sobre el avance y los resultados son sencillos y fáciles de usar hasta donde es posible. Estos son preparados en consulta con los directores de escuela y los supervisores escolares que son sus usuarios en los sitios.

4. *Administrar para, no por, resultados, organizando los recursos para lograrlos.*

- Los recursos se asignan para lograr los resultados deseados. Por ejemplo, el ASIP de este año procura aumentar el nivel de matriculación neto de los niños (diferenciado por el de las niñas) en 4 puntos porcentuales más que el año pasado y aumentar el logro educativo en la educación primaria y secundaria.

5. *Usar la información de resultados para el aprendizaje administrativo y la toma de decisiones, así como para la información y la rendición de cuentas.*

- Se usa la información estadística reciente para la toma de decisiones sobre la asignación de recursos para subvenciones globales, becas, destinar donaciones para apoyo a los maestros en las escuelas con PTR alto, donaciones para la construcción de aulas y así sucesivamente.
- Sin embargo, el usar la información de resultados para el aprendizaje administrativo requiere mucha capacidad y el desarrollo de la cultura de trabajo.

Referencias

Plan Anual de Implementación Estratégica (abril de 2005).

Plan de educación básica distrital. Manual para la evaluación.

SIGE.

Para más información

Contacto: Ram Balak Singh, Director Adjunto, Departamento de Educación; DANIDA/ESAT

Contacto : Karsten Jensen, Asesor Técnico Principal, DANIDA/ESAT

Correo electrónico: kjensen@esat.org.np



Parte 4. Ejemplos de GpRD en las agencias de desarrollo

Panorama general

Las agencias de desarrollo están convergiendo alrededor de agendas de resultados que comparten elementos y enfoques comunes. Se proponen aumentar el énfasis en los resultados en sus estrategias, instrumentos, incentivos y sistemas de información. Además, las agencias de desarrollo están colaborando cada vez más entre sí para armonizar los enfoques basados en resultados y para un apoyo mejor coordinado para fortalecer la capacidad de los países socios de administrar para resultados.

Programación de país basada en resultados

Muchos organismos de desarrollo están usando enfoques basados en resultados para mejorar el alineamiento de su programación de país con las estrategias del país. Están derivando los objetivos de programación de país directamente de los resultados especificados en la estrategia para la reducción de la pobreza (o proceso equivalente) del país socio, y vinculando su apoyo al marco de gasto nacional del país socio.

Productos y servicios operativos

Si bien las estrategias y la programación del país son importantes, por sí mismos no logran resultados. Si las intervenciones de desarrollo individuales que financian las agencias internacionales han de lograr resultados, deben ser de gran calidad, relacionarse con la estrategia del país y tener sinergias con otras operaciones en los niveles nacional y sectorial. Muchos organismos están prestando mayor atención a la calidad y al impacto de sus operaciones a través de la mejora de la planificación, del monitoreo y la evaluación, de la administración de la cartera y la gestión del ciclo de vida.

Incentivos

Las lecciones derivadas de los procesos de gestión de cambios institucionales sugieren que cuando la gerencia superior y media concentran sistemáticamente su atención en un tema institucional o práctica clave, le dan al personal una señal clara a seguir. En la mayoría de las agencias internacionales, la dirección está demostrando cada vez más su interés y compromiso con la agenda de resultados. Las agencias de desarrollo están empezando a identificar y ajustar las políticas de recursos humanos y presupuestarias para así proveer incentivos para el logro de la agenda de gestión para resultados de desarrollo. También se está prestando mayor atención a la formación de la capacidad del personal para implementar la concentración en los

resultados a nivel de país, al monitoreo e información de su contribución al desarrollo de los países socios y a proveer la orientación apropiada, la capacitación y los sistemas de tecnología de la información.

Información institucional

La información institucional es fundamental para informar a los interesados directos – tanto a los países socios como a la autoridad de financiamiento de los donantes – acerca del avance en la agenda y para asegurar la atención sostenida de la gerencia y el seguimiento institucional. Desde la Conferencia de Monterrey, tanto las agencias de desarrollo bilaterales como multilaterales han estado mejorando su trabajo de efectividad del desarrollo y fortaleciendo su información institucional, como lo muestran algunos de los ejemplos del Libro de consulta.

Asignación de la ayuda basada en el desempeño

Unas cuantas agencias internacionales están experimentando con enfoques formalizados basados en el desempeño para la asignación de la ayuda. Hay algún debate sobre cómo esto se ajusta con otros aspectos de la agenda global sobre la gestión para resultados de desarrollo. Hay muchos temas que se deben considerar, ya sea a nivel de cómo opera cada organismo y país socio o bien dentro del sistema internacional de ayuda en su totalidad. Se necesitará análisis y debate adicionales para ayudar a determinar en qué caso y cuándo se deben usar tales enfoques.

Armonización de las herramientas y sistemas basados en resultados

Los instrumentos de gestión para resultados de desarrollo usados por las agencias tienen muchas características y aplicaciones comunes, aunque las etiquetas varíen levemente de organización a organización. La GpRD proporciona un lenguaje y un conjunto de



conceptos comunes alrededor de los cuales crear un mejor diálogo de resultados y una mayor coordinación entre las agencias, así como entre las agencias y los países socios. Las agencias están comenzando a compartir sus herramientas y prácticas internas ampliamente entre sí (y con los países socios) para fomentar aún más el aprendizaje administrativo y el cambio institucional. Muchos ejemplos en el Libro de consulta demuestran cómo las agencias de desarrollo están aprendiendo a aplicar las herramientas de GpRD eficazmente en su organización interna y en la gestión de programas, y como base para mayor sinergia y armonización con los países socios y otros organismos en torno del logro de los resultados del país, regionales o mundiales. El intercambio de experiencias entre las agencias donantes y con los países socios debe ayudar a avanzar el proceso de aprendizaje en GpRD.



Principios de la GpRD	Ejemplos de las herramientas en uso para gestionar para resultados en las agencias de desarrollo	Por qué estos son importantes
Centrar el diálogo sobre los resultados en todas las fases del proceso de desarrollo	Política del organismo/marcos de prioridad Estrategias de programación del país Estrategias temáticas/sectoriales Marcos de resultados del proyecto Mecanismos de planificación y consulta de los interesados directos/socios Modelos lógicos o cadenas de resultados (integrado en todo lo anterior)	Se usan herramientas y procesos basados en resultados para planificar e implementar los resultados intermedios vinculados a los resultados del país. Se adaptan diferentes herramientas según el nivel en el que se usan, pero todas indican cómo contribuyen los resultados de política, de programa de país, temáticos y de proyecto a los resultados del país, regionales o mundiales, incluyendo el apoyo a los Objetivos de Desarrollo para el Milenio (ODM).
Alinear la programación, el monitoreo y la evaluación con los resultados	Planes estratégicos de varios años o planes renovables de trabajo en todo el organismo Planes de gestión de programa/proyecto y planes de trabajo y presupuestos anuales Capacitación y normas para la planificación de proyectos/programas y la gestión para resultados Planes de gestión del desempeño	Se usan herramientas basadas en resultados para demostrar cómo contribuirán las inversiones e insumos del organismo a los resultados del país, regionales y mundiales, así como para indicar cómo pueden los diferentes procesos de gestión del organismo apoyar a lograr los resultados.
Mantener la medición y la información de los resultados lo más sencillo, económico y fácil de usar que sea posible	Sistemas de M&E, planes y normas (incorporando el SIG) Marcos de auditoría y gestión de riesgos Marcos de medición del desempeño Marcos de monitoreo de programas/proyectos Normas y herramientas de evaluación Normas y herramientas de auditoría Normas y herramientas de análisis de riesgos Capacitación y normas para el diseño de indicadores, recopilación de datos y análisis	Las herramientas y guías describen los pasos y procesos a usarse en la recopilación y análisis de los datos de desempeño a diferentes niveles dentro de las agencias de desarrollo, y forma la base para continuar el desarrollo de habilidades con los gerentes y el personal del organismo.
Administrar para –y no por– resultados, organizando los recursos para lograr los efectos esperados	Evaluaciones y revisión del desempeño Procesos y revisiones internas/externas del monitoreo del desempeño Auditorías del desempeño y la gestión Estudios temáticos y sectoriales	La información del desempeño del monitoreo y la evaluación se usa como la base para evaluar el progreso hacia los resultados identificados del país, regionales o mundiales a diversos niveles.
Usar la información de resultados para el aprendizaje administrativo y para la toma de decisiones, así como para informar y rendir cuentas	Informes anuales de desempeño del organismo a juntas/comités asesores y funcionarios electos y a sus ciudadanos Informes anuales de desempeño del programa de país a los encargados de adoptar las decisiones del organismo e interesados directos externos Mecanismos de consulta de interesados directos/beneficiarios Capacitación y normas para la toma de decisiones de gestión basadas en la información sobre los resultados	Los informes dentro de las agencias y entre ellas y entre las agencias y sus interesados directos principales proporcionan la base para la revisión estratégica continua del organismo, el ajuste del desempeño y la reasignación de los recursos.



Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional: Administración institucional para resultados de desarrollo

Autor: Ann Good, Analista Principal de Revisión de Desempeño, Oficina de Gestión orientada a Resultados, Desempeño y Gestión del Conocimiento, ACIDI, Canadá

Resumen Ejecutivo

Como organismo de desarrollo, el enfoque de la ACIDI en la Gestión para resultados de desarrollo (GpRD) – su régimen de gerencia basada en resultados – funciona como un elemento integral en su asignación de recursos y toma de decisiones, recalando la importancia de fijar expectativas realistas para los resultados, logrando la participación significativa de los interesados directos, evaluando el riesgo, el progreso del monitoreo y asegurando la transparencia en la información del desempeño. Sintetiza la importancia que el organismo concede a la colaboración estrecha con sus países socios (y donantes asociados) para asegurarse de que sus necesidades, intereses y capacidades se reflejen en los procesos de gestión para resultados empleados en las intervenciones apoyadas por la ACIDI, y compartiendo lo que se va aprendiendo dentro de la comunidad internacional.

En la gestión para resultados de desarrollo, la ACIDI reconoce que tiene mucho por recorrer, a pesar de su reputación como líder y ser reconocida entre los departamentos del gobierno canadiense relacionados como un buen ejemplo de implementación de gestión orientada a la consecución de resultados. Uno de los desafíos más difíciles de la ACIDI estriba en conciliar su responsabilidad para demostrar los resultados del gasto de fondos públicos al Parlamento y los contribuyentes del Canadá y, al mismo tiempo, cumplir su compromiso con los Principios de la Armonización de Donantes CAD de la OCDE, que apoyan a los países socios a apropiarse de sus propios procesos de desarrollo.

Este ejemplo ilustra cómo una cultura institucional fuerte de GpRD puede ayudar a solidificar las asociaciones con los países en desarrollo, los donantes asociados y otros interesados directos y a usar los principios de la eficacia de la ayuda para apoyar el desarrollo sostenible. También provee una foto instantánea de lo que la ACIDI ha logrado hasta ahora, lo que se ha aprendido y cómo se está buscando continuamente el mejoramiento en el desempeño.

Objetivo

La ACIDI tiene una experiencia de 10 años en la gestión para resultados de desarrollo. Desde la implementación de su primera política de evaluación del desempeño en 1994, la ACIDI ha endosado los Objetivos de Desarrollo para el Milenio, apoyado la declaración de Addis Abeba y el consenso de Monterrey, promovido los principios de Marrakech de febrero de 2004 y endosado la Declaración de París de abril de 2005, al tiempo que intentaba mejorar la congruencia de su propio desempeño con estos enfoques y principios. En lo que se refiere a su rendición de cuentas, sin embargo, la ACIDI ha tenido que equilibrar los compromisos tanto con sus electorados nacionales como internacionales.

La “Declaración de política sobre el fortalecimiento de la eficacia de la ayuda” de la ACIDI, de septiembre de 2002, reiteró la firme concentración del organismo en los resultados, y fijó el curso para que la propia ACIDI se convirtiese en una institución de aprendizaje más basada en el conocimiento. La tercera Estrategia de Desarrollo Sostenible 2004–2006 del organismo es un plan de trabajo renovable, complementando un Informe Anual sobre los Planes y las Prioridades (el

elemento de planificación del ciclo de vida de la gestión del desempeño) y el Informe Anual de Desempeño Departamental basado en resultados requerido de todos los departamentos del gobierno canadiense.

La ACIDI es responsable ante el Parlamento y los contribuyentes del Canadá según lo requerido por los “Resultados para los canadienses” del régimen gubernamental (Treasury Board Secretariat, 2000). La Oficina del Auditor General del Canadá no exige la atribución para cada dólar de asistencia para el desarrollo dado a sus socios. Se reconoce que la ACIDI contribuye a los esfuerzos de otros y por lo tanto comparte la rendición de cuentas con sus socios del país en desarrollo y el resto de la comunidad mundial de desarrollo por el logro de resultados de desarrollo, el progreso en los Objetivos de Desarrollo para el Milenio y la satisfacción de otros compromisos internacionales.

Diseño e implementación

El modelo de lógica institucional actual de la ACIDI, enunciado en 2002, comprende los Resultados Clave del Organismo, que operan en tres niveles de resultados:



Resultados de desarrollo (impacto en los países en desarrollo). El marco de desempeño de larga data de la ACDI contiene cuatro áreas clave del desarrollo sostenible: el bienestar económico, el desarrollo social, la sostenibilidad y la regeneración ambiental, y la gobernanza. La igualdad de género y el ambiente se consideran como temas intersectoriales.

Resultados instrumentales (programas y estrategias eficaces). Estos resultados reflejan el control de la ACDI sobre la orientación de su programación, las estrategias para mejorar la efectividad del desarrollo, las políticas y los procedimientos de gestión, la elección de la focalización apropiada sectorial y temática, la elección de la focalización geográfica apropiada, los esfuerzos para comprometer a los canadienses en la mejora de la eficacia de la ayuda y el fortalecimiento institucional de los socios de la ACDI.

Resultados de la gestión (herramientas adecuadas, internas al organismo). La ACDI es plenamente responsable del logro de sus resultados de gestión, que a su vez contribuyen a los resultados de desarrollo. Estos incluyen la gestión de recursos humanos, la tecnología de la información y la armonización de prioridades de planificación, de asignación de recursos y de información.

Estas áreas clave forman el núcleo del Marco de Rendición de Cuentas de la Gestión orientada a la consecución de resultados de la ACDI. La incorporación del mandato de la ACDI, los Objetivos de Desarrollo para el Milenio y los compromisos relacionados y los principios del desarrollo eficaz, estas declaraciones para resultados proveen la base conceptual para que la ACDI planifique, financie, implemente, monitoree, informe y evalúe su trabajo.

Si bien aún se debe elaborar un Marco de Auditoría Basada en el Riesgo inclusivo, se ha realizado considerable trabajo para identificar los riesgos fundamentales para el logro de los resultados de desarrollo – tanto riesgos institucionales internos de la ACDI como riesgos en lo que se refiere a los países socios – y para desarrollar medidas para mitigar y llevar esos riesgos a niveles manejables. A medida que la ACDI se involucra más en programas de múltiples interesados directos, la responsabilidad conjunta con los países socios no sólo reduce el riesgo para cada donante sino que también fortalece la gestión y la rendición de cuentas del programa apoyado y contribuye a resultados mejores y más duraderos.

La implementación de la GpRD requiere un monitoreo y una evaluación del desempeño sólidos, conjuntamente con los socios. Esto asegura la toma de decisiones basada en la interacción de los resultados, los riesgos y los recursos. La información sobre los resul-

tados de desarrollo es fundamental para la administración del ciclo de vida de las inversiones individuales y los programas. En el caso de los resultados instrumentales, la información sobre la contribución del Canadá a un esfuerzo particular de donantes múltiples – por ejemplo, la influencia particular de política de Canadá con un país socio, su asistencia técnica, su apoyo a la capacidad de M&E – es monitoreada y captada, especialmente en inversiones y apoyo presupuestario con alcance sectorial. Es más, la ACDI es cada vez más capaz de informar sobre los resultados instrumentales en lo que se refiere a las asociaciones institucionales que a su vez afectan a los resultados de desarrollo. Por lo tanto, hay evidencias para justificar el financiamiento canadiense de socios internacionales respetados – como las agencias de las Naciones Unidas e instituciones financieras internacionales, así como socios canadienses como las ONG – para alcanzar conjuntamente las metas de desarrollo internacionales.

