

FORTALECIMIENTO DE CAPACIDADES EN MONITOREO Y EVALUACION A TRAVES DEL DISEÑO Y LA IMPLEMENTACION DE SISTEMAS NACIONALES DE MyE BASADO EN RESULTADOS: LECCIONES APRENDIDAS EN AFRICA, ASIA Y LATINOAMERICA¹

Gilles Clotteau, Marie-Helene Boily, Sana Darboe, y Frederic Martin²

V Meeting of the Latin America and the Caribbean
Monitoring and Evaluation (M&E) Network
05-06 de noviembre de 2009, Bogotá, Colombia

Resumen:

Fortalecer las capacidades en monitoreo y evaluación (MyE) resulta más eficaz y eficiente con el diseño de un plan de capacitación a mediano plazo, respondiendo a las necesidades de monitoreo interno para la conducción de los programas públicos así como de evaluación objetiva de resultados y del desempeño del sector público. Este plan debería articular varios componentes tales como formación más descentralizada, efectiva y diversa, asistencia técnica complementaria, apoyo a sistemas de información, fomento de discusiones de sensibilización, discusión de políticas y plataformas de intercambio entre profesionales, apoyo institucional a unidades nacionales de MyE sostenibles, desarrollo de la capacidad de evaluación externa y de la cultura de rendición de cuentas. Se trata de una hoja de ruta definida de manera articulada a nivel nacional, sectorial y local para progresar de manera modular y oportunista en varios sistemas de MyE y contribuir a la profesionalización del trabajo de monitoreo como de evaluación. En un sistema nacional maduro de MyE que cuenta con organizaciones ricas en información y que aprenden, las fronteras entre monitoreo y evaluación si persisten, pero con complementariedad y áreas de superposición.

CONTEXTO

El Monitoreo y Evaluación (MyE) es uno de los pilares de la implementación de la Gestión para Resultados (GpR) en el sector público en países en desarrollo, un enfoque conocido también como Gestión para Resultados de Desarrollo (GpRD). La Declaración de París de 2005 sobre la efectividad de la ayuda recalcó la importancia de mejorar el monitoreo y la evaluación de las intervenciones para el desarrollo (Foro de Alto Nivel, 2005). La Agenda de Acción de Accra de 2008 reforzó el compromiso de los países en desarrollo y de los donadores para mostrar resultados, mediante el aumento de la imputabilidad y la transparencia hacia los ciudadanos (Tercer Foro de Alto Nivel, 2008). Los países en desarrollo se comprometieron a mejorar “la calidad del diseño de las políticas, su implementación y evaluación mejorando los sistemas de información”. Los países en desarrollo y los donantes han aceptado trabajar para desarrollar instrumentos de costo-eficiencia de Gestión para Resultados para evaluar el impacto de las políticas de desarrollo y ajustarlas si es necesario. El equipo de GpRD ha reunido un conjunto de herramientas de Exploración de Capacidad en GpRD para ayudar a evaluar el progreso en la capacidad nacional en GpRD, incluyendo la capacidad en MyE (OECD/DAC, 2009). El Fortalecimiento de Capacidad en Evaluación (FCE o Evaluation Capacity Building o ECB en inglés) así como el mejoramiento de la capacidad en monitoreo interno de los programas públicos se han hecho por lo tanto una prioridad en la agenda de desarrollo. En un contexto de recursos públicos limitados, amplificado por la crisis financiera, la importancia de mejorar

¹ Una versión mas larga en inglés de este paper será parte de un libro sobre Evaluation Capacity Building a publicar en 2010 por el Banco mundial y editado por Ray Rist, Marie Helene Boily, y Frederic Martin. La versión larga en español del estudio se puede obtener de fmartin@idea-international.org.

² Los autores agradecen a sus colegas Juan Abreu y Sylvain Lariviere por sus sugerencias y comentarios a este documento.

capacidades nacionales en MyE con enfoques que sean apropiados, económicos, y sostenibles no puede estar sobre enfatizado.