La ACDI tiene una cultura fuerte de desempeño que se basa en un proceso de revisión doble. Algunas evaluaciones son realizadas por la Oficina de Desempeño y Gestión del Conocimiento, y otras son realizadas por la rama geográfica o de programa. Un objetivo importante de las auditorías internas y evaluaciones de la ACDI es orientar los informes hacia las “ventanas de decisión”. Estos son los puntos de influencia donde los hallazgos, las recomendaciones y las lecciones tendrán el mayor impacto sobre la política del organismo y en la planificación, el diseño y la entrega de programas. De acuerdo con el Marco de Rendición de Cuentas de la Gestión orientada a la consecución de resultados de la agencia, un muestreo representativo de los negocios de la ACDI – que incluya a las políticas del organismo, los programas, las inversiones y los temas sectoriales – debe ser evaluado anualmente por la auditoría interna y las funciones de evaluación. Por consiguiente, la auditoría interna independiente y las divisiones de evaluación en la Oficina de Desempeño y Gestión del Conocimiento realizan cerca de un tercio de todas las evaluaciones debido a su naturaleza estratégica. Estas pueden incluir la participación en la evaluación de donantes múltiples de las inversiones conjuntas de las instituciones asociadas o de los programas de desarrollo de los países socios. Para las auditorías internas y evaluaciones realizadas por las oficinas de programa y regionales de la ACDI, la Oficina de Desempeño y Gestión del Conocimiento constituye un equipo de desempeño para prestar apoyo técnico para facilitar la autoevaluación, principalmente de las inversiones y los programas.

Como ya se ha señalado, las auditorías internas y evaluaciones por las oficinas de programa son consideradas evaluaciones institucionales independientes. No obstante, debe señalarse que la Oficina del Auditor



General del Canadá también evalúa periódicamente a la ACIDI. Estas evaluaciones se emprenden para asegurar que el organismo no comprometa la capacidad de sus auditores y evaluadores internos para conducir evaluaciones de desempeño objetivas.

Problemas encontrados

La ACIDI ha tenido la mejor de las intenciones de hacer su enfoque a la gestión de ciclos de planificación, monitoreo e información para resultados lo más sencillo, económico y fácil de usar posible. No obstante, todavía queda mucho por hacer en esta área. La ACIDI preparó su primer plan de trabajo con determinación de costos para su ciclo de planificación 2003–2004, vinculando los resultados previstos con las asignaciones de recursos más rigurosamente que nunca. Este paso, sin embargo, significó que fueron articulados en el modelo lógico, pero el personal no había tenido un ciclo anual completo para elaborar los indicadores y saber lo que era apropiado para su programación particular dentro del organismo.

Cuando este requisito se instituyó, la ACIDI todavía estaba en el proceso de cambiar su focalización de la inversión (en proyectos o iniciativas como la asistencia técnica) a un enfoque de mayor nivel en los programas de país, regionales o institucionales. Pero con el nuevo enfoque, ¿cuál es la mejor manera de medir los resultados? La solución fue doble. Primero, las normas para los marcos de los programas de desarrollo de los países debieron actualizarse urgentemente, incluyendo un nuevo marco de medición del desempeño a nivel de programa. Esta revisión podría hacerse para reflejar mejor el apoyo específico del Canadá, así como los enlaces entre el programa de la ACIDI y el programa de desarrollo más amplio del país socio, por ejemplo, su Estrategia para la Reducción de la Pobreza.

En segundo lugar, mientras este nuevo modelo de medición del desempeño estaba siendo desarrollado, se hizo evidente que ciertos tipos de programación no se ajustaban al modelo del Marco del Programa de Desarrollo del País. En muchos casos, un Marco de Medición del Desempeño institucional era más apropiado. La ACIDI ahora está trabajando para mejorar la captura de los resultados de desarrollo y los resultados instrumentales a través de su apoyo a los bancos multilaterales de desarrollo, las Naciones Unidas y otros socios. Este refinamiento extenderá la capacidad del Canadá para cumplir con sus compromisos con el desarrollo internacional.

Más allá de la necesidad de evaluar el desempeño de los programas que la ACIDI apoya en el extranjero, el personal estaba luchando con los requisitos del monitoreo del desempeño y requisitos de información por

los cuales todos los órganos del gobierno canadiense son responsables. El cumplimiento de estas responsabilidades significó que a veces se perdieran oportunidades para la evaluación y la toma de decisiones de desempeño conjuntas con otros socios para el desarrollo. Un estudio de 2003 de la información de desempeño para este nivel indicó que los directores de programa de la ACIDI en general no consideraban los requisitos de información como un instrumento de gestión del desempeño; en efecto, la recolección de la información pertinente para el cumplimiento estaba esencialmente desconectada de la información sobre el desempeño de los programas y para el organismo en su totalidad. Es claro que esta incongruencia debe abordarse para que haya una base de evidencia sólida para la información; y dentro de la ACIDI, se debe promover la voluntad para hacerlo.

La función de evaluación del desempeño es fundamental; sin embargo las oficinas de programa de la ACIDI todavía carecen de recursos humanos con suficientes habilidades en gestión orientada a la consecución de resultados. Un buen signo es que una revisión independiente de la Oficina de Desempeño y Gestión del Conocimiento en 2004 indicó que su Unidad de Gestión orientada a la consecución de resultados tenía un impacto muy favorable sobre la capacidad del organismo de administrar para resultados, a pesar de contar con sólo dos empleados de tiempo completo para apoyar a las oficinas para desarrollar sus habilidades en la gestión orientada a la consecución de resultados y en administrar para resultados.

Si bien la evaluación por pares de la ACIDI realizada por OCDE/CAD en 2002 fue en general positiva, se advirtió respecto de los elevados costos para los donantes de administrar la asistencia canadiense para el desarrollo en el extranjero. El enfoque actual se dirige a la reducción de gastos administrativos mediante el desplazamiento de más apoyo a los países con relaciones mejoradas del programa. La ACIDI participará con otros donantes en más enfoques basados en programas, incluidos los ES y el apoyo presupuestario. Esta estrategia se evaluará internamente a través de auditorías y evaluaciones de programa en los próximos años.

Adaptaciones durante la implementación

Se ha requerido que las adaptaciones aborden tres niveles de la gestión para resultados: inversión, programa y desempeño institucional.

Desde 2002, se ha mejorado la atención a los Marcos de Gestión de Desempeño a nivel de programa. Se emprendieron asimismo esfuerzos paralelos para aumentar la cobertura de la información del desempeño a nivel de inversión, mejorando así la base de eviden-



cia para la información a nivel de programa. También se debieron desarrollar plantillas electrónicas fáciles de usar, y las fechas límite para entregar la información anual tuvieron que ajustarse. Esto permitió al personal de la ACDI y a los socios compartir electrónicamente la información más fácilmente y facilitó la colaboración en el monitoreo e información del desempeño conjunto.

En 2004–2005 se lanzó una iniciativa para mejorar la información a nivel de inversión. Una herramienta de monitoreo e información de inversión (HMII) se puso a prueba desde principios de 2005, con la meta de hacerla más relevante para cada línea de negocios de la ACDI. Debe reflejar mejor no sólo los programas bilaterales de la ACDI, sino sus programas multilaterales y la cooperación con las ONG, las universidades canadienses, o el sector privado canadiense. La HMII incorpora una nueva característica: Reflejará tanto los resultados instrumentales como los de desarrollo, así como los principios de la efectividad del desarrollo. Es más, puede proveer una conexión necesaria entre cada inversión y los programas que apoya, así como aportar evidencia de su contribución a los resultados institucionales.

Durante este mismo período, la ACDI también llevó a cabo su primera evaluación de una política: la política de igualdad de género. Las enseñanzas extraídas han sido introducidas provechosamente en la redacción de la próxima generación de documentos de política y han mejorando los campos de datos para las nuevas HMII.

Además, la capacitación básica en Gestión orientada a la consecución de resultados ha sido rediseñada, centrándose ahora, por ejemplo, en el nivel de confianza del personal con las herramientas de desempeño, las habilidades para desarrollar modelos lógicos, análisis de marcos lógicos, marcos de medición del desempeño y para identificar y administrar los riesgos. El personal está siendo alentado a monitorear el progreso hacia los resultados en colaboración con los países socios y los donantes asociados. Para ayudar a probar estas nuevas herramientas se ha formado una red de comunidad de práctica.

Como parte de su Informe del Desempeño Departamental, la ACDI intentó su primer “scorecard” institucional en 2003–2004, una herramienta que se perfeccionará en años venideros. En la mayoría de las áreas de Resultados Clave del Organismo, la calificación de la ACDI fue “satisface con éxito las expectativas”.

Resultados logrados

La aplicación gradual de la Gestión orientada a la consecución de resultados por la ACDI incluye los siguientes logros:

- El personal está más involucrado en el proceso y está “participando” en el desarrollo de nuevas herramientas de desempeño;
- Ha mejorado el enfoque institucional a los resultados por país (a través de canales bilaterales, multilaterales y de la asociación canadiense);
- El vínculo entre el nivel de inversiones, el nivel del programa y la información institucional es más fuerte;
- En áreas como la armonización de donantes, ha mejorado la capacidad para administrar de acuerdo con la eficacia de la ayuda y para la captura de resultados;
- La capacitación y entrenamiento del personal de la ACDI ha mejorado; y
- Los resultados, los recursos y la gestión de riesgos están todos más estrechamente vinculados.

Enseñanzas extraídas y factores para el éxito

El gobierno debe contraer un compromiso fuerte. El fuerte compromiso del gobierno canadiense con la Gestión para resultados de desarrollo ha sido un factor fundamental en el avance de los esfuerzos de armonización y el trabajo conjunto con los donantes y países socios. Mejor capacitación y mejores herramientas están ayudando a desarrollar las habilidades de personal. Una iteración temprana de un equipo de extensión de gestión orientada a la consecución de resultados dentro de la Oficina de Desempeño y Gestión del Conocimiento está incluyendo activamente a otros jugadores institucionales – por ejemplo, la Oficina de Política–. La orientación general en la gestión del desempeño está extendiéndose en todo el organismo.

El organismo debe estar comprometido de arriba abajo. Dentro del propio organismo de desarrollo debe haber un compromiso muy fuerte, tanto de arriba abajo como de abajo arriba. El esfuerzo necesario para comunicar el mensaje al personal del donante – y luego impartir capacitación, guías y herramientas – no se debe subestimar. El concepto de GpRD no puede asimilarse sólo para finalidades de cumplimiento. Hasta tanto un organismo no tenga su propio modelo lógico de desarrollo claro y pueda articular sus propios resul



tados de una manera transparente, no puede exigir razonablemente la GpRD de sus socios. Luego, los donantes deben estar dispuestos a ayudarles a los socios a desarrollar sus propios marcos de resultados y a formar la capacidad institucional según sus propias necesidades.

Los donantes deben lograr el equilibrio entre la rendición de cuentas a sus gobiernos y la rendición de cuentas a sus socios. Una de las lecciones más importantes es que las agencias de desarrollo deben equilibrar la tensión entre la rendición de cuentas a sus socios y donantes asociados y la rendición de cuentas a la fuente de financiamiento de su propio gobierno. A veces las dos responsabilidades se complementan y refuerzan; pero otras veces no. El organismo debe dedicar esfuerzos para negociar con su propia fuente de fondos. Eso significa informar a los contribuyentes y al Parlamento de las expectativas apropiadas de la programación del desarrollo, especialmente en lo que se refiere a adoptar las decisiones sobre la asignación de recursos, la evaluación del progreso y la información sobre el desempeño. Hasta que esta tensión se resuelva, las agencias donantes no pueden apoyar fácilmente y plenamente a los socios del país en la gestión para resultados de desarrollo.

La vieja mentalidad de control bilateral perdura; pero debe reemplazarse – en la práctica como en la teoría– con principios de asociación, rendición de cuentas y confianza. La ACDI sigue reorientando al personal que se capacitó en el supuesto del control bilateral – es decir, que las empresas u organizaciones canadienses serían contratadas para implementar directamente los proyectos e iniciativas, con mucho más énfasis en el proceso que en los resultados. Hoy, con mayor énfasis en los principios de Fortalecer la Eficacia de la Ayuda – por ejemplo, liberando la ayuda y usando las capacidades de adquisición de los socios – se necesita un cambio en el modo de pensar. Esto se aplica a la programación conjunta del desarrollo en los países socios, a la colaboración con otros donantes y a las asociaciones internacionales de confianza.

El financiamiento es algo más que sólo lograr metas. No obstante el apoyo firme a los Objetivos de Desarrollo para el Milenio – ya sea directamente con países socios o a través de socios multilaterales –, la ACDI ha aprendido que no puede administrar su financiamiento sólo en lo que se refiere al logro de las metas. Se deben enunciar las metas y el impacto potencial a largo plazo. Éstos deben ser visibles y comprensibles para la ACDI y los socios. Considerar, por ejemplo, que un ES de educación básica podría no llegar a alcanzar las metas acordadas con los donantes y, no obstante, el país socio podría estar logrando avances sustanciales con relación a indicadores como la capa-

cidad institucional. Cada vez más, la ACDI ha aprendido a adoptar una visión a más largo plazo cuando se enfrenta con situaciones como éstas. Empezaría revisando las opciones para alcanzar mejor la meta establecida – mayor acceso a la educación básica para niñas y niños –, promoviendo así el diálogo sobre la posible reasignación de recursos y revisando las estrategias en proceso para lograr más eficazmente los resultados propuestos.

Conclusiones y aplicación a otros donantes

Una GpRD sólida requiere probar un enfoque y monitorearlo para aprender. Ningún proceso es perfecto y nunca debe ser estático; el objetivo es la mejora continua. Si la ACDI hubiese asignado recursos humanos más intensivamente en las fases iniciales, la integración institucional de la gestión orientada a la consecución de resultados podría haber evolucionado sobre una base más sólida. Dentro del organismo y en las relaciones con sus socios, el progreso es todavía desigual. Con el lujo de más tiempo y mayores recursos, la ACDI podría tomar medidas más firmes para intensificar su propio desempeño – por ejemplo, con instrumentos de gestión orientada a la consecución de resultados, guías y capacitación actualizados y mejorados–.

El hecho de que la gestión orientada a la consecución de resultados es esencial para el marco de desempeño del gobierno canadiense es una buena señal para la sostenibilidad de los esfuerzos de la ACDI. La ACDI seguirá planificando y administrando su programación de desarrollo – e informando sobre ella – de una manera basada en resultados. En cuanto a la programación en los países socios, la ACDI tiene en cuenta su relación con las participaciones de otros donantes. La ACDI todavía puede considerar el apoyo directo mediante intervenciones bilaterales específicas; sin embargo, la lente de la gestión orientada a la consecución de resultados le permite al organismo analizar mejor el contexto para la asistencia y decidir el mejor papel que puede desempeñar el Canadá. Como participante activa en la comunidad donante, la ACDI está abierta a intercambiar su experiencia con otros donantes y socios. Está comprometida firmemente a desarrollar – y usar – el creciente cúmulo de conocimientos sobre la Gestión para Resultados de desarrollo.



Referencias

- ACDI. "Report on Plans and Priorities," 2003/04 (Informe sobre planes y prioridades). http://www.tbs-sct.gc.ca/est-pre/20032004/CIDA-ACDI/CIDA-ACDIr34_e.asp
- ACDI. "Departmental Performance Report," 2003/04 (Informe de desempeño departamental). http://www.tbs-sct.gc.ca/rma/dpr/03-04/CIDA-ACDI/CIDA-ACDIr34_e.asp
- ACDI. "Sustainable Development Strategy," 2004-06 (Estrategia de desarrollo sostenible). http://www.acdi-cida.gc.ca/cida_ind.nsf/vLUallDocByIDEn/FCE191BBB632F47285256E3C004A9109?OpenDocument
- Treasury Board Secretariat of Canada. "Results for Canadians." http://www.tbs-sct.gc.ca/res_can/rc_e.asp
- Treasury Board Secretariat of Canada. "e-learning Tool for Results-Based Management." http://www.tbs-sct.gc.ca/eval/tools_outils/RBM_GAR_cour/Bas/bas_h_e.asp

Para más información

Contacto: Ann Good, Analista Principal de Revisión de Desempeño, Gestión orientada a la consecución de resultados, Oficina de Desempeño y Administración del Conocimiento, ACDI, Canadá

Correo electrónico: ann_good@acdi-cida.gc.ca

Teléfono: 1-819-956-0516



Programación de país orientada a resultados: Aplicando los principios de gestión para resultados y prácticas y enseñanzas emergentes⁵³

Autores:

Elizabeth M. White, Especialista Principal de Resultados, Banco Mundial

Rosalía Rodríguez–García, Secretaría de Resultados OPCS, Banco Mundial

Introducción

Durante mucho tiempo los países y los donantes han estado preocupados con la efectividad de los recursos de desarrollo; pero se están realizando mayores esfuerzos de parte de los donantes y los países socios por igual para dar un mejor uso a los recursos de ayuda. Una orientación más fuerte hacia los resultados provee a los países y a los donantes una herramienta para mejorar las decisiones sobre la asignación estratégica y la gestión de los recursos (relevancia y eficacia) y un mecanismo para exponer los resultados demostrables (rendición de cuentas).

La programación de país orientada a resultados puede ser una herramienta potente. Puede mejorar la selectividad estratégica y la alineación con las metas de desarrollo y de reducción de la pobreza del país. También puede permitir un mejor diagnóstico de las compensaciones y ayudar a establecer las prioridades mediante un análisis más cuidadoso de la causalidad verosímil en el proceso de desarrollo. Puede facilitar los enfoques intersectoriales para evaluar y responder a las políticas de desarrollo y las instituciones del país considerando los objetivos de desarrollo a largo plazo. Por último, provee una herramienta para lograr resultados, incluido un marco más fuerte de monitoreo y evaluación.