Debemos recordar dos consideraciones básicas. Primero, el dominio del MyE cubre una variedad de subáreas. Segundo, la ECB es mucho más amplia que la capacitación. La ECB implica reforzar o construir sistemas de MyE, especialmente sistemas nacionales, de modo que el MyE sea regularmente conducido y usado por los propios países/organizaciones (OECD, 2004).

Varias iniciativas ECB han sido puestas en práctica como componentes de proyectos de desarrollo o por instituciones especializadas (ej.: Instituto del Banco Mundial (WBI), IDEA) o por programas específicos (ej.: Programa Internacional de Formación en Evaluación de Desarrollo (IPDET³), París 21). Lamentablemente, pocas iniciativas de ECB han sido objeto de una evaluación cuidadosa. Las pocas evaluaciones significativas llevadas a cabo, como la autoevaluación de Desarrollo de Capacidad en Evaluación, hecha por el Departamento de Evaluación de Operaciones de Banco Mundial (OED) en 2004 (Banco Mundial, 2004) y la evaluación de la formación en proyectos del Banco Mundial y del WBI conducido por el Grupo de Evaluación Independiente del Banco Mundial (IEG) en 2007, han seriamente cuestionado la efectividad y el impacto de las iniciativas existentes de ECB, sobre todo aquellas basadas exclusivamente en la formación.

Este documento se basa en la experiencia de varios expertos de la red IDEA⁴ en apoyo a instituciones de países en desarrollo, programas y proyectos en la implementación de la GpR en África, Asia y América Latina y esboza lecciones aprendidas e identifica algunas mejores prácticas en fortalecimiento de capacidades en MyE.

DESARROLLO DE ESTRATEGIAS DE ECB BASADAS EN LECCIONES APRENDIDAS Y BUENAS PRACTICAAS

Las estrategias de ECB propuestas abajo siguen cuatro objetivos básicos para obtener mejores resultados:

1. Resaltar la importancia de MyE para tomadores de decisión para estimular su demanda por productos del MyE;
2. Mejorar la cantidad y la calidad en el suministro de productos del MyE;
3. Asegurar la relación costo-eficiencia de los productos del MyE;
4. Promover la sostenibilidad de los sistemas de MyE y de mecanismos institucionales.

Las estrategias presentadas abajo no deberían ser consideradas como reemplazantes, sino como componentes básicos complementarios.

La Integración de la ECB como parte de la implementación del sistema de MyE

No debería realizarse la formación en MyE solo por el hecho de formar, sino ser considerada como un catalizador para la implementación de los sistemas de MyE para resultados. Anclando la ECB en la actual implementación y mejora del sistema de MyE para resultados da sentido al propósito final de la ECB, es decir, contribuir a mejores políticas y programas públicos. Por el contrario, lograr progresos en la implementación del sistema de MyE para resultados,

³ Por sus siglas en inglés: International Program for Development Evaluation Training

⁴ IDEA significa Instituto para el Desarrollo en Economía y Administración. Es un instituto privado reconocido por el Gobierno Federal canadiense con oficinas en varios continentes. Para más información, ver www.idea-international.org

proporciona una oportunidad de aprender haciendo, fortaleciendo y construyendo así capacidades dentro de una organización dada.

El proceso de diseño e implementación de un sistema de MyE debería ser progresivo como parte de diferentes componentes del MyE que se vayan gradualmente implementando. No existe ninguna solución disponible ya elaborada "off-the-shelf" y el enfoque debe ser adaptado a las necesidades y la situación particular del sistema de MyE existente. Sin embargo, el camino lo está mostrando la ahora referencia estándar en este campo, es decir la guía "10 Steps to Designing, Building and Sustaining a Results-Based Monitoring and Evaluation System" de Kusek y Rist (2004)

Hecho a la medida tomando en cuenta el contexto institucional y político, la evaluación de necesidades, sistemas de MyE existentes y recursos disponibles, este plan ha sido usado en varias asignaciones llevadas a cabo por expertos del Instituto IDEA y probado para proporcionar un marco relevante y eficaz para una ECB. Una buena ilustración la constituye el diseño e implementación del llamado Sistema de Monitoreo Basado en Resultados (SMBR) en la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL). Las buenas prácticas emanadas de esta experiencia fueron:

- Estrecha implicación del personal de la organización en la implementación del sistema de MyE que fortalece el know-how dentro de la organización y asegura la sostenibilidad del sistema. La implicación del personal en el proceso de implementación del SMBR en SEDESOL no solo sirvió como un grupo de recursos para otros programas en la Secretaría, sino también para el desarrollo del Sistema Nacional de MyE el cual se está actualmente diseñando e implementando por la Secretaria de la Función Pública (SFP) con el apoyo del Consejo Nacional de Evaluación de la política de desarrollo social (CONEVAL) y la Secretaria de Hacienda y Crédito Público (SHCP).
- Participación de todos los actores en todas las etapas del proceso de diseño e implementación del sistema de MyE para garantizar su apoyo y asegurar el éxito del proyecto, resultando en mayor sostenibilidad.
- El proceso de diseño e implementación del sistema de MyE mediante una fase piloto en 4 de 27 programas para aprender de la experiencia de fortalecimiento de capacidad de la organización para la expansión del sistema, lo que resultaría luego en reducida dependencia de recursos externos.
- Un enfoque ECB en sí mismo basado en principios de GpR, incluyendo la focalización en los resultados y un proceso que implica una evaluación de necesidades, la formulación de estrategias de fortalecimiento de capacidades de MyE, el diseño e implementación de planes de acción de fortalecimiento de capacidades en MyE, y el monitoreo y evaluación de la implementación de estrategias y planes de acción de fortalecimiento de capacidades en MyE así como de la efectividad de la formación.

Las lecciones aprendidas incluyen lo siguiente:

- Es importante entender claramente las necesidades de todos los involucrados en términos de datos, sistemas de información, informes, etc. Muchas veces los mismos clientes no saben exactamente cuales son sus necesidades específicas. Incluso estos consideran la información como un bien gratuito y tienen infinitas necesidades. O tienen una perspectiva estrecha basada en sus necesidades específicas a corto plazo vinculadas a su rol en la organización, con poca preocupación por los resultados finales. Es responsabilidad del asesor ayudar a los clientes a identificar sus necesidades específicas y sugerir, si es necesario, diferentes opciones como un punto de partida.

- Conseguir un buen conocimiento del sistema existente de MyE puede ser un desafío, sobre todo en países de ingresos medios, donde los ministerios han desarrollado durante años una variedad de mecanismos de MyE y sistemas de información que se encuentran dispersos en varios niveles de la organización, sin que necesariamente haya mucha coordinación, armonización o diseminación, al menos simple, de la información. Por ejemplo, el diagnóstico hecho en SEDESOL en 2004 identificó 33 sistemas de información funcionando en la organización y los mismos no siempre proveían de información pertinente para la toma de decisiones estratégicas o era de difícil interpretación pues no siempre respondían a las necesidades de los usuarios de dicha información.
- El diagnóstico debería tratar de evaluar la capacidad en MyE en la organización y construir un plan de entrenamiento en MyE como un componente central del proyecto de implementación del sistema de MyE a fin de asegurar la participación del personal en todo el proceso, maximizar el número "de campeones", y limitar el número "de opositores" potenciales.
- El personal del programa implicado en el diseño e implementación del sistema de MyE puede percibir a veces el nuevo sistema como una fuente de responsabilidades y trabajo adicionales, que puede causar algunas frustraciones o indiferencia. Por lo tanto, deberían preverse incentivos para garantizar la plena participación de involucrados y del personal a través de todo el proceso.
- Realzar la capacidad en MyE requiere tener en cuenta la capacidad en los otros pilares de la GpR⁵. Los problemas encontrados a nivel del MyE con frecuencia resultan del diseño e implementación limitado en otros pilares de la GpR. En SEDESOL, los marcos lógicos de los 4 programas del piloto se les debió revisar su lógica, seleccionar indicadores de desempeño conformes a criterios CREAM+⁶, y metas conforme a criterios SMART⁷. En muchos países, el MyE no es considerado seriamente por muchos actores hasta que los resultados acarrear consecuencias en futuras asignaciones de presupuesto, lo que implica vincular el proceso de MyE con el proceso de preparación del presupuesto.
- El MyE va más allá de las habilidades técnicas. Para actuar como agentes de cambio, los funcionarios del MyE deben poseer habilidades de liderazgo y comunicación para ayudar a convencer a sus colegas en departamentos técnicos, así como a los miembros del Gabinete ministerial de su propio interés en la implementación de la GpR e insistir en la realización de las reformas.