El proceso de diseñar un programa de país orientado a resultados es igualmente útil. Ofrece una oportunidad a las agencias de desarrollo y a los gobiernos para formar consenso alrededor del mejor enfoque para alcanzar las metas de desarrollo e identificar la contribución de las agencias. Esto también puede crear las condiciones para la implementación que se centra en los resultados y la asociación para lograr resultados.

Esta nota provee un panorama de los principios y las prácticas emergentes al diseñar y poner en práctica la programación de país orientada a resultados. Aprovecha en gran medida el trabajo reciente del Banco Mundial en probar la estrategia de asistencia al país basada en resultados. También aprovecha las discusiones con otros organismos de ayuda involucrados para mejorar la concentración en resultados de sus estrategias y programas de país. Un taller realizado en septiembre de 2004 del esfuerzo colaborativo de OCDE/CAD sobre la Gestión para resultados de desarrollo brindó una oportunidad a los profesionales de los diversos organismos de desarrollo para intercambiar sus experiencias en la programación de país orientada a resultados. Los materiales posteriores de este taller complementarán el centro de esta nota.

⁵³ Esta nota fue preparada por Elizabeth M. White y Rosalía Rodríguez–García. Se basa en gran medida en el trabajo de Alison Scott y John Paul Fanning del Departamento del Reino Unido para el Desarrollo Internacional, que está preparando una nota sobre las “Prácticas Emergentes para Mejorar el Desempeño de la Ayuda al Administrar para Resultados de desarrollo: La Programación de País Orientada a Resultados”. Los hallazgos, interpretaciones y conclusiones expresadas en este documento son totalmente de las autoras. No representan necesariamente la visión del Grupo del Banco Mundial, sus Directores Ejecutivos o los países que representan por lo que no se les deben atribuir.



Objetivos y principios

Las agencias de desarrollo están alineando cada vez más sus programas de cooperación con las prioridades del país tal como se ha enunciado a través de una estrategia de reducción de la pobreza u otra estrategia nacional. Esta alineación está fortaleciéndose con marcos que vinculan claramente el apoyo de las agencias a los resultados esperados del país. La programación de país orientada a resultados respeta el consenso sobre la gestión para resultados de desarrollo y la armonización.⁵⁴ Si bien la experiencia es todavía muy nueva respecto a lo que constituye buenas prácticas en la programación de país orientada a resultados, los principios emergentes han sido útiles para enunciar los objetivos de la programación de país orientada a resultados. Estos principios son aplicables a todos los contextos del país y permiten la adaptación y flexibilidad a circunstancias únicas. Los principios también se alinean bien a los cinco principios centrales de administrar para resultados.

Los principios de programación de país orientada a resultados se extraen de los principios internacionalmente acordados para la eficacia de la ayuda. Estos se han planteado en varias formas, como el Programa de CAD para el siglo 21 (1996), el Marco Integral de Desarrollo (1998), el consenso de Monterrey (2002), el Foro de Alto Nivel de Roma de CAD (2003) y los principios GpRD acordados en Marrakech (2004). Estos son:

Alinear el programa orientado a resultados a las metas propias del país – con criterio selectivo. Un programa de país orientado a resultados comienza con las metas del país (como los Objetivos de Desarrollo para el Milenio, el crecimiento, etc.) enunciadas en la estrategia nacional. Luego vincula el apoyo financiero, las herramientas analíticas y el diálogo de política a esas metas donde el programa en su totalidad puede agregar el mayor valor. Esto requiere que el equipo haga las compensaciones necesarias entre muchas prioridades y analice diferentes opciones para contribuir a los resultados de desarrollo. Por lo tanto, el proceso de emprender un enfoque basado en resultados permite una exposición más explícita de la causalidad verosímil en el proceso de desarrollo, y facilita un enfoque intersectorial para evaluar y responder a las políticas de desarrollo y las instituciones del país considerando los objetivos de desarrollo a largo plazo. El proceso ofrece una oportunidad a las agencias de desarrollo y el gobierno para formar consenso sobre el

mejor enfoque para alcanzar las metas de desarrollo e identificar la contribución de las agencias.

Especificar los resultados que pueden ser influidos directamente y administrados por el programa de país durante el período de implementación. Se necesita otro nivel de selectividad para definir los resultados directamente influidos por el programa de país durante el período de implementación. La especificación de las limitaciones de desarrollo que abordará el programa de país – a menudo en una manera multisectorial – es el primer paso al definir los resultados intermedios (a veces denominados como la “mitad faltante”). Al ahondar sobre las metas de desarrollo de mayor prioridad hacia los resultados que se espera lograr durante el período de implementación, el equipo puede planificar mejor a lo largo de una amplia gama de productos y servicios. Esto incluye determinar si el programa en curso es todavía pertinente para las prioridades actuales de desarrollo, cómo la cartera y el diálogo el con el gobierno están progresando hacia los resultados, y las implicaciones del diseño de la estrategia.

Orientar la implementación hacia los resultados con buenos sistemas de monitoreo y evaluación que usen, no dupliquen, los sistemas del gobierno. Un programa de país orientado a resultados provee un marco contra el cual diseñar el programa de país, monitorear el progreso hacia los resultados esperados y probar su relevancia. Un marco de resultados sólido provee una herramienta para monitorear el progreso hacia los resultados y luego evaluar el desempeño. Durante la implementación, el marco de monitoreo se puede usar para la supervisión, gestión de cartera y el diálogo con el gobierno. Ayuda a evaluar si la implementación está en curso y advierte sobre la necesidad de investigar deficiencias en la estrategia general, a la vez que promueve la corrección a medio curso. La intención no es seguir un plan estrictamente predeterminado ni infundir comando–y–control dictado por las metas cuantitativas; sino que para suministrar la información pertinente, oportuna para que los cambios necesarios puedan lograr los resultados propuestos.

El monitoreo debe aprovechar los indicadores y fuentes de datos que forman parte de los sistemas de monitoreo nacionales y subnacionales del gobierno. Para evitar cargar la capacidad del país, se necesita flexibilidad en las expectativas de los puntos de comparación, metas cuantitativas y “el indicador perfecto”. En el proceso, los puntos débiles en los sistemas de monitoreo y evaluación del gobierno se hacen evidentes, creando una oportunidad para fortalecer los sistemas del país.

⁵⁴ Documento de DAC sobre las Buenas Prácticas: Armonización de las Prácticas de los Donantes para la Eficacia de la Entrega de la Ayuda.



Apoyar el fortalecimiento de la capacidad del país para administrar para resultados. Una orientación hacia resultados sostenible y exitosa depende de la capacidad del gobierno para administrar para resultados. Esto es compatible con el compromiso de la comunidad internacional de fortalecer los sistemas nacionales de monitoreo y evaluación integrados en la gestión del sector público.⁵⁵ Un programa de país orientado a resultados recalca la importancia de evaluar la capacidad del gobierno y determinar cuál es la mejor forma de fortalecer esta capacidad. Esto requiere ir más allá de un enfoque de proyecto–por–proyecto; requiere la integración de la gestión de resultados en las propias instituciones y sistemas del país.

Crear un entorno que promueve la acción basada en la información. La programación de país orientada a resultados sólo funciona en la medida en que los gerentes, los miembros del equipo y las contrapartes usen activamente un sistema de monitoreo eficaz. Esto puede implicar cambios de gestión importantes. La gestión para resultados de desarrollo no es sólo una solución técnica, sino que incluye factores de organización y humanos. El equipo del programa necesitará definir un sistema para supervisar la implementación. Debe alentar a cada actor a analizar y usar sistemáticamente y de forma rutinaria la información. Hay muchas maneras: el diálogo con el gobierno sobre posibles modificaciones operativas, reasignación de recursos, fortalecimiento de sinergias a través de elementos en la cartera, y revisiones necesarias de las estrategias y las políticas. Los planes del programa no tienen que sujetarse rígidamente al plan inicial. Cómo la programación individual del país se ajusta al sistema organizativo más amplio es importante para la sostenibilidad de la orientación a los resultados durante la implementación.

Experiencia temprana en el diseño de la programación de país orientada a resultados: Los casos de Mozambique y Camerún

Esta sección se basa en gran medida en el reciente programa piloto del Banco Mundial. La aplicabilidad inmediata de los principios fue muy obvia en los países de menores ingresos, donde el proceso de estrategia de reducción de la pobreza ya había provisto un marco de organización para el establecimiento de prioridades.⁵⁶ Esto permitió una discusión más pro-

funda de las compensaciones y las maneras para colaborar con otros socios del desarrollo hacia los resultados del país.

En Mozambique, la metodología cambió el modo de pensar acerca del desarrollo y las expectativas de una estrategia centrada directamente en los resultados. El equipo determinó los resultados clave que el programa del país debe cumplir en cuatro a cinco años y cómo estos contribuyen a las metas del país. La concentración cambió de los insumos, las actividades y los productos a los resultados esperados directamente influidos por el programa del país. Esta conversación se continuó con el gobierno. Cambió el contenido del diálogo – de cuánto financiamiento se podría esperar a los resultados a lograrse y cómo se podrían realizar. Plenamente tratado, el marco suministró una estructura para el examen exhaustivo de las metas y expectativas de todas las partes y una manera de monitorear y medir el progreso. Durante este proceso, el Banco y los equipos del gobierno participaron en un proceso de asignación y selección de prioridades; acordaron conjuntamente sobre las compensaciones que fueran aceptables para todos.

Además, el enfoque del país basado en resultados ejerció un efecto multiplicador en el trabajo de los donantes para apoyar la reducción de la pobreza. Catorce donantes se agruparon para colaborar con el gobierno en el plan de reducción de la pobreza y al apoyo a sectores específicos. Si bien acordaron sobre los principios, no habían podido traducir el plan nacional en un documento con direcciones operativas y asignación de recursos. El marco de resultados proporcionó el punto de partida: ayudó a organizar las discusiones, definir el punto de confluencia y encontrarle el sentido al apoyo de los donantes para vincular el presupuesto al plan de reducción de la pobreza. El equipo de país del Banco Mundial, el gobierno y otros donantes crearon una matriz que todos podrían apoyar. Eso le permitió al Banco alinear su programa para reflejar su ventaja comparativa.

El equipo del Camerún experimentó beneficios similares. Definieron claramente los resultados e indicadores a medir. El análisis de estos resultados trajo a colación la función crucial de contar con una capacidad sólida de monitoreo y evaluación. El trabajo del equipo del país se apoyó en las consultas con el gobierno y la sociedad civil. Se hizo cada vez más patente que la capacidad de medir los resultados era un componente integral de lo que se debía lograr. Los indicadores para medir el progreso hacia los resultados y luego los resultados mismos, no podían ser un sistema paralelo.

⁵⁵ El monitoreo y la evaluación orientada a resultados incluye la capacidad estadística.

⁵⁶ Se debe tener en cuenta que se indicó que la calidad de la orientación a resultados en el DERP era el principio más

débil en los casos de estudio realizados por OED – Examen de OED del Proceso de la ERP, 4 de mayo de 2004.



Más bien, tenían que basarse en los sistemas del gobierno ya establecidos. A veces, el proceso destacó áreas débiles en estos sistemas, aunque eso fue útil para el propio monitoreo del país del progreso hacia la reducción de la pobreza.

Implementación temprana

Muchos de los equipos del país están usando los marcos de resultados elaborados durante el diseño para administrar el programa para los resultados. Después de definir la alineación estratégica al Documento de Estrategia para la Reducción de la Pobreza, un equipo en Zambia se concentró en los resultados intermedios, determinando las sinergias a través del apoyo programático, el financiamiento de proyectos, el trabajo analítico y el diálogo de política. El grado en que el programa en curso y el planificado podría intentar abarcar demasiado se hizo más transparente, impulsando un replanteamiento útil de las áreas de trabajo. Esto colocó la discusión con el gobierno sobre el rendimiento de la cartera dentro del contexto más amplio de los resultados. El equipo del país ha desarrollado un sistema de gestión para seguir el progreso hacia la Estrategia de Asistencia al País. ¿Qué resultados se están usando en la implementación? ¿Donde se deben hacer las asignaciones para apoyar los resultados?

Enseñanzas de la experiencia en el diseño e implementación temprana

Es demasiado pronto para evaluar el impacto del enfoque en la efectividad del desarrollo. No obstante, el proceso de programación de país orientada a resultados y la implementación temprana han resaltado lecciones clave. La programación de país orientada a resultados contribuye claramente a la coherencia de un programa de país, las prioridades de desarrollo nacional y los compromisos internacionales. Por ejemplo, los Objetivos de Desarrollo para el Milenio sirven como un mecanismo para mostrar las conexiones entre el nivel de país, el nivel de programa/proyecto y el desempeño del organismo. Hacen mediciones de los resultados, así como los métodos y los sistemas que se pueden usar para seguir el progreso. El proceso de diseñar un programa de país orientado a resultados destaca el uso de enfoques multisectoriales; fomenta la coordinación alrededor de los resultados entre las agencias de desarrollo; y les permite a los gobiernos conocer más a fondo dónde y cómo las agencias de desarrollo pueden agregar valor para lograr los resultados de desarrollo, de ese modo mejorando los esfuerzos de armonización (véase el capítulo sobre armonización).

En los casos que se han analizado, resaltan ciertos factores fundamentales en cuanto al proceso y el contenido:

Proceso

- El liderazgo fuerte del director del programa y el equipo central del programa. Siempre debe centrarse en los resultados y en el país.
- Buena comprensión de la apertura o posible resistencia del país a un enfoque orientado a resultados, con un plan para lograr el apoyo.
- Apoyo justo a tiempo de expertos que pueden ayudar al equipo en las coyunturas fundamentales.
- Colocar adecuadamente el enfoque como una estrategia e instrumento de gestión, no sólo como otro tipo de condicionalidad o información.
- Concentración razonable en metas sectoriales individuales. Demasiado énfasis puede aumentar la tendencia hacia el establecimiento de prioridades de arriba hacia abajo, yendo en contra de los enfoques multisectoriales y la selectividad del país.

Contenido

- Reconocer que la Estrategia para la Reducción de la Pobreza puede tener limitaciones en su orientación hacia resultados, especialmente en el establecimiento de las metas y los indicadores. El proceso de la programación orienta a resultados puede reforzar los mensajes sobre la necesidad de establecer prioridades. Trae a colación temas de realismo y revela las prioridades para el apoyo a la formación de capacidad.
- El proceso de identificación de los resultados intermedios puede apuntar hacia el trabajo analítico débil, especialmente en las conexiones entre las políticas/programas y los resultados. Esto puede resultar en la programación para tratar estas debilidades.
- Asegurar que la concentración se mantenga sobre lo que necesita atención, no en lo que se puede medir – y tener presente la fuerza motivadora de los indicadores.
- Asegurar que las aptitudes adecuadas están disponibles. La conexión debe establecerse entre las necesidades de gestión del programa del país y lo que esto implica para el fortalecimiento de las capacidades.



Factores para el éxito y limitaciones

El éxito al aplicar un enfoque orientado a resultados depende de los sistemas institucionales y organizativos más amplios. Los campeones fuertes en los equipos de programa pueden producir un buen programa de país orientado a resultados con el convencimiento fundamental de los actores clave en el terreno y dentro de los equipos. Sin embargo, la ejecución de la orientación a resultados puede producir requerimientos en competencia en el programa por la organización, así como incentivos mal alineados y limitaciones de capacidad.

Hasta la fecha la experiencia es insuficiente para evaluar las implicaciones del sistema de organización en la gestión y el logro real de los resultados. Sin embargo, se identificaron las siguientes limitaciones posibles:

Demandas en competencia. La programación de país orientada a resultados es un instrumento de gestión que puede fortalecer los incentivos para administrar para resultados. Sin embargo, puede enfrentarse con requerimientos en competencia – por ejemplo, para la rendición de cuentas o la información. En la práctica esto puede conducir a varios compromisos y compensaciones. El nivel adecuado de la rendición de cuentas es un conductor clave para administrar para resultados. Sin embargo, los sistemas de rendición de cuentas deben estar diseñados para diferenciar los niveles de responsabilidad y no confundir el proceso de programación de país orientada a resultados con la declaración de “atribución”.

Incentivos. En pocas palabras, la programación eficaz de país orientada a resultados se debe complementar con incentivos para todos los actores.

- **Autonomía para los directores del programa.** La autonomía debe ser suficiente en cuanto a la autoridad para la toma de decisiones y flexibilidad del presupuesto para que los recursos se puedan asignar para lograr los resultados deseados.
- **Para los miembros del equipo.** Las señales de la gerencia son importantes. Se pueden enviar señales en cuanto a actividades individuales y proyectos, el reconocimiento de la resolución innovadora de problemas basada en resultados, las evaluaciones del desempeño y otros. El incentivo formal, como promociones y evaluaciones del desempeño, también puede influir en los miembros del equipo. Ayudan a determinar si trabajarán en una manera colaboradora multisectorial, según sea necesario para este tipo de programación, o si trabajarán contra la misma.