Identificar claramente los resultados esperados de la ECB

Los resultados esperados de las ECB deberían ser claramente identificados y llegarse a un consenso entre los interesados. El instrumento analítico estándar es la cadena de resultados, presentada en la Figura 2. Los indicadores de desempeño tienen claramente que ir más allá de los productos, cubriendo los efectos y, siempre puedan medirse los impactos. Lo importante al final es que los informes de MyE y tableros de control sean accesibles para los decisores a nivel estratégico (Gabinete) y operacional (programa y proyecto) y usados para diseñar políticas, gestión de programa, y la determinación de futuras asignaciones de presupuesto. Los decisores a veces se confunden sobre cuales son sus resultados. En Senegal, se hablaba mucho de resultados,

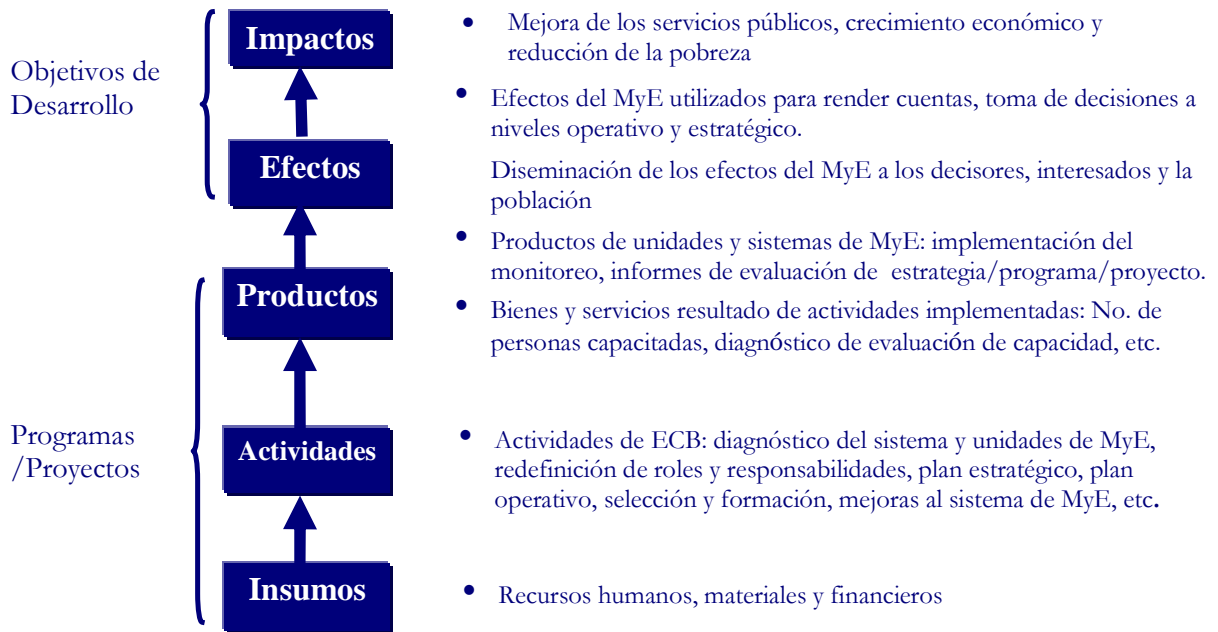
⁵ El BID/PRODEV considera los siguientes 5 pilares de la GpR/MfDR: Planificación estratégica, Presupuestación para resultados, Gestión de finanzas públicas, Gestión de programa y proyecto, y MyE (García López, 2008). La OECD/DAC/MfDR considera los 5 pilares siguientes de MfDR: Liderazgo; Evaluación y monitoreo; Imputabilidad y Asociación; Planificación y presupuestación; y Estadística (MfDR, 2009).

⁶ C: Clear, R: Relevant, E: Economic, A: Adequate, M: Monitorable, +: tiene valor agregado comparado con otros indicadores.

⁷ S: Specific; M: Measurable; A: Achievable, R: Relevant, T: Time-bound.

pero varios talleres de formación ayudaron a clarificar lo que significaban concretamente en varios niveles. Por ejemplo, el Director de Educación Primaria y Secundaria se dio cuenta que las aulas construidas y los profesores entrenados eran productos de proyectos de construcción y formación de profesores de escuela respectivamente, pero que además eran insumos para su nivel más estratégico. Además, que debía sobre todo interesarse por la graduación, abandono escolar, y costos dobles, lo cuales eran sus indicadores de efecto, pero también por el éxito de sus estudiantes anteriores en el siguiente nivel de educación, tasa de colocación o desarrollo de auto-empleo de los graduados en el mercado de trabajo.

Figura 1: Cadena de Resultados de la ECB



Adaptado de OECD, 2004

Los resultados clave deberían también ser accesibles para otros interesados con fines de imputabilidad. Continuando con el caso de Senegal, mucha información del MyE estaba disponible por aquí y por allá con poca coordinación y validación de la Dirección de Estadística lo que causaba frustración a los funcionarios y a la sociedad civil quienes tenían acceso limitado a dichos resultados y a los informes. Desde entonces, fue establecida la nueva Agencia Nacional para la Estadística y la Demografía, esta adquirió mayor autonomía y poder y se dotó de un sistema de información de la estadística nacional en ambiente Web.

Utilizar la cadena de resultados como marco analítico ayuda a identificar cuatro (4) niveles de evaluación de la formación con los correspondientes medios de verificación (Tabla 1).

Tabla 1: Niveles de evaluación de la formación

Nivel	Medidas	Medios de verificación comunes
Nivel 1	Satisfacción del participante	Cuestionarios de fin de curso del participante
Nivel 2	Productos del aprendizaje	Post-pruebas, a veces comparado con pre-pruebas
Nivel 3	Desempeño del cambio de efectos	Múltiple, incluyendo observación, entrevistas y encuestas de participantes, colegas, y supervisores
Nivel 4	Impacto organizacional/resultados	Múltiple, incluyendo comparaciones con la línea de base organizacional, medida del desempeño, encuestas, y entrevistas con informadores claves

Factores clave para una formación efectiva

La formación es un componente importante de una estrategia de ECB y, como tal, la atención debería ser puesta en factores claves para una formación eficaz. Basado en la experiencia del Instituto IDEA, ciertamente concordamos con IEG que “Uno de los determinantes más fuertes del éxito de la formación es el contexto organizativo en el cual la formación se efectúa. Para que la formación tenga éxito, los participantes deben contar con los recursos e incentivos para poner en práctica las habilidades y conocimiento adquiridos. Cuando estos recursos e incentivos no están presentes antes de la formación, la formación debe ser acompañada por intervenciones correctamente ordenadas a fin de tomar en cuenta las limitaciones organizativas e institucionales” (IEG, 2008).

La experiencia muestra que las actividades de fortalecimiento de capacidades orientadas por la demanda son por lo general más sostenibles y eficaces. Estas tienden a responder a necesidades sentidas más específicas y los participantes de tales actividades de formación tienden a estar más motivados para aprender y luego aplicar lo que aprendieron. Un enfoque orientado por la demanda implica por supuesto el diseño del programa de formación sobre la base de las necesidades de formación identificadas de un modo participativo durante el diagnóstico / evaluación de preparación. La figura 3 sugiere un enfoque estructurado, que ha sido usado con éxito varias veces por el Instituto IDEA, para medir brechas de desempeño y la evaluación de necesidades de formación.