- **Para las contrapartes.** Las contrapartes pueden tener reservas acerca del enfoque, creando obstáculos a la implementación. Es fundamental incluir a estos actores temprano en el proceso para el éxito futuro.
- **La demostración de los resultados puede incentivar.** La discusión sobre los principios crea un ambiente que es importante para mantener el énfasis en los resultados. La evidencia de los resultados puede inspirar altos niveles de desempeño, igual que los exámenes de gestión focalizados deben estar diseñados en la implementación.

Ilustrando la diversa gama de las experiencias entre los donantes, se presentan algunas formas nuevas de programación de país basada en resultados en el siguiente recuadro.

Algunas formas nuevas de programación de país basada en resultados ⁵⁷

Banco Africano de Desarrollo. El plan estratégico 2003–2007 enuncia cuatro prioridades estratégicas clave, lo que incluye una mayor selectividad en las operaciones y la maximización de la efectividad en el desarrollo. La nueva generación de DEP pone el énfasis en mayor selectividad en las intervenciones del banco en países particulares. Las áreas de las operaciones del banco se han limitado a dos o tres sectores en los países del AfDB, seleccionados sobre la base de la ventaja comparativa del banco con relación a otros socios para el desarrollo y teniendo en cuenta los recursos limitados del banco, los antecedentes y los riesgos. Se está iniciando un nuevo DEP basado en resultados.

Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional. Introdujo un marco de programación de desarrollo del país que se alinea con las Estrategias para la Reducción de la Pobreza y tiene una gestión orientada a la consecución de resultados y un marco de rendición de cuentas. Plantea un modelo de resultados estratégicos, directamente vinculado a los Objetivos de Desarrollo para el Milenio.

⁵⁷ Fuente: El esfuerzo colaborativo de OCDE/CAD sobre las Prácticas Recientemente identificadas para la Gestión para resultados de desarrollo en la Programación de País basada en Resultados, preparado por DfID, enero de 2005.



El Departamento del Reino Unido para el Desarrollo Internacional. Cambió su orientación de estrategia de país en 2001 y las nuevas estrategias se denominaron como Planes de Asistencia al País. En 2004 ya había unos 25 Planes en operación. Esto refleja el énfasis en el nivel operativo, la gestión orientada a la consecución de resultados y la conexión con las estrategias nacionales de reducción de la pobreza, mediante planes estratégicos de tres a cinco años. Cuenta con planes anuales de implementación con un marco de gestión del desempeño claro. Los principios detrás de los nuevos Programas de Asistencia al País eran que debían ser orientados a resultados; ajustarse al sistema organizativo de gestión del desempeño; alineados a las estrategias y políticas nacionales; y reducir al mínimo los costos de transacción para el DFID, los gobiernos socios y otros interesados directos.

Los **Países Bajos.** En 2004 introdujo un instrumento de planificación estratégica de país multianual de 4 años (MASP), después de una fase piloto en 2003. El MASP será desarrollado en 36 países. Sus objetivos estratégicos están alineados al DERP y cuenta con un marco de resultados estratégicos y un proceso de M&E orientado a resultados.

PNUD. Introdujo principios basados en resultados en sus programas en curso como parte de un ejercicio en planificación estratégica en 2000. Esto incluyó el establecimiento de una jerarquía de resultados, que se siguieron y se presentaron en informes anuales orientados a resultados. Actualmente existen 60 programas de país basados en resultados.

El Banco Mundial. Introdujo EAP basadas en resultados en 2003 en un programa piloto. Los resultados de la experiencia del piloto fueron presentados a la Junta Directiva en 2005.

Conclusiones

Si bien el nuevo enfoque todavía es relativamente nuevo y limitado en número, la experiencia hasta la fecha señala que ayuda a fortalecer la selectividad estratégica y la alineación de las metas de desarrollo del país. Para que funcione, este enfoque se debe tomar en serio; pero cuando eso sucede, se mejora el diseño del programa de país y moviliza a los equipos del país alrededor de una visión de entregar los resultados en el terreno.

El éxito de la programación del país basado en resultados enfrenta varios retos. Lo que es más importante su eficacia depende de si evoluciona a un instrumento vital de gestión en el proceso diario de desarrollo. La experiencia temprana es alentadora. El marco de resultados ha demostrado que puede jugar un papel im-

portante en la administración de los programas del país, y está sirviendo eficazmente como un marco para el diálogo entre los países y los socios para el desarrollo.

Cómo se está aplicando la programación de país orientada a resultados

1. En todas las fases – desde la planificación estratégica a lo largo de la implementación hasta la finalización y más allá – centrar el diálogo sobre los resultados con los países socios, las agencias de desarrollo y otros interesados directos.

- El núcleo de programación de país orientada a resultados está centrándose en los resultados en todas las etapas – desde el diseño de estrategias, a lo largo de la implementación, hasta la autoevaluación a medio curso y el final del ciclo de programación.
- El núcleo también requiere que el diálogo sobre los resultados se emprenda con países socios, organismos de desarrollo e interesados directos dentro y fuera de del equipo del programa.

2. Alinear las actividades reales de programación, monitoreo y evaluación con los resultados previstos acordados.

- El tercer principio de la programación de país orientada a resultados se centra en el desarrollo de un sistema de M&E que es apropiado al contexto del país, usa los sistemas del gobierno y es útil para administrar el programa.

3. Mantener el sistema de información de resultados lo más sencillo, económico y fácil de usar como sea posible.

- El principio de programación de país orientada a resultados requiere que el sistema de M&E y por lo tanto el sistema de información de resultados, sea útil para la gestión. Esto implica que es receptivo a las necesidades de la gestión y diseñado sobre la base de la disponibilidad de datos en el país. Esto conduce a la efectividad en función de los costos.

4. Administrar para – y no por – resultados, organizando los recursos para lograr los efectos esperados.

- Los principios señalan que la gestión para resultados de desarrollo es la razón principal para la programación de país orientada a resultados. El marco provee una hoja de ruta y no se vincula a las metas difíciles que tienen que cumplirse para obtener financiamiento. Más bien, los indicadores y los objetivos sirven de señales y le permiten a los equipos a evaluar si los programas se están acercando hacia los resultados.



5. Usar la información de resultados para el aprendizaje administrativo y toma de decisiones, así como para informar y rendir cuentas.

- El primer principio es que la programación de país orientada a resultados es para el aprendizaje administrativo. La rendición de cuentas y los sistemas de información inapropiados pueden minar la utilidad de la programación de país orientada a resultados. La nota señala que demasiado énfasis en la información y la rendición de cuentas es un riesgo que se debe controlar.

Referencias

Banco Mundial: *Apoyo al desarrollo de los países: La función y los instrumentos del Banco Mundial en los países de bajos y medianos ingresos*, 8 de septiembre de 2000.

Booth, 2001, 'Overview of PRSP processes and monitoring', in ODI, *PRSP Institutionalization Study: Final Report*, London: ODI

Rodríguez-García, White. *Self Assessment – A Tool for Managing for Results*, (Autoevaluación—Una herramienta para administrar para resultados) 2004

Senge, 1995, *The Learning Organization*, reimpresso en 1989, London: Pan Books

White, Rodríguez-García: *Managing for Development Results: Primer and Conceptual Framework* (Gestión para resultados de desarrollo: Marco iniciador y conceptual), 2004.

Para más información

Contacto: Elizabeth M. White, Especialista Principal de Resultados, Banco Mundial

Correo electrónico: ewhite1@worldbank.org

Teléfono: 1–202–473–7065



Prácticas recientemente identificadas de la programación de país basada en resultados en las agencias de ayuda

Autor: Alison Scott

Resumen Ejecutivo

La programación de país orientada a la consecución de resultados se ha convertido en un mecanismo clave mediante el cual las agencias de ayuda están administrando para resultados de desarrollo. Esto implica un cambio en énfasis, de “proyecto” a “estrategias y programas de país”. En tanto las agencias trabajan para implementar este cambio, comienza a surgir un conjunto nuevo de principios y buenas prácticas. Este proceso es complejo y requiere varios cambios institucionales. Esta encuesta proporciona ejemplos de las prácticas recientemente identificadas entre varios donantes principales de ayuda.

Introducción

Las estrategias y programas de país de las agencias de desarrollo tradicionalmente han sido conducidas por la oferta –es decir, proyectaban más que nada las prioridades y los intereses de los donantes. Las estrategias no se basaban en las prioridades nacionales ni estaban centradas en resultados; rara vez fueron evaluadas o siquiera evaluables. La coordinación con otras agencias de ayuda era generalmente deficiente. La apropiación por parte de los países de los programas de los donantes era limitada. La duplicación de esfuerzos era común. De manera característica, la ayuda se concentraba en los sectores de alta visibilidad, mientras los otros sectores quedaban subatendidos.

Como parte del compromiso internacional con la mejora de la calidad y la eficacia de la ayuda, los donantes han estado centrando su atención en el papel de la estrategia de país para orientar los programas y los proyectos de país. Del trabajo para mejorar la apropiación del país y el enfoque en los resultados de sus estrategias y programas, ha surgido un conjunto nuevo de principios y buenas prácticas. Este documento sobre la programación orientada a la consecución de resultados se elaboró como parte del trabajo sobre el desempeño de las agencias organizado por el Esfuerzo Colaborativo de CAD–BMD sobre la Gestión para Resultados de desarrollo. Refleja el análisis entre las agencias y las ponencias que se presentaron en un taller sobre la programación de países orientada a la consecución de resultados (Londres, septiembre de 2004).

Cómo están cambiando las agencias de ayuda: Una nueva manera de hacer negocios

El nuevo modo de ver la eficacia de la ayuda y la gestión para resultados de desarrollo implica grandes cambios en la manera en que las agencias de ayuda planifican, implementan y monitorean su trabajo a nivel de país. Lo que es más importante, la unidad fundamental de cuenta está cambiando del “proyecto” hacia los “programas y estrategias del país”.

Los instrumentos de programación de país varían de agencia a agencia, pero de manera característica incluyen: Documentos de Estrategia del País (DEP), Estrategias de Asistencia al País (EAP), Planes de Asistencia al País (PAP) y Marco de Programación del Desarrollo del País (MPDP). Si bien la terminología puede diferir, la *estrategia y programa del país* surgen como los instrumentos centrales para la entrega de la ayuda.

Los cambios en la programación del país incluyen cambios importantes en la manera en que funcionan las agencias de ayuda. Ellas deben alinear su ayuda a las estrategias y prioridades nacionales y hacer que sus programas estén más orientados a resultados. Es necesario que coordinen de forma más eficiente con otras agencias de ayuda, ejerciendo mayor selectividad en su elección de proyectos y programas para reducir la duplicación. Estos cambios en la programación del país se deben vincular a procesos más amplios de gestión orientada a la consecución de resultados y a las decisiones de asignación de recursos. Puede ser que se requieran cambios en las prácticas de gestión, personal e incentivos. En resumen, es una nueva manera de hacer negocios.



El cambio institucional entre los donantes no es fácil ni rápido. No obstante, las nuevas estrategias de país orientadas a la consecución de resultados ofrecen beneficios importantes, incluyendo:

- Mayor apropiación del país
- Apoyo más eficaz a las prioridades nacionales
- División más eficiente del trabajo entre las agencias de ayuda
- Un mejor marco para el monitoreo y la evaluación de los programas de las agencias
- Mejor rendición de cuentas a las fuentes de financiamiento y socios del gobierno
- Mejores eficiencias y transparencia debido a sistemas armonizados de monitoreo y evaluación
- Mejoras en la eficacia global de la ayuda a nivel de país.

Principios emergentes para la programación de país basada en resultados

Los principios generales para las estrategias de país orientadas a la consecución de resultados se extraen de los principios acordados internacionalmente para la eficacia de la ayuda, que se remontan al Programa para el Siglo XXI del CAD (1996) y el Marco Integral de Desarrollo (1998). Estos principios se reafirmaron en el Consenso de Monterrey (2002), el Foro de Alto Nivel de Roma del CAD (2003), los principios GpRD acordados en Marrakesh (2003) y la Declaración de París (2004). Estos principios incluyen:

- Alinear la estrategia del país con las metas, objetivos y prioridades del país
- La búsqueda de sinergias y complementariedades con otros donantes; concentración en la ventaja comparativa
- Establecimiento de un marco de desempeño que relacione los insumos y productos de las agencias con los efectos intermedios y a largo plazo en el desarrollo
- La mejora del monitoreo y la evaluación de las estrategias del país, usando sistemas de monitoreo del gobierno en la medida de lo posible
- Fortalecimiento de la rendición de cuentas interna de los resultados a nivel de país.

Ejemplos de los cambios en las agencias: Nuevas formas de Programación de país basada en resultados

Banco Africano de Desarrollo (AfDB)

El Plan Estratégico 2003–07 del AfDB enuncia cuatro prioridades estratégicas clave que incluyen una mayor selectividad operacional y la maximización de la efi-

cacia en el desarrollo. La nueva generación de Documentos de Estrategia del País hace hincapié en la *selectividad* de las intervenciones del Banco en los países particulares. Las áreas de operación se han limitado a dos o tres sectores, sobre la base de una ventaja comparativa en relación con otros socios para el desarrollo y teniendo en cuenta los recursos limitados del Banco, sus puntos fuertes relativos y riesgos generales. Recientemente el AfDB anunció una nueva plantilla para los Documentos de Estrategia del País orientada a la consecución de resultados.

Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (ACDI): El Marco de Programación de Desarrollo del País

La ACDI ha introducido un Marco de Programación de Desarrollo del País (MPDP) que se alinea con las Estrategias de Reducción de la Pobreza (ERP) y en su defecto, con el Plan Nacional de Desarrollo de un país. Este marco está orientado a la consecución de resultados e incluye un marco de medición del desempeño. Plantea un modelo de resultados estratégicos que se vincula directamente a los Objetivos de Desarrollo para el Milenio (ODM) y otros compromisos internacionales como el Convenio de Río.

El marco de la ACDI define una orientación de programación institucional (es decir, una programación bilateral así como financiamiento a través de socios canadienses, socios internacionales y organismos multilaterales para el país). Este marco se basa en el análisis de los planes y las prioridades de sus socios, los puntos fuertes relativos de la programación del organismo en esta área, su marco de rendición de cuentas, las actividades de programación de otros donantes y los objetivos globales de desarrollo. Este marco incluye los resultados, las hipótesis fundamentales, los riesgos y los recursos. Se aplican las enseñanzas fundamentales de esfuerzos anteriores de programación e intervenciones.

En el Marco de Medición del Desempeño (MMD) del MPDP, los resultados deseados se plantean como efectos a mediano plazo y a largo plazo; las expectativas se enuncian en el primer paso del MMD, o sea, el Marco de Resultados Estratégicos (MRE). Los resultados a nivel de programas se vinculan a las prioridades del país socio. Los resultados planificados a nivel de proyecto que apoyan al programa de la ACDI entonces se vinculan a los resultados de programas a nivel de país y a los efectos esperados del desarrollo de más largo plazo.

De acuerdo con este cambio de proyecto al nivel de programa, se requiere anualmente un informe narrativo de desempeño de cada proyecto o inversión y también de cada programa de país (o regional). El paso



dos del MMD es el Marco de Evaluación de Resultados I (MER), que incorpora los requisitos de datos para informar, incluido el punto de comparación al comienzo del período del MPDP, metas indicativas para el programa, indicadores, fuentes de datos y su frecuencia, e indica quién es responsable de recopilar estos datos. El paso final es el informe basado en el MER II, evaluando de ese modo el progreso en comparación con los resultados del programa.

Para poner lo anterior en su contexto, se debe observar que la información a nivel de programa aporta la evidencia para la información del desempeño al nivel institucional, para el Informe de Desempeño Departamental anual. El Marco de Gestión basada en Resultados y Rendición de Cuentas (RMAF, en inglés) institucional de 2002 de la ACDI plantea un modelo de resultados estratégicos vinculado directamente a los Objetivos de Desarrollo para el Milenio y otros compromisos internacionales. Los Resultados del Organismo Clave (KAR, en inglés) se han desarrollado en tres niveles: resultados de desarrollo basados en los ODM, resultados habilitadores y resultados de gestión. En el concepto y la práctica, todos están entrelazados: la gestión eficaz apoya la programación favorable, que a su vez contribuye al impacto de desarrollo para el grupo destinatario.