Esto también significa una selección cuidadosa de participantes para cada tipo de actividad de formación. Un plan de ECB debería considerar varias clases de actividades de formación que concuerden con varias categorías de participantes, objetivos y limitantes. Los participantes de nivel estratégico prefieren concentrarse en la vista panorámica y tienen poco tiempo. Los profesionales de MyE quieren un entendimiento mucho más profundo de conceptos y dominio de instrumentos y técnicas y tienen más tiempo. Como resultado, el Instituto IDEA ha ayudado a organizar seminarios de sensibilización y de discusión de alto nivel de uno o dos días con un número reducido de miembros del Gabinete, diputados, y autoridades de alto rango de los donantes. Para profesionales que desean reconocimiento oficial de sus habilidades mediante un diploma de una universidad Norteamericana y tienen más tiempo y los recursos financieros necesarios, se ha organizado con la Universidad Laval el Diplomado en Gestión para Resultados, que incluye un certificado en MyE. Para facilitar el acceso, este se ofrece en varias localidades (Dakar para África francófona, Dar es Salaam para África Anglófona y Asia, y Panamá para América Latina y el Caribe) y en las tres lenguas de Naciones Unidas (inglés, francés, y español). Para profesionales que cuentan con tiempo y recursos financieros limitados, el Instituto ha organizado varios talleres técnicos hechos a la medida en sus centros regionales o en el país interesado sobre temas específicos de MyE basados en la demanda expresada. Lo que es asombroso es que la mayor parte de participantes a estos talleres aseguran su propia financiación y la demanda esta creciendo, demostrando que un enfoque orientado al mercado puede funcionar.

La formación de una masa crítica de funcionarios en MyE ofrece varias ventajas para un Gobierno. Esto ayuda a confrontar la rotación del personal y el fenómeno de desgaste para mantener un mínimo de ECB en las unidades de MyE. Esto crea un enfoque común entre participantes que comparten la misma visión, idioma, herramientas y pudiendo así comunicarse mejor entre sí en la comunidad de prácticas. En varios países, el Gobierno solicitó a cada Ministerio de prever una partida presupuestaria para fortalecimiento de capacidades en Gestión

para Resultados, y más precisamente en MyE, y enviar a sus ejecutivos a la misma formación para crear esta masa crítica, así también crear un momentum en términos de movilización hacia reformas para la GpR.

Un factor clave para la formación eficaz es seleccionar la estrategia pedagógica adaptada al contexto, los participantes y objetivos esperados. La experiencia del Instituto es que los participantes aprecian que se utilicen variados métodos pedagógicos, incluyendo un mínimo de lecturas y un máximo de métodos participativos de capacitación en MyE requeridos, no sólo para tener a instructores con habilidades en MyE y con experiencia de campo, sino también con habilidades en pedagogía. El Instituto, conjuntamente con la Universidad Laval utiliza un enfoque de competencia en el cual se identifican un conjunto de capacidades para cada grupo meta de la formación, así como el nivel actual y deseado de dominio para cada capacidad. Posteriormente, se diseña un plan de formación para establecer los vínculos entre los módulos de formación y su contribución a la mejora de capacidad.

En términos de métodos de formación, la formación ejecutiva requiere un distanciamiento de la formación teórica y concentrarse en la formación práctica. Este no significa que la formación se transforme en una colección de anécdotas. Debe haber un marco analítico sólido, como la guía 10 steps, y aprender como usar profesionalmente instrumentos de evaluación para inspirar relevancia y credibilidad. Sin embargo, los medios de formación prácticos usan muchos ejemplos, que presentan y discuten, por medio de debates con profesionales con experiencia, historias de éxito en sesiones de grupos de trabajo, ayudando a los participantes a desarrollar sus propios sistemas y herramientas de MyE durante la formación (Cabo Verde y Bolivia), conduciendo viajes de estudio (ej: la delegación de Vietnam que viajó a Canadá para aprender más sobre la medición del desempeño municipal; una delegación de Benín que va a Panamá para aprender más sobre grandes proyectos, monitoreo y evaluación). Las estrategias complementarias de formación incluyen la participación en Comunidades de Prácticas y reuniones de asociaciones internacionales como la conferencia Global de IDEAS.