Departamento del Reino Unido para el Desarrollo Internacional (DFID): Vinculación del desempeño particular y organizativo a las estrategias de país y a los Objetivos de Desarrollo para el Milenio

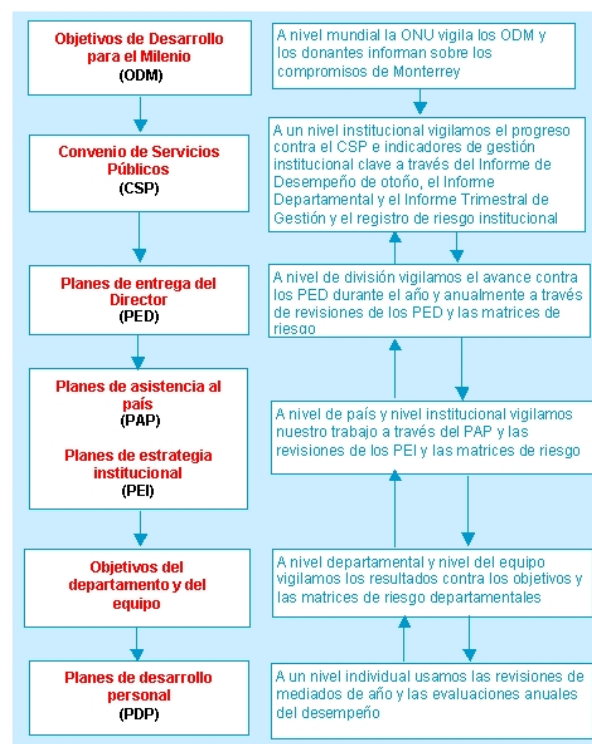
En 2001, el DFID cambió su orientación de estrategia de país, y las nuevas estrategias fueron denominadas como Planes de Asistencia al País (PAP). Esto refleja el énfasis en el nivel operativo, la gestión orientada a la consecución de resultados y la vinculación con las estrategias de pobreza nacionales a través de planes estratégicos de tres a cinco años. Los principios detrás de los nuevos PAP son que deben estar orientados a resultados; deben encajar en el sistema de gestión del desempeño del organismo; deben alinearse con las estrategias y políticas nacionales; y deben reducir al mínimo los costos de transacción del DFID, sus gobiernos socios y otros interesados directos. Los PAP tienen un plan de implementación anual dentro de un marco de gestión del desempeño claro.

En 2003, el DFID emprendió una revisión interna de sus PAP, durante la cual fue evidente que había tensiones en algunos elementos del proceso. Algunas de las cuestiones clave eran la necesidad de aclarar la función del PAP como un instrumento de asociación o de gestión; cómo armonizar los procesos internos con el sentido de propiedad del país; cómo reducir los costos de transacción de la planificación y el monitoreo

de los países; y el alcance para elaborar estrategias conjuntas país–donante. La orientación revisada está actualmente abordando estas cuestiones.

Los PAP son una parte integrante del marco general de desempeño del DFID. En la parte superior de este marco, los objetivos institucionales del DFID se fundamentan en los Objetivos de Desarrollo para el Milenio. Estos se traducen en metas de Acuerdos de Servicios Públicos (ASP) o sea, metas cuantificables renovables con contribuciones especificadas hacia los Objetivos de Desarrollo para el Milenio para cada período de gasto del gobierno. El marco de desempeño se proyecta a la estructura orgánica interna del DFID. Cada meta es “propiedad” de uno de los ocho Directores. Ese Director es individualmente responsable de la entrega a través del Plan de Entrega del Director, que plantea cómo se alcanzarán las metas usando los recursos que el Secretario de Estado y la Junta de Administración asigna a ese Director. El Plan de Entrega del Director se vuelve operativo a través de los Planes de Asistencia al País, Estrategias Institucionales y los planes del Departamento. Estos se vinculan a los objetivos anuales del personal individual, según se muestra esquemáticamente en el gráfico que se adjunta.

Marco de gestión que vincula el desempeño del DFID a los Objetivos de Desarrollo para el Milenio



Países Bajos: Plan Estratégico Multianual

Desde 1996 los Países Bajos han delegado la ejecución de su política exterior y cooperación para el desarrollo a las embajadas en los países socios. Las embajadas reciben su mandato a través de un plan anual que se debe aprobar en la sede. Sin embargo, se pensó que los planes anuales tenían poca relación con el marco estratégico en la sede. Los planes anuales tenían un horizonte de muy corto plazo y carecían de información de gestión para propósitos de orientación y uso político.

En consecuencia, en 2004 los Países Bajos introdujeron el PEM, un plan estratégico multianual para el período 2005–2008. El PEM fue primero introducido en las embajadas en los 36 países socios. La experiencia con la introducción del PEM indicó que este instrumento era menos apropiado para las embajadas no-AOD más pequeñas. Por consiguiente, en 2005 se decidió introducir este instrumento sólo a unas 10–15 embajadas no-AOD más grandes.

El PEM sigue un enfoque de 8 pasos en el que se hace un esfuerzo de vincular las principales tendencias de desarrollo y las prioridades del país socio y las prioridades de política de la Cooperación Holandesa de Desarrollo. Incluye un análisis de los intereses directos principales (tanto a nivel nacional e internacional) en el proceso de desarrollo nacional y un análisis de las fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas (FDOA) respecto a las intervenciones y contribuciones holandesas potenciales. La naturaleza estratégica del proceso de planificación se caracteriza por el énfasis en mejorar las condiciones – y/o eliminar los cuellos de botella – para el logro acelerado de los objetivos de desarrollo, y un análisis cuidadoso del valor agregado de la embajada. Los objetivos estratégicos del PEM se alinean con las Estrategias para la Reducción de la Pobreza nacionales.

El producto final de este enfoque es un PEM de 4 años con estrategias de intervención claras, objetivos y resultados estratégicos y un correspondiente marco de monitoreo y evaluación orientado a la consecución de resultados. Los planes anuales del mismo período se formulan en el marco multianual establecido por el PEM y siguen sus objetivos y resultados estratégicos. Se pueden hacer ajustes importantes sólo cuando se producen cambios significativos en las condiciones externas.

Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo: Integración de una orientación de resultados

El PNUD introdujo los principios orientados a la consecución de resultados en sus programas en curso como parte de un ejercicio de planificación estratégica

en 2000. Esto incluía una jerarquía de resultados que se siguieron e informaron en los informes anuales. Hoy, más de 60 programas de país están orientados a la consecución de resultados.

El primer Marco de Financiamiento Multianual (MFM) para 2000–2003, fue aprobado en septiembre de 1999. Éste creó las condiciones para la introducción de los principios orientados a la consecución de resultados en los programas en curso del PNUD en más de 160 ubicaciones nacionales y regionales. Los programas de país y regionales se pusieron en marcha con ejercicios de planificación estratégica encapsulados en un Marco de Resultados Estratégicos. Esta función de planificación estratégica expresa los objetivos de desarrollo en términos de “efectos deseados,” que son apoyados por diversos “productos”. Las oficinas de país y los programas regionales producen Informes Anuales Orientados a Resultados (IAOR) para evaluar estos planes estratégicos comparando los efectos deseados contra el desempeño. Desde 2000, estos informes han ido alimentando gradualmente el aprendizaje institucional, influyendo en la dirección de las políticas y ayudando a guiar las decisiones de gestión.

En 2001, se revisaron las modalidades de los programas del PNUD en los niveles de país y regional. La lógica de los resultados se interpreta a través de una “jerarquía de resultados,” que ha sido plenamente asimilada en el ciclo de los programas. En 2002, Naciones Unidas instituyó reformas similares para la programación de los países, preparando las condiciones para operaciones más orientadas a resultados a nivel de país. Actualmente, más de 60 programas de país del PNUD orientados a la consecución de resultados se preparan conjuntamente con las contrapartes nacionales. Este enfoque se ha aplicado y extendido hasta el nivel de documento de proyecto.

La profundización de la orientación hacia resultados en el PNUD ha continuado bajo el segundo Marco de Financiamiento Multianual (MFM) de 2004–07. Este nuevo marco promete una mayor integración con la manera en que el PNUD administra para resultados de desarrollo. Con este fin, el segundo MFM tiene dos finalidades.

Primero, está diseñado para servir como el documento principal de política del PNUD, definiendo direcciones y estrategias. Expresa el enfoque de la organización; permite que converja tanto la demanda del país como las prioridades institucionales; y sirve como el vehículo principal para la interacción con los socios externos.

Segundo, el MFM es una guía de cómo el PNUD busca gestionar para resultados de desarrollo durante



2004–07, proporcionando las bases conceptuales. Esto le permite al PNUD adoptar y aprender de los postulados más recientes en la “comunidad de resultados” y contribuir al proceso de evolución – por ejemplo, la noción del *efecto intermedio*, que refleja nuevas ideas sobre cómo evaluar la eficacia organizativa –. Explica en mayor detalle no sólo los resultados intermedios congruentes con los puntos fuertes del PNUD, sino aquellos con probabilidad de hacer contribuciones

fundamentales para la eficacia del desarrollo. Por último, introduce el concepto de los *conductores de la eficacia en el desarrollo*, que le permite al PNUD hacer operativos los valores transversales clave como el desarrollo de capacidades y promover la igualdad de la mujer en todo el trabajo temático de la organización.

La EAP orientada a la consecución de resultados del Banco Mundial: Matriz de resultados temáticos

En 2003, el Banco Mundial puso a prueba las Estrategias de Asistencia al País orientadas a la consecución de resultados y presentó los resultados de esta experiencia a su junta directiva en 2005. De particular interés es el desarrollo de un marco conceptual para vincular los insumos y los productos del Banco a los efectos intermedios y a largo plazo del país y los nuevos procesos e instrumentos para monitorear y evaluar la EAP (evaluación del Banco Mundial de la EAP orientada a la consecución de resultados de 2005).

Metas estratégicas a más largo plazo	Efectos de la EAP a corto plazo				Prioridades y desempeño del Banco	
	Temas sectoriales relacionados	Efectos de la EAP que el Banco Mundial espera influir mediante sus intervenciones	Indicadores intermedios para lograr los resultados esperados de la EAP	Estrategias y acciones para lograr los indicadores y efectos intermedios esperados	Intervenciones del Banco y los socios en el sector	Proceso y medidas de implementación del desempeño del Banco Mundial
Objetivos de Desarrollo para el Milenio y los “ODM +”						

Metas estratégicas a largo plazo. La columna 1 aborda la pregunta, “¿Cuáles son las metas estratégicas a largo plazo, como los ODM o las metas nacionales, que el país identifica como una prioridad?”. No todos los ODM deben estar incluidos aquí, sólo aquellos a los que el efecto de la Estrategia de Asistencia al País contribuirá en ese sector (o sectores múltiples). De este modo, se captura el punto de comparación actual, el objetivo nacional y el plazo asociado. (Por ejemplo, “Llevar la tasa de alfabetización del 60 al 70 por ciento para los mayores de 15 años de edad en el nordeste del país para 2010; aumentar el nivel de alfabetización nacional al 75 por ciento”).

Temas relacionados con el sector. La columna 2 responde a la pregunta “¿Cuáles son los temas para alcanzar los ODM seleccionados u otros resultados de desarrollo del país?”. Esta categoría describe los temas fundamentales que se deben abordar para lograr los resultados del país, incluidos los riesgos específicos para los resultados de desarrollo a más largo plazo. (Por ejemplo, “El aumento de los niveles de alfabetización requiere mejoras en la calidad del sistema educativo, especialmente en términos del resultado

educativo de los estudiantes y también requiere programas focalizados para la educación de adultos”).

El efecto de la EAP que el Banco Mundial espera influir con sus intervenciones. La columna 3 responde a la pregunta “¿Qué efecto debe ser directamente influido por las intervenciones del Banco Mundial?”. Este es el objetivo durante el período de la EAP sobre el que se centrará el programa del sector. Incluye indicadores de resultado a nivel de país para la medición contra el objetivo de efecto. Debe relacionarse con las cuestiones clave relativas al sector, sin tener que abordar todos los temas. (Por ejemplo, “Las intervenciones del Banco Mundial están diseñadas para mejorar los resultados de aprendizaje de los alumnos de escuela primaria y secundaria inferior en la región nordeste del país del 54 al 75 por ciento en el 5° grado y del 33 al 55 por ciento en el 10° grado desde 2003 al 2008”).

Indicadores intermedios para lograr los efectos esperados de la EAP. La columna 4 responde a la pregunta “¿Qué indicadores intermedios hacen el seguimiento del avance?”. Esta columna resume los indicadores del país seleccionados que se pueden usar anualmente



para seguir el avance hacia el efecto de la EAP, con puntos de comparación y metas especificadas. (Por ejemplo, “(1) Una reducción de las tasas de deserción para estudiantes de la escuela primaria y secundaria inferior en el Nordeste del 20 al 15 por ciento para 2005, (2) 15.000 docentes (no calificados) perfeccionados mediante el programa de certificación para 2004, (3) aumento del porcentaje del presupuesto nacional para la educación del 3,5 al 4,1 por ciento del PIB desde 2003 al 2006 y (4) 50 por ciento de los fondos de las escuelas basadas en la comunidad se utilizan en la región del nordeste para la compra de materiales de aprendizaje y otros materiales de aula para 2005”.)

Estrategias y acciones para lograr los indicadores y efectos intermedios esperados. La columna 5 responde a la pregunta “¿Cómo se logrará esto?”. Las acciones gubernamentales necesarias para lograr el objetivo estratégico específico se resumen con criterio selectivo. ¿Son apoyadas por el programa del Banco Mundial conjuntamente con los socios? (Por ejemplo, “Para mejorar los resultados de aprendizaje y alcanzar los indicadores intermedios, las intervenciones del Banco Mundial se centrarán en estrategias y acciones clave, lo que incluye un mejor despliegue de la capacitación y administración de docentes, asistencia técnica al Departamento de Educación y aumento de la participación de los padres en el sistema”.)

Las intervenciones del Banco Mundial y socios para lograr los efectos de la EAP. La columna 6 responde a la pregunta “¿Qué intervenciones del Banco Mundial y socios se necesitan para asistir al gobierno en el logro de los objetivos de efecto e intermedios de la EAP?”. Esta celda en la matriz indica las operaciones crediticias en curso y planificadas del Banco Mundial, así como sus servicios de asesoría y de conocimiento que lograrán el efecto deseado con el apoyo de los socios. (Por ejemplo, “El Banco Mundial patrocina un proyecto seleccionado del sector educativo y una operación de ajuste de reforma del sector público. Se planifica incorporar a la cartera, en 2006, un préstamo para aprendizaje e innovación para jóvenes fuera del sistema escolar. En 2007 se emprenderá un documento de política educativa. Los socios están apoyando activamente los proyectos educativos en educación básica y sus establecimientos”.)

Proceso y medidas de implementación del desempeño del Banco Mundial. La columna final responde a la pregunta “¿Qué desempeño se espera del Banco Mundial en su gestión de cartera y apoyo al gobierno?”. El desempeño se mide a través de varias dimensiones que son específicas para el sector o el tema – en particular, contra el desempeño anterior del Banco Mundial en el sector, así como las metas esperadas

para las principales actividades crediticias o de análisis y asesoría –. (Por ejemplo, “El avance anterior de la implementación de los proyectos de educación ha sido lento. Por lo tanto, mantener el ritmo del avance de la implementación en un nivel satisfactorio es una de las medidas del Banco Mundial. También se hará seguimiento de la implementación oportuna de los componentes en los proyectos del sector educativo. Las intervenciones planificadas se evaluarán a la mitad del período de la EAP. El Banco aumentará su colaboración con otros donantes y preparará un documento de política educativa hacia la mitad del período de la EAP”.)

Programación de país conjunta por donantes. En varios países, los donantes se están juntando para producir estrategias de país conjuntas. Por ejemplo, en Uganda, el Banco Mundial y el DFID están elaborando una Estrategia de Asistencia Conjunta (EAC) para los próximos 5 años en respuesta al recién revisado Plan de Acción de Erradicación de la Pobreza de Uganda. La EAC tiene tres elementos estratégicos: una respuesta a la propia estrategia para la reducción de la pobreza de Uganda; una respuesta focalizada en los resultados; y una respuesta armonizada, teniendo en cuenta la ventaja comparativa de los socios de la EAC. El proceso ha sido y continúa siendo un reto, como lo es la coordinación conjunta de diferentes enfoques y puntos de vista. Ya están surgiendo varias enseñanzas, por ejemplo, la importancia de que el socio principal esté basado en el país, y la necesidad de que todos los involucrados tengan claro desde el principio cómo aplicarán la estrategia conjunta. A pesar de los retos continuos, los socios permanecen comprometidos debido a la naturaleza innovadora de este ejercicio y a su importante contribución al programa de armonización. En Tanzania, el gobierno está conduciendo un ejercicio que se propone producir una estrategia común del país para todos los donantes.

Retos clave

Si bien entre las agencias de ayuda existe un apoyo decidido a los principios de la programación de país orientada a la consecución de resultados, la escala del cambio interno necesario es enorme, y el ritmo del cambio ha sido lento. Hay muchos retos técnicos, políticos e institucionales.

La construcción de un marco de resultados no es fácil. Es difícil establecer los indicadores que vincularán los insumos a los impactos finales a través de la cadena de resultados, especialmente cuando los productos pueden ser intangibles o un pequeño programa de ayuda no es lo suficientemente grande como para producir impactos identificables. Entre el personal de la agencia de ayuda hay una comprensión limitada de los



enlaces causales y las limitaciones que operan a nivel del país – en contraposición con el del proyecto –. Los problemas de atribuir y agregar los resultados son complejos y en gran parte siguen sin resolver. Los marcos de resultados pueden tornarse excesivamente complejos fácilmente, con cantidades excesivas de indicadores. A pesar de la adhesión a la idea de usar un marco de resultados como un “instrumento vivo de gestión”, es difícil mantener el marco lo suficientemente liviano.

Puede ser difícil desarrollar un marco de resultados en ausencia de una Estrategia para la Reducción de la Pobreza viable, buenos datos del país y sistemas de monitoreo. A nivel de país se necesita formación de capacidad, pero esto tomará tiempo. Entretanto, no siempre está claro qué sistema usar.

Los países no pueden estar comprometidos totalmente con un enfoque orientado a la consecución de resultados. Pueden ser suspicaces acerca del uso de la información de resultados por las agencias, especialmente en los sistemas de asignación de fondos basados en el desempeño. Pueden temer que los resultados deficientes disminuyan el flujo de la ayuda.

Existe el riesgo de que el énfasis de cada donante en monitorear su propia estrategia o programa de país conduzca a una proliferación general de la actividad de monitoreo a nivel del país. Esto aumentaría los costos de transacción para los gobiernos asociados y minaría los esfuerzos de armonización.

Para las agencias de ayuda, también, los enfoques orientados a la consecución de resultados y las nuevas maneras de trabajar pueden implicar costos elevados de transacción. Puede requerirse conocimientos técnicos especializados y capacitación interna. Una mayor selectividad en la concentración del programa puede hacer redundante a cierto personal. La concentración en los resultados puede entrar en conflicto con el incentivo para prestar.

Puede ser difícil encontrar equilibrio entre las prioridades institucionales y del país en los casos en que los mandatos y las prioridades políticas de las agencias de ayuda no coincidan con los de un país específico. Las agencias de ayuda pueden asignar una prioridad mayor a la infección por el VIH/SIDA, por ejemplo; o un país de ingresos medianos puede opinar que la reducción de la pobreza y los Objetivos de Desarrollo para el Milenio no son las prioridades clave.

La respuesta flexible de las agencias de ayuda a las prioridades del país puede conducir a una pérdida de la congruencia a nivel institucional. El cambio hacia una concentración a más largo plazo puede entrar en conflicto con presiones para la rendición de cuentas de resultados a corto plazo. Diferentes culturas institu-

cionales pueden significar que las agencias responden de otro modo cuando los resultados no se logran como se espera. Hay una necesidad de manejar las expectativas con respecto a lo que puede lograrse (y demostrarse) de la introducción de los enfoques orientados a la consecución de resultados.

Las agencias de ayuda tienen responsabilidades y presiones muy diferentes (de sus electorados domésticos, parlamentos, personal directivo superior, consejos ejecutivos, cuerpos directivos). ¿Están realmente preparados para “bajar la bandera”, suspender sus procedimientos particulares a favor de las estrategias conjuntas, reducir el número de voces individuales en la mesa y convertirse en socios silenciosos representados por otros donantes? Hay unos cuantos buenos ejemplos en estas áreas, pero todavía sólo son unos pocos.

Conclusiones

A pesar de la complejidad y las dificultades de tales cambios, las agencias de ayuda están alineando cada vez más sus estrategias de país con las estrategias nacionales para la reducción de la pobreza. Al mismo tiempo, están desarrollando marcos de resultados para mostrar cómo sus nuevas estrategias están contribuyendo a los resultados nacionales de desarrollo a largo plazo. Están también identificando aquellos resultados intermedios por los cuales son responsables, vinculándolos cada vez más a los sistemas de M&E nacionales.

Los organismos donantes también están adaptando sus sistemas internos de gestión para promover el enfoque en resultados de sus programas de país. Lo hacen delegando más responsabilidad a sus equipos de país, prolongando el ciclo de planificación, alentando las sinergias intersectoriales y el trabajo en equipo, proporcionando capacitación en la medición de resultados y realineando los incentivos al personal interno hacia los resultados a nivel de país.

El diálogo y la coordinación interinstitucionales también están mejorando. Se están introduciendo nuevos principios de selectividad, basados en matrices que registran la actividad de cada donante en un país específico. Con esta información a la vista desde un principio, se pueden identificar las ventajas comparativas y se pueden tratar las compensaciones de factores.

Sin embargo, estos son procesos complejos que involucran cambios de amplio alcance en las prácticas institucionales y los incentivos. Se requiere tiempo para que estos procesos se asienten y lleguen a institucionalizarse. También existen diversos desafíos políticos, en términos de cómo conciliar las responsabilidades conflictivas y suspender las identidades de los



organismos individuales a favor de un enfoque más colectivo.

Para más información

Contacto: Alison Scott

Correo electrónico: A-Scott@dfid.gov.uk



Parte 5. Hallazgos y enseñanzas extraídas

Los casos del Libro de consulta de GpRD revelan muchas enseñanzas importantes que se pueden aplicar a programas y proyectos en una variedad amplia de entornos, por ejemplo:

- En los países de ingresos medianos de Europa Oriental, América Latina y Asia Oriental.
- En países de alto crecimiento como el Brasil, China y la India.
- En los países de bajos ingresos de África Sahareña y otros lugares que son altamente dependientes de los flujos de ayuda en condiciones concesionarias.
- Los frágiles estados del Caribe, que con frecuencia tienen que enfrentar desastres naturales que requieren grandes cantidades de asistencia de recuperación de urgencia.
- Los estados recientemente independizados (como Timor-Leste) y países pos-conflicto (como Afganistán) donde el primer resultado debe ser una nación estable, y sólo entonces puede seguir la medición detallada del programa o proyecto.
- Programas mundiales.

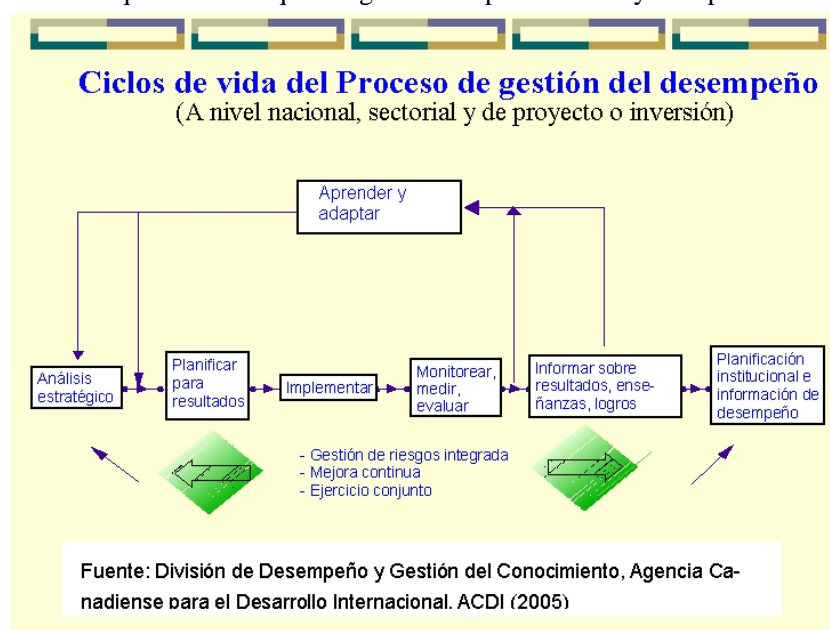
Los ejemplos en el Libro de consulta se clasifican principalmente en dos categorías: (a) los programas nuevos que han aplicado los principios de GpRD en su marco, pero pueden no haber logrado mucho más allá de la etapa de producción y (b) las iniciativas o los programas anteriores que han aprendido las enseñanzas de una estructura o enfoque que originalmente no incorporaba los principios de GpRD, pero que ahora están evolucionando para adoptar un enfoque más orientado a los resultados. Ellos producen enseñanzas que pueden ser útiles para proyectos y programas en una variedad amplia de otros entornos. Esta parte del Libro de consulta trata los resultados y las enseñanzas clave extraídas en cuanto a los cinco Principios Centrales de la GpRD. Los hallazgos se resumen en los cuadros 1, 2 y 3 al final de esta sección.

Principio Central Uno: En todas las fases – desde la planificación estratégica a la implementación hasta la finalización y más allá – centrar el diálogo en los resultados para los países socios, las agencias de desarrollo y otros interesados directos.

Demostrar que se han logrado resultados requiere cambiar del plan a la acción, y convertir las ideas conceptuales en la implementación práctica.

Para lograr resultados en el terreno, el avance del proyecto/programa debe ser continuamente y sistemáticamente evaluado contra el objetivo de desarrollo original y contra cualquier ajuste intermedio significativo que pudiera haber sido adoptado. Este primer principio central requiere un enfoque integrado de la planificación y la implementación, así como un grupo integrado de actores – países socios, agencias de desarrollo y sociedad civil –. Este principio se ilustra en el diagrama que aparece más abajo.

En este proceso, el énfasis se coloca primero en preparar el análisis estratégico, luego en planificar para los resultados previstos, implementar el marco de resultados, monitorear el avance y por último elaborar informes que se centran en los resultados logrados y las enseñanzas extraídas. Un aspecto clave es seguir ajustando a medida que surgen los hallazgos del programa. El enfoque de la gestión del ciclo de vida se centra en los elementos de conexión de un



conjunto de datos (evaluación de desempeño y mejora continua) que ayudarán a la etapa de aprendizaje – en último término a maximizar los logros en el efecto y, con el tiempo, el nivel de impacto del programa/proyecto específico en cuestión –.

Los ejemplos del Libro de consulta que mejor incorporan el enfoque integrado son el programa brasileño de protección social Bolsa Familia, el Sistema de Control Administrativo y de Presupuestación Orientada a la Consecución de Resultados de Chile, el programa de Racionalización de las Instituciones Financieras Especializadas de Tailandia y el Plan Nacional de Protección Ambiental de Madagascar – todos ellos ejercicios en los que, tanto los países socios como las agencias de desarrollo, centraron claramente el diálogo en los resultados.

La apropiación es la clave. En estos casos, el Gobierno definió el programa, permitiendo a los funcionarios que tienen el mayor interés en el resultado ejercer las responsabilidades que derivan de un fuerte sentido de propiedad del programa. De las diversas nominaciones que el equipo del Libro de Consulta revisó, los programas en los que surgieron los mayores problemas en los aspectos de resultados tendieron a ser aquellos con un pobre sentido de propiedad (los donantes habían desempeñado un papel demasiado preponderante al definir el programa para los países socios). Las agencias de implementación en los países no tenían la sensación de estar suficientemente investidos en el programa, y que no eran responsables de determinar los resultados.

El ejemplo de Programación de país en el Libro de consulta describe cómo los bancos multilaterales de desarrollo (BMD) y varias agencias de ayuda bilateral están elaborando sus metodologías y enfoques para incorporar sus estrategias centradas en el país. El tiempo que han empleado en los aspectos de diseño intensivo, adaptación e implementación debe producir altos dividendos, permitiendo la implementación eficaz y la expansión del esfuerzo total. En el Banco Mundial, la experiencia general con las EAP orientadas a la consecución de resultados ha sido muy positiva: los funcionarios ahora pueden apuntar a efectos de desarrollo más claros que van mucho más allá de medir un proyecto/programa individual para precisar temas y soluciones a nivel nacional.

Principio Central Dos: Alinear las actividades prácticas de programación, monitoreo y evaluación con los resultados previstos que se han acordado.

En mayor o menor grado, todas las ilustraciones del Libro de consulta adoptaban un enfoque en los resultados y lo integraban en el plan estratégico original. Esto les permitió avanzar de una idea de proyecto básico a la implementación eficaz, y en algunos casos a la finalización. Con relación a los ejemplos de las agencias, el enfoque de la ACIDI de la planificación y programación de la ayuda muestra una buena alineación con los resultados centrados en el país. Los ejemplos sectoriales que muestran una buena alineación son el Programa contra la infección por el VIH/SIDA de Malawi y el Fondo Social del Yemen. El éxito viene de integrar el enfoque y el marco en una concentración integral de resultados en todo el ciclo de programación. Las tentativas parciales para definir una concentración de resultados, acoplado con acuerdos de M&E imprecisos, han conducido en general a resultados deficientes.

Dicho esto, sin embargo, los ejemplos sí ilustran que este principio es más fácil de enunciar que de implementar. Establecer un sistema de M&E puede ser un ejercicio muy laborioso y fácilmente pueden surgir problemas si la metodología conceptual no está lo suficientemente perfeccionada como para ser transferida de un proyecto a otro, o de un donante a otro. Las agencias de implementación en los países socios con frecuencia reciben asesoramiento conflictivo y enfoques incongruentes. Un enfoque no coordinado conduce a poca sostenibilidad en cuanto al diseño e implementación de un marco de resultados acordado mutuamente, tanto a nivel de país como al nivel específico del proyecto/inversión.

En Uganda, el Comisionado Adjunto a cargo del monitoreo basado en el desempeño plantea puntos importantes que se aplican a muchos sectores (en Uganda y en otras partes): específicamente, los productos físicos logrados en el sector de agua y saneamiento ¿llegan realmente al meollo de mejorar la vida de la población mediante mejores condiciones de salud? ¿Y cuál es la relación costo/beneficio de estas inversiones? El Marco de Medición del Desempeño de Uganda apunta a medir los efectos y también a evaluar la eficiencia de las empresas de agua potable y saneamiento. El Gobierno ha seleccionado un conjunto de Indicadores de Oro para el sector de agua y saneamiento, recurriendo a consultas con los interesados directos en los pueblos y las aldeas donde los servicios de agua están siendo mejorados y con las empresas de agua y saneamiento.



Principio Central Tres: Mantener el sistema de información de resultados sencillo y fácil de usar.

La generación y la compilación de los datos necesarios son fundamentales para poder alinear la programación con resultados mediante el seguimiento y la evaluación. Quienes no miden los resultados (por ejemplo, porque no tienen los datos) pronto encuentran que carecen de la base para evaluar los productos o los efectos. La concentración orientada a la consecución de resultados requiere la compilación de datos que son administrativamente factibles de recopilar y sencillos de monitorear, están apropiadamente restringidos por el tiempo y pueden usarse durante todo el programa.

Los ejemplos del Libro de consulta hacen resaltar un hecho importante: los sistemas de información de resultados varían enormemente de un país a otro y de un programa a otro, aún dentro del mismo país. Uno podría esperar que los países o agencias de implementación con mayor capacidad institucional fuesen más capaces de diseñar marcos de resultados detallados y de usar sistemas de monitoreo que aquellos con una capacidad rudimentaria. Pero este no es siempre el caso. Países como Burkina Faso, Mozambique y Uganda – todos con vasta experiencia en el trabajo con agencias de desarrollo – pueden tener mayor capacidad para diseñar e implementar marcos de resultados que algunos de los países de Europa Oriental, por ejemplo. Los ejemplos del Libro de consulta ponen de manifiesto este aspecto.

La información y el conocimiento sobre lo que constituye un sistema de información claro y fácil de usar se deben difundir ampliamente. En muchos casos, el intercambio fecundo del conocimiento ha sido deficiente. Por lo tanto, el Libro de Consulta tiene el potencial de convertirse en una importante vía de difusión de conocimiento acerca de los casos de mejores prácticas. Los ejemplos del Libro de Consulta que ejemplifican mejor un enfoque sencillo y fácil de usar son los programas de monitoreo y evaluación del VIH/SIDA de Malauí y de agua y saneamiento de Uganda.

Aunque por lo general es mejor empezar con sistemas sencillos, algunos programas han instalado sistemas de información bastante complejos para captar clases específicas de datos – por ejemplo, para desagregar diferencias de estado/provinciales de un país, o para corregir sesgos urbanos versus rurales, así como sesgos de género.

Principio Central Cuatro: Gestionar para, no por, resultados.

Una concentración en los resultados requiere un cambio fundamental en el modo de pensar – de centrarse en los insumos de programación a centrarse en los efectos deseados y luego identificar qué insumos y productos se necesitan para lograrlos –. Como muestran las ilustraciones del Libro de Consulta, muchos formuladores de política y profesionales han hecho este cambio. Todos los ejemplos tienen un objetivo claro de proyecto o programa, derivado de un enfoque basado en resultados, contra el cual es en verdad posible monitorear el impacto más amplio de la iniciativa de desarrollo.

La gestión por resultados implicaría usar la información de resultados para premiar o sancionar a los países (por ejemplo, alterando las asignaciones de financiamiento). Si bien tal enfoque puede ser apropiado en un entorno comercial, no lo es en un entorno de desarrollo. En efecto, si un país no alcanza las metas clave, los socios para el desarrollo deben responder analizando juntos si y por qué las cosas se han desviado, y cómo pueden encarrilarse, si es necesario.

Principio Central Cinco: Usar la información de resultados para el aprendizaje y la toma de decisiones, así como para la rendición de cuentas.

Tanto los formuladores de política del país socio como los organismos donantes parecen estar usando los marcos de resultados más para la información que como un instrumento de toma de decisiones o de aprendizaje. La gestión para resultados sólo se logra parcialmente a menos que la información de resultados se realimente de los esfuerzos continuos (para correcciones intermedias) y los nuevos esfuerzos (para un mejor diseño desde el principio). Los gobiernos enfrentan muchas limitaciones al usar de esa manera la información de resultados, por ejemplo: retraso en generar datos y en compilar informes de avance; presentaciones rígidas de los resultados, combinadas con detalles excesivos; la falla de no seguir sistemáticamente los indicadores de resultados contra los objetivos de desarrollo originales del programa o proyecto; y la falta de acuerdo sobre un conjunto común de indicadores, cuando están involucradas varias agencias de desarrollo (los ES son una manera de promover tal acuerdo). El sistema de M&E de Malauí es un buen modelo, pero está por verse si los formuladores de política involucrados en el programa de monitoreo del VIH/SIDA del país usarán el sistema en todo su potencial. Se necesita trabajo adicional en esta área.



Avanzando: Concentración en la capacidad del país

Como muestra el Libro de consulta, tanto los países socios como las instituciones donantes han logrado considerables avances en gestionar para resultados. Muchos funcionarios han hecho el cambio necesario en el modo de pensar y han empezado a implementar los principios de la gestión para resultados en su trabajo. Sin embargo, todavía queda mucho camino por recorrer antes de que el enfoque se incorpore verdaderamente como el “procedimiento estándar de trabajo” en la comunidad de desarrollo. La cuestión clave que debe abordarse urgentemente es la de la capacidad del país.

Para que un país se aplique verdaderamente a la gestión para resultados requiere marcos de M&E y sistemas de país de nivel nacional – que dependen de la capacidad del sector público del país y por consiguiente en la profundidad de la capacitación o lo refinado de la administración pública del país y su experiencia. Aunque en general los países de ingresos medianos tienen más capacidad de desarrollar sistemas sólidos de M&E que los países pobres, los donantes y todos los países socios necesitarán seguir trabajando estrechamente en un frente amplio para formar y fortalecer estas capacidades.

Un área que requerirá especial atención es el desarrollo de la capacidad estadística de los países. Es obvio que la gestión para resultados y el trabajar para ello requieren la capacidad de medir antes, durante y después, una capacidad de la que carecen muchos países. Algunos ejercicios de formación de capacidad están en marcha – por ejemplo, el programa STATCAP en Ucrania y Burkina Faso–, pero se necesitará más financiamiento y mucha más atención a la cuestión.

Así como las instituciones donantes han aprendido – y se siguen beneficiando – de las experiencias mutuas al gestionar para resultados, los países socios pueden beneficiarse enormemente de compartir sus experiencias. Este Libro de Consulta es un esfuerzo para recopilar y difundir la información útil acerca de tales experiencias, y el plan es mantener y actualizar continuamente una versión en línea. Diversas conferencias y talleres regionales e internacionales han servido de puntos de reunión para establecer contactos y compartir experiencias y se están planificando más de estas reuniones. Además, para fines de 2005 se verá el lanzamiento de un esfuerzo especial, la iniciativa de aprendizaje mutuo, bajo la cual donantes bilaterales y multilaterales trabajarán intensivamente con países socios seleccionados para mejorar sus esfuerzos de gestionar para resultados y generar y documentar las buenas prácticas a las que otros países y agencias puedan recurrir.

Para más información

Contacto: Jeffrey Balkind y
Lada Strelkova, OPCRX, Banco Mundial

Correo electrónico: jbalkind@worldbank.org

Teléfono: 1–202–458–9116



Cuadro 1: Enseñanzas y hallazgos de GpRD a nivel nacional

Enseñanzas y hallazgos de GpRD a nivel nacional		
Principio central de GpRD	Ilustraciones	Hallazgos
<p>1. En todas las fases – desde la planificación estratégica a la implementación hasta la finalización y más allá – centrar el diálogo en los resultados del proceso de desarrollo</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Estrategias para la reducción de la pobreza: Los DERP (por ejemplo, EIRPC de Vietnam) • Planes o marcos de desarrollo sectorial que forman parte del Plan Nacional de Desarrollo: Ejemplos sectoriales de salud y educación (Salud en Malauí, Educación en Nepal) • Marcos de gasto a mediano plazo: Sistemas de Control Administrativo y Presupuestación Basada en Resultados de Chile • Racionalización de las Instituciones Financieras Especializadas de Tailandia (incluye apoyo a una amplia gama de actividades industriales y comerciales) • Consultas de interesados directos: Plan Nacional de Protección Ambiental de Madagascar que involucra programas de diversidad biológica y conservación 	<ul style="list-style-type: none"> • A nivel nacional, instrumentos de evaluación en todo el gobierno permiten la medición y el monitoreo de los resultados de desarrollo nacional. • En los países grandes que han emprendido la descentralización fiscal, esto debe complementarse con instrumentos de planificación y presupuestación en los niveles estatal y de gobierno local, así como la capacidad de M&E y toma de decisiones. • La apropiación es clave. En todas las ilustraciones, hay apropiación de parte del gobierno: el gobierno, no las agencias de desarrollo, definió el programa y lo está implementando. • DERP integrales, como en Vietnam, son una clara expresión de un enfoque y una apropiación firmes del país. Unos 50 países tienen actualmente DERP en marcha, muchos con una concentración en resultados, incluyendo marcos de medición del desempeño (indicadores de París).
<p>2. Alinear las actividades prácticas de programación, monitoreo y evaluación con los resultados previstos que se han acordado</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Estrategias integrales de reforma de las políticas • Las estrategias de reforma del sector público en todo el gobierno: ilustraciones de Chile y Vietnam • Estrategias de cambio organizativo (ministerios o departamentos) • Planes nacionales de gestión del gasto público, sistemas presupuestarios y política sectorial: ilustraciones de Chile, El Salvador, Vietnam y Nepal • Estrategias y presupuestos operativos anuales de sectores/ministerios: Chile, Vietnam son ejemplos de revisiones anuales del gasto público 	<ul style="list-style-type: none"> • Para ser plenamente eficaces, los planes y los sistemas deben ser coherentes, transparentes y abiertos a la modificación cuando sea necesario. • Los cambios ministeriales excesivos que impliquen la reestructuración institucional pueden alterar la capacidad para implementar un enfoque en resultados claro y coherente. El <i>programa de monitoreo del VIH/SIDA de Malauí</i>, que incorpora un enfoque nacional para resolver un importante problema social, señala el costo de tener responsabilidades gubernamentales difusas y una multitud de departamentos gubernamentales tratando de combatir un problema nacional de salud. • Pocos países han podido alinear la programación y el M&E con una capacidad para evaluar los resultados basados en efectos esperados y tomar decisiones posteriores como resultado de los hallazgos, así como de aprender de éstos. <i>Chile</i> tiene tal capacidad/experiencia y puede asesorar a otros.



Enseñanzas y hallazgos de GpRD a nivel nacional		
Principio central de GpRD	Ilustraciones	Hallazgos
3. Mantener el sistema de medición e información de los resultados lo más sencillo, económico y fácil de usar como sea posible	<ul style="list-style-type: none"> • Planes y guías de medición del desempeño (con indicadores específicos definidos según los resultados nacionales) • SGI en todo el gobierno: Vietnam, Chile, El Salvador, Nepal • Revisiones de gestión funcionales para sectores/ministerios • Evaluaciones de política/desempeño del programa: Chile, El Salvador • Evaluaciones de organización (departamentos y ministerios) • Auditorías de desempeño y financieras: Agua en Uganda • Encuestas de interesados directos y revisiones de la calidad de los servicios: Agua en Uganda, Fondo Social en Yemen, realizadas a nivel sectorial pero que han evolucionado al nivel nacional; El Salvador 	<ul style="list-style-type: none"> • Los sistemas de medición fáciles de usar, pueden ser sencillos si dependen, siempre que sea posible, en los datos existentes. Es necesario evaluar el avance en el nivel estatal o provincial o en las regiones alejadas de los países grandes. Los datos deben venir de las regiones y los distritos locales y ser alimentados hacia arriba en los datos nacionales. • El Programa Bolsa Familia del Brasil presenta enseñanzas acerca de cómo diseñar un vasto sistema para todo el país. • El diseño de M&E de Malawi es una buena ilustración de un entorno más pequeño, bien proyectado a nivel nacional.
4. Gestionar para, no por, resultados al organizar los recursos para lograr los resultados	<ul style="list-style-type: none"> • Informes semestrales y anuales sobre los avances realizados para los líderes de ministerios/sectores • Informes de desempeño anual para los órganos legislativos y/o funcionarios electos y/o donantes externos: ilustraciones del Gasto Público de Chile, Agua de Uganda, Bolsa Familia del Brasil • Boletas de calificaciones públicas anuales para la sociedad civil 	<ul style="list-style-type: none"> • Definir los resultados apropiados y elaborar sistemas para medirlos no siempre es fácil. • Las cuestiones de terminología (productos versus efectos) y de sustancia (¿son las metas cuantificables?) deben enfrentarse. • La información de M&E debe mostrar cómo han contribuido los insumos y los productos al logro de los efectos. Las evaluaciones de información de desempeño deben usarse para ajustar los planes y las estrategias operativas, si fuese necesario.
5. Usar la información de resultados para el aprendizaje administrativo y la toma de decisiones, así como para la información y la rendición de cuentas	<ul style="list-style-type: none"> • Consulta a interesados directos y pública a nivel nacional: extensa en los casos de Timor-Leste y de Nepal; Vietnam podría consultar más. • Revisiones y evaluaciones de desempeño de programa, sector y/o institución: extenso en la ilustración de Chile; se hace seguimiento de 93 indicadores. • Sistemas de gestión de conocimiento internos (con alcance gubernamental o para sectores/ministerios específicos). Los informes de <i>Haciendo Negocios</i> son ejemplos de cómo el conocimiento y la información ayudan a influir en el cambio de política. 	<ul style="list-style-type: none"> • Aunque el aprendizaje parece estar ocurriendo, los casos de información de resultados que en realidad influyen la toma de decisiones de nivel nacional son relativamente pocos, o no están documentados. Por lo tanto, hay poca rendición de cuentas. • Esto es exacerbado por la excesiva frecuencia con que la gente cambia (o es transferida) de trabajo, de modo que la continuidad se torna difícil de fortalecer. La estabilidad de las organizaciones y de las personas es clave.



Cuadro 2: Enseñanzas y hallazgos de GpRD en los niveles de sector, programa y proyecto

Enseñanzas y hallazgos de GpRD en los niveles de sector, programa y proyecto		
Principio central de GpRD	Ilustraciones	Hallazgos
1. En todas las fases – desde la planificación estratégica a la implementación hasta la finalización y más allá – centrar el diálogo en los resultados del proceso de desarrollo	<ul style="list-style-type: none"> Desarrollo sectorial o marcos de reforma de las políticas: Programa de Protección Social Bolsa Familia de Brasil, Agua y Saneamiento de Uganda, marco de resultados del proyecto de VIH/SIDA de Malawi Se realizaron talleres de planificación de múltiples interesados directos en todas las ilustraciones de proyectos y programas. Plan de Protección Ambiental de Madagascar involucrando programas de biodiversidad y de conservación. Los mecanismos de coordinación interinstitucional son cruciales. 	<ul style="list-style-type: none"> Los marcos sectoriales necesitan alinearse con las estrategias, metas, objetivos e indicadores nacionales. Los marcos sectoriales pueden permitir la medición y monitoreo de resultados si se seleccionan indicadores apropiados. Los planes sectoriales se actualizan anualmente, pero el marco e indicadores deben fijarse para varios años. Se deben monitorear y usar para la toma de decisiones. Las metas y los objetivos no se deben cambiar innecesariamente. La GpRD necesita un diálogo profundo entre los ministerios sectoriales y departamentos del gobierno central en los países socios (por ejemplo, entre el Ministerio de Educación y el Ministerio de Finanzas). Las comunicaciones deben ser tanto verticales como horizontales. La coordinación entre los donantes es especialmente fundamental para la obtención de resultados armonizados. Los ES representan un instrumento importante. La importancia de evaluaciones conjuntas como las revisiones de mitad de período, las auditorías internas y las evaluaciones (por ejemplo, Educación en Burkina Faso).
2. Alinear las actividades prácticas de programación, monitoreo y evaluación con los resultados previstos que se han acordado	<ul style="list-style-type: none"> MGMP con planes de trabajo y presupuestos anuales. Sistemas de gestión financiera: Bolsa Familia de Brasil, los estudios de optimización de recursos hídricos de Uganda 	<ul style="list-style-type: none"> La conversión de los “proyectos básicos de resultados” en pasos de implementación práctica requiere planificación por adelantado y una formulación clara. Las revisiones anuales del estado de un programa o proyecto particular necesitan sistemas claros de información y circuitos de retroalimentación. El programa <i>Bolsa Familia de Brasil</i> se extiende a programas al nivel estatal, incluyendo a las regiones más pobres. Incluye proyección social, prueba de medios e indicadores de resultados dirigidos hacia la reducción de la pobreza. Los países con capacidades institucionales débiles en el nivel sectorial enfrentan mayores dificultades para alinear su programación con el M&E y lograr resultados. Por lo tanto, se requiere fortalecer la capacidad y compartir los conocimientos entre los países.



Enseñanzas y hallazgos de GpRD en los niveles de sector, programa y proyecto		
Principio central de GpRD	Ilustraciones	Hallazgos
3. Mantener el sistema de medición e información de los resultados lo más sencillo, económico y fácil de usar como sea posible	<ul style="list-style-type: none"> • Sistemas de M&E sectoriales y/o de proyecto, incluidos los SGI de Agua en Uganda y VIH/SIDA en Malawi • Planes y guías operativos de M&E sectoriales y/o de proyecto: <i>VIH/SIDA de Malawi</i> como ilustración • Marcos de medición del desempeño: El Salvador: Evaluación de la política pública, el fondo social del Yemen • Estrategia sectorial de monitoreo del desempeño • Revisiones anuales de control de calidad de la prestación de servicios a clientes/beneficiarios • Evaluación/revisión de fuentes de datos 	<ul style="list-style-type: none"> • Es necesario un fortalecimiento sustancial de la capacidad de recopilación de datos estadísticos, especialmente en los sectores. • Los Indicadores de oro del sector hídrico de Uganda deben hacer al sistema de medición de resultados más costo-efectivo y transparente. • Los indicadores sectoriales deben vincularse a las metas y los indicadores nacionales, por ejemplo, los indicadores de VIH/SIDA del sector de salud que forman parte del sistema de M&E. • La puesta en práctica de sistemas fáciles de usar requiere tener la documentación en el idioma local, y las metodologías deben ir acompañadas de capacitación completa. La presupuestación de programas y proyectos debe incluir una asignación adecuada para la capacitación.
4. Gestionar para, no por, resultados al organizar los recursos para lograr los resultados	<ul style="list-style-type: none"> • Los estudios especiales (optimización de recursos de Uganda en el sector hídrico) y el examen de políticas. • Revisiones de programas sectoriales • Informes de monitoreo externos e internos • Hitos técnicos vinculados a los calendarios de desembolso financiero: Bolsa Familia de Brasil vincula los hitos • Auditorías de desempeño o financieras • Boletas de calificaciones o informes de actividades periódicos • Evaluaciones de mitad de período del impacto social y/o evaluaciones de resultados sectoriales/temáticos 	<ul style="list-style-type: none"> • Enunciar los indicadores de resultados correctos en el nivel sectorial o de programa/proyecto no es sencillo. Se deben consultar otros casos para ejemplos de buenas prácticas. Cuestiones de sustancia y de terminología.
5. Usar la información de resultados para el aprendizaje administrativo y la toma de decisiones, así como para la información y la rendición de cuentas	<ul style="list-style-type: none"> • Informes anuales de desempeño sectorial o de proyectos: Chile, El Salvador, Vietnam • Consultas de interesados directos: Los sectores de Agua de Uganda y del Ambiente de Madagascar realizaron extensas consultas con los interesados directos • Análisis de las evaluaciones: Fondo Social del Yemen ha analizado la experiencia con operaciones anteriores 	<ul style="list-style-type: none"> • Los formuladores de política no parecen estar usando los sistemas de información de resultados para la toma de decisiones. • Los problemas incluyen el retraso en la generación de datos, las presentaciones rígidas de los informes sobre los avances realizados y los hallazgos, y el no seguir sistemáticamente los indicadores de resultados contra los objetivos de desarrollo originales del programa o proyecto.



Cuadro 3: Enseñanzas y hallazgos de GpRD al nivel de agencia de desarrollo

Enseñanzas y hallazgos de GpRD al nivel de agencia de desarrollo		
Principio central de GpRD	Ilustraciones	Hallazgos
1. En todas las fases – desde la planificación estratégica a la implementación hasta la finalización y más allá – centrar el diálogo en los resultados del proceso de desarrollo	<ul style="list-style-type: none"> • Marcos de política/prioridad de la agencia • Estrategias de programación de país (AsDB, BID, BM, AfDB, ACDI) • Estrategias temáticas/sectoriales (BM, AsDB, BID; más recientemente, ACDI, DFID, USAID) • Marcos de resultados de proyecto (BM, AsdB, BID, ACDI, DFID, Sida, DANIDA) • Mecanismos de planificación y consulta de interesados directos/socios (ACDI, DFID, Sida, DANIDA, Países Bajos, GTZ) 	<ul style="list-style-type: none"> • La medición de los resultados a nivel de país es el paso crucial al expandir la medición de resultados. • Sin embargo, se requieren marcos de M&E de nivel nacional y el uso de los sistemas del país. • Diferentes instrumentos indican cómo los resultados de política, de país, de programa y temáticos y/o de proyecto contribuyen a los resultados del país, regionales o mundiales.
2. Alinear las actividades prácticas de programación, monitoreo y evaluación con los resultados previstos que se han acordado	<ul style="list-style-type: none"> • Planes estratégicos multianuales o planes de trabajo renovables en toda la agencia (todas las instituciones citadas anteriormente lo hacen) • Planes de gestión de programa/proyecto, planes de trabajo y presupuestos anuales (idem) • Capacitación y normas para la planificación y gestión de proyectos/programas (idem) • Planes de gestión del desempeño 	<ul style="list-style-type: none"> • Las herramientas orientadas a la consecución de resultados – que son fundamentales para evaluar los resultados en el país, las regiones, o en el mundo, así como para evaluar cómo las agencias pueden apoyar mejor el logro de los resultados – han estado ganando prominencia. • Tener una buena lectura de la profundidad de la capacidad del sector público del país es fundamental. Esto depende de la profundidad de la capacitación de la administración pública del país, y la experiencia. • El sistema de M&E debe reflejar la capacidad del país específico, ya sea un país de ingresos bajos o medianos.
3. Mantener el sistema de medición e información de los resultados lo más sencillo, económico y fácil de usar como sea posible	<ul style="list-style-type: none"> • Sistemas de M&E, planes y normas (incorporando el SGI) • Marcos para auditorías y gestión de riesgos y la medición del desempeño • Normas y herramientas para la auditoría y el análisis de riesgos • Capacitación y normas para el diseño de indicadores y la recopilación de datos • Marcos de monitoreo de programas/proyectos 	<ul style="list-style-type: none"> • Los sistemas de los BMD han sido demasiado complejos, el BM está simplificando donde es posible. • La armonización de la información de resultados (caso de Tanzania) es un enfoque útil para copiar en otros países/contextos.
4. Gestionar para, no por, resultados al organizar los recursos para lograr los resultados	<ul style="list-style-type: none"> • Revisiones y evaluaciones del desempeño • Revisiones internas/externas de monitoreo del desempeño • Auditorías de desempeño y administrativas • Estudios temáticos y sectoriales 	<ul style="list-style-type: none"> • Aunque las agencias se han enfocado más en los productos y las actividades y no han desarrollado sus metodologías basadas en resultados, la cultura está cambiando. • Vincular los resultados de las agencias a sus presupuestos (por ejemplo, ACDI)
5. Usar la información de resultados para el aprendizaje administrativo y la toma de decisiones, así como para la información y rendición de cuentas	<ul style="list-style-type: none"> • Informes anuales de desempeño de la agencia para las juntas consultivas/comités y los funcionarios electos • Informes anuales de desempeño del programa de país para las autoridades de la agencia e interesados directos externos • Mecanismos de consulta de interesados directos/beneficiarios • Capacitación y normas para la toma de decisiones de la gerencia basada en la información de resultados • Análisis de las evaluaciones • Marcos de rendición de cuentas 	<ul style="list-style-type: none"> • Los BMD y las agencias bilaterales de desarrollo han estado perfeccionando su enfoque en los resultados en estrategias e instrumentos.





Referencias y recursos

Referencias

- Banco Mundial. (2004a). Partnerships in Development: Progress in the Fight against Poverty. Washington, DC. Disponible en: http://poverty.worldbank.org/files/15028_wb_partners.pdf
- Banco Mundial. (2004b). Implementation of the Agenda on Managing for Results: Progress Report and Annexes (CODE2004-0017). Banco Mundial, Washington, D.C. Disponible en: <http://www.mfdr.org/3KeyDocuments.html>
- Banco Mundial (2003a). IDA Results Measurement System: Progress and Proposals. Banco Mundial, Washington, D.C. Disponible en: <http://siteresources.worldbank.org/IDA/Resources/ResultsProgressProposals.pdf>
- Banco Mundial (2003b). IDA Results Measurement System: Update Note. Banco Mundial, Washington, D.C. Disponible en: <http://siteresources.worldbank.org/IDA/Resources/MTRresults1.pdf>
- Banco Mundial. (2003c). Getting Serious About Meeting the Millennium Development Goals. Secretaría CDF, Banco Mundial, Washington, D.C. Disponible en: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/PROJECTS/STRATEGIES/CDF/0,,contentMDK:20120919~menuPK:60745~pagePK:139301~piPK:261885~theSitePK:140576,00.html>
- Banco Mundial (2002a). Monitoring and Evaluation: Some Tools, Methods and Approaches. Departamento de Evaluación de Operaciones, Banco Mundial, Washington, DC. Disponible en: http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/2002/09/06/000094946_0208290405451/Rendered/PDF/multi0page.pdf
- Banco Mundial. (2002b). Better Measuring, Monitoring and Managing for Development Results (DC2002-0019). Preparado para el Comité de Desarrollo (Comité Ministerial Conjunto de la Junta de Gobernadores del Banco y el Fondo sobre la transferencia de recursos reales a los países en desarrollo), Banco Mundial, Washington, D.C. Disponible en: <http://www.mfdr.org/3KeyDocuments.html>
- Collier, Paul & Dollar, David. (enero 2001). Development Effectiveness: What have we learnt? Development Research Group, World Bank, Washington, DC. Disponible en: <http://www.oecd.org/dataoecd/16/2/2664872.pdf>
- Consenso de Monterrey (2002). *Declaración de los Presidentes de los Bancos Multilaterales de Desarrollo: Mejor medición, monitoreo y gestión para resultados de desarrollo*. Monterrey, México. Disponible en: [http://siteresources.worldbank.org/DEVCOMMINT/Documentation/90015418/DC2002-0019\(E\)-Results.pdf](http://siteresources.worldbank.org/DEVCOMMINT/Documentation/90015418/DC2002-0019(E)-Results.pdf)
- Farquhar, Carolyn. (Noviembre 2000). Governments Get Focused on Results: Integrating Performance Measurement into Management Decision Making. Conference Board of Canada, Ottawa, Ontario, Canada. Disponible en: [http://lnweb18.worldbank.org/MIP/BMMMDR.nsf/0/BFD74CAC2B4850CF85256C0000766F19/\\$File/MMM+Website+Results+Based+Managemenr.pdf?OpenElement](http://lnweb18.worldbank.org/MIP/BMMMDR.nsf/0/BFD74CAC2B4850CF85256C0000766F19/$File/MMM+Website+Results+Based+Managemenr.pdf?OpenElement)
- GDI (2002). The Monterrey Consensus: The Conference on Financing for Development. Briefing Paper, Bonn, Alemania. Disponible en: <http://www.eldis.org/static/DOC1942.htm>
- Kusek, Jody Zall, Rist, Ray C., & White, Elizabeth M. (2004). How will we know Millennium Development Results when we see them? Building a Results-Based Monitoring and Evaluation System to Give us the Answer." Africa Region Working Paper Series No. 66, World Bank
- Mayne, John. (2004). Reporting on Outcomes: Setting Performance Expectations and Telling Performance Stories, Canadian Journal of Program Evaluation, 19 (1): 31-60.



- Meier, Werner. (2003). Results Based Management: Towards a Common Understanding among Development Cooperation Agencies. Documento de discusión preparado para la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional, División de Evaluación del Desempeño, para ser considerado por el Grupo de Trabajo de CAD sobre la Eficacia de la Ayuda y la Armonización, Ottawa, Canadá. Disponible en: <http://www.managingfordevelopmentresults.org/documents/Results-BasedManagementDiscussionPaper.pdf>
- Naciones Unidas (2004). Millennium Development Compact. Washington, DC. Disponible en: http://www.undp.org/hdr2003/pdf/hdr03_MDC.pdf o en <http://www.unmillenniumproject.org/html/docs%20and%20reports.shtm>
- OECD/DAC (2003). Harmonizing Donor Practices for Effective Aid Delivery: Good Practice Paper”. París, Francia. Disponible en: <http://www.oecd.org/dataoecd/0/48/20896122.pdf>
- OECD/DAC (2002). Glossary of Key Terms in Evaluation and Results-Based Management. París, Francia. Disponible en: <http://www.oecd.org/dataoecd/29/21/2754804.pdf>
- OECD/DAC. (1996). Shaping the 21st Century: The Contribution of Development Co-operation. París, Francia. Disponible en: http://www.oecd.org/document/10/0,2340,en_2649_33721_1916746_1_1_1_1,00.html
- UNFPA (2000). Results-Based Management at UNFPA. Office for Results-Based Management (ORM), New York, NY. Disponible en: <http://www.unfpa.org/results/>
- USAID. (Abril 2003). The Performance Management Toolkit: A Guide to Developing and Implementing Performance Management Plans. Policy and Program Coordination Bureau, Washington, DC. Disponible en: http://www.dec.org/pdf_docs/PNACT871.pdf



Recursos

1. Gestión para resultados de desarrollo

www.mfdr.org

Este sitio en la Web proporciona antecedentes sobre los orígenes del concepto de *gestión para resultados de desarrollo* que fuera introducido en 2002 en Monterrey durante la Conferencia Internacional sobre Financiamiento para el Desarrollo. También ofrece enlaces a: Documentos clave, la Primera Mesa Redonda (Washington), la Segunda Mesa Redonda (Marrakech), los Socios y enlaces a otros sitios y recursos relacionados.

<http://lnweb18.worldbank.org/MIP/BMMMDR.nsf/14BD965BFF0E39085256BE7005E3537/59835DBD0D9115C85256BE70060199E?OpenDocument>

Este sitio del Banco Mundial en la Web ofrece información para mejorar la medición, el monitoreo y la gestión para resultados de desarrollo. Ofrece enlaces adicionales a: Comunidades de la Práctica, Documentos de Investigación, Mesas Redondas sobre los Resultados y Documentos Clave.

<http://www.aidharmonization.org/secondary-pages/editable?key=106>

Este sitio del Banco Mundial en la Web suministra información respecto al Foro de Alto Nivel sobre la Armonización que tuvo lugar en Roma el 24 y 25 de febrero de 2003. Aquí encontrará enlaces a las diversas presentaciones, la lista de participantes, los productos y herramientas de armonización.

2. Objetivos de Desarrollo para el Milenio de las Naciones Unidas

www.un.org/millenniumgoals

El sitio oficial en la Web de las Naciones Unidas sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Suministra información sobre cada una de las metas y los indicadores para el éxito. También ofrece enlaces a: Informe sobre los progresos realizados 2004, Declaración de Implementación y enlaces a sitios relacionados.

<http://www.unmilleniumproject.org/html/about.shtm>

El Proyecto del Milenio de las Naciones Unidas fue comisionado por el Secretario General y es apoyado por el Grupo de Desarrollo de las Naciones Unidas. La tarea primaria del Proyecto del Milenio es recomendar las mejores estrategias para cumplir los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Este sitio en la Web tiene enlaces a los documentos del Proyecto del Milenio, los documentos del Grupo de Estudio y las Evaluaciones de Necesidades de los ODM.

3. Fortalecimiento de la eficacia en el desarrollo

www.oecd.org/department/0,2688,en_2649_3236398_1_1_1_1_1,00.html

Sitio en la Web de OCDE/CAD sobre la Eficacia de la Ayuda y las Prácticas de los Donantes. Aquí encontrará enlaces a información y documentos sobre: Armonización y alineación, gestión para resultados de desarrollo, gestión del financiamiento público, la desvinculación de la ayuda y adquisiciones.

http://www.oecd.org/document/10/0,2340,en_2649_33721_1916746_1_1_1_1,00.html

Este enlace contiene varios muy importantes documentos; entre ellos el documento seminal “*Shaping the 21st Century: The Contribution of Development Co-operation*” (<http://www.oecd.org/dataoecd/23/35/2508761.pdf>).

4. Marco Integral de Desarrollo

<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/PROJECTS/STRATEGIES/CDF/0,,pagePK:60447~theSitePK40576,00.html>

Este es el sitio en la Web del Banco Mundial sobre el Marco Integral de Desarrollo (MID). Suministra información acerca de qué es el MID, así como enlaces relacionados al Consenso de Monterrey y los Objetivos de Desarrollo del Milenio.



5. Enlaces generales a los bancos multilaterales de desarrollo (BMD)

Banco Africano de Desarrollo (AfDB)

www.afdb.org

Banco Asiático de Desarrollo (AsDB)

www.adb.org

Banco Europeo para la Reconstrucción y el Fomento

www.ebrd.com

Banco Interamericano de Desarrollo

www.iadb.org

Banco Mundial

www.worldbank.org

6. Gestión para resultados de desarrollo, monitoreo y evaluación

Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (ACDI)

www.acdi-cida.gc.ca/perfor-e.htm

Australia Aid (AusAid), Evaluación y Garantía de la Calidad

www.ausaid.gov.au/about/pia/Quality_Assurance_Page.cfm

Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID)

www.dec.org/partners/evalweb/

Banco Asiático de Desarrollo (AsDB)

www.adb.org/MFDR/

Banco Interamericano de Desarrollo, Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE)

www.iadb.org/ove/default.aspx

Departamento del Reino Unido para el Desarrollo Internacional (DfID)

www.dfid.gov.uk/aboutdfid/performance.asp

Grupo del Banco Mundial, Departamento de Evaluación de Operaciones (OED)

www.worldbank.org/oed

OECD/DAC Evaluación de los Programas de Desarrollo

www.oecd.org/department/0,2688,en_2649_34435_1_1_1_1_1,00.html

Organismo Japonés de Cooperación Internacional (JICA)

www.jica.go.jp/english/evaluation/index.html

Organismo Noruego para la Cooperación en el Desarrollo (NORAD)

www.norad.no/default.asp?V_ITEM_ID=2655



Agradecimientos

Este borrador del *Libro de Consulta de Buenas Prácticas Recientemente identificadas en la Gestión para Resultados de desarrollo* es el producto de muchos meses de colaboración intensiva entre varios organismos y países socios. El Equipo del Libro de Consulta, con sede en el Banco Mundial, colaboró con los autores bajo la orientación general del Panel de Revisión del Libro de Consulta, que comprende a representantes del Canadá, Dinamarca, Noruega, el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial. El Gobierno del Canadá también suministró apoyo financiero adicional.

Panel de Revisión

Banco Interamericano de Desarrollo: Arne Paulson, Jefe, Gestión de Cartera y Monitoreo de Proyectos, Departamento de Efectividad del Desarrollo y Planificación Estratégica (DEV); Clotilde Charlot, Especialista en Operaciones, Oficina de Gestión de Cartera y Monitoreo de Proyectos, DEV

Banco Mundial: Susan Stout, Gerente, Secretaría de Resultados, Vicepresidencia de Política de Operaciones y Servicios de País

Canadá: Ann Good, Analista Principal de Revisión del Desempeño, Gestión Basada en Resultados, División de Gestión de Desempeño y Conocimiento, ACIDI

Dinamarca: Birgitte Markussen, Asesora Técnica, Unidad de Garantía de la Calidad, Ministerio Danés Real de Relaciones Exteriores

Noruega: Øyvind Sørheim Ørbeck, Jefe de Unidad, Departamento de Garantía de la Calidad, Eficacia de la Ayuda y Unidad de Estadística, NORAD

Equipo del Libro de consulta (Banco Mundial)

Lada Strelkova, Oficial Principal de Operaciones, Líder del Equipo

Jeffrey Balkind, Consultor del Equipo del Libro de consulta

El Equipo del Libro de Consulta hace un reconocimiento especial a la participación generosa y al asesoramiento de muchos colegas en el Banco Mundial y otras instituciones, así como a las contribuciones indispensables de todos los autores cuyos nombres parecen con sus capítulos; a Universalía (Ottawa, Canadá), cuyo personal fue responsable del material preliminar; y a los traductores: Aracely Barahona–Strittmatter para el Banco Interamericano de Desarrollo (al español) y al Servicio de Traducciones de la ACIDI, Oficina de Traducciones del Gobierno del Canadá (al francés).





BUENAS PRÁCTICAS RECIENTEMENTE IDENTIFICADAS DE GESTIÓN PARA RESULTADOS DE DESARROLLO

La gestión para resultados de desarrollo constituye una importante labor de países y organismos por igual. Pero, ¿por dónde hay que comenzar?, ¿quién debe participar?, ¿dónde se puede conseguir ayuda?

Este Libro de consulta incluye 20 ejemplos de cómo diferentes grupos en diferentes circunstancias han aplicado los principios de gestión para resultados y han resuelto las dificultades encontradas. Ofrece una ingente cantidad de ideas para otros agentes en activo de este ámbito, ya estén simplemente comenzando o hayan avanzado ya bastante en el proceso de gestión para resultados.

www.mfdr.org/Sourcebook.html

www.oecd.org