La selección de instructores es otro factor clave para la formación eficaz. Al final, cualquier proceso de formación está basado en la capacidad del instructor para suscitar el interés de los participantes para motivarlos a mantener la escucha y la estructura mental para aceptar nuevos conceptos, herramientas, enfoques, lo que transferirá con eficacia su know-how a los aprendices. Esto requiere de una especie rara de instructor que combine un alto nivel de educación, poseedor de un marco analítico y conceptos relacionados y domine instrumentos de evaluación, una gran experiencia de campo en una variedad de contextos institucionales y culturales para saber de lo que se está hablando, habilidades pedagógicas, y al final, habilidades humanas de manejar a participantes de alto nivel con una variedad de características. Los académicos tienden a ser ...pues, académicos, los investigadores tienden a concentrarse en sutilezas técnicas avanzadas de su propio interés y sus pocos pares están demasiado avanzados para ser relevantes para la mayor parte de los profesionales del MyE que trabajan en un contexto de país en vías de desarrollo. Los asesores a largo plazo y los ejecutores tienden a hablar animados de sus propias experiencias valiosas, pero pueden ser anticuados en metodologías y TIC. Los funcionarios y asesores nacionales y regionales pueden (i) tener problemas para distanciarse de las especificidades del contexto y de las herramientas que conocen, (ii) no son necesariamente expertos en una variedad de instrumentos y enfoques modernos de MyE (iii) no necesariamente cuentan con las habilidades pedagógicas requeridas de un instructor profesional. Así, la segunda mejor opción es a veces utilizar un equipo de instructores complementarios y asegurarse que estos trabajan juntos de modo que la formación no sea una colección poco sistemática de contribuciones individuales sin articulación.

Un desafío clave para la comunidad del MyE es como aumentar la accesibilidad a la formación de calidad en MyE. Por ejemplo, IPDET entrena en Canadá alrededor de 275 participantes por año en inglés. Este Cadillac de la formación está haciendo un gran trabajo al formar profesionales del MyE que actuarán como campeones del cambio de su organización al retorno a sus funciones. Sin embargo, la mayor parte de funcionarios del MyE no pueden asistir a la formación IPDET en Canadá. Una primera solución para solventar este hecho sería reproducir IPDET en varias localidades e idiomas. Ya dos iniciativas similares se han llevado a cabo con SHIPDET en Shanghai ofrecido dos veces al año y CzechDET ofrecido en Praga sobre una base ocasional, ambos en inglés. IDEAS y el Instituto IDEA están discutiendo de la posibilidad de organizar un DIPDET en Dakar en francés para África Francófona y un PIPDET en Panamá en español para América Latina. Una segunda solución es construir el programa de formación alrededor de una fórmula de “Formación de Formadores”. El Instituto recientemente utilizó esta fórmula en la RDC. Para la primera fase de dos semanas, los expertos de IDEA formaron a 50 participantes. De estos, los mejores fueron seleccionados para una segunda fase de Formación de Formadores, profundizando su comprensión y desarrollando sus habilidades pedagógicas. Posteriormente, los recientemente formados instructores impartirían las siguientes formaciones con el soporte técnico y asesoría de los expertos de IDEA. El resultado final fue que, en seis semanas fueron formados 100 participantes, así como 5 instructores, quienes pueden ahora replicar la formación tanto a nivel central como descentralizado. Una tercera solución es desarrollar alianzas con instituciones de formación regionales y nacionales para desarrollar programas ejecutivos de formación llevando a certificaciones. El Instituto IDEA ha desarrollado este tipo de alianza sobre los sistemas de adquisiciones con la “Ecole Nationale des Régies Financières” (ENAREF), una escuela basada en Ouagadougou con la misión de formar funcionarios de las finanzas públicas para los ocho países de la UEMOA, y sobre la gestión de proyectos con la Tanzania Public Service College (TPSC) en Dar es Salaam.

Otro factor para una formación eficaz es el seguimiento que se da a la formación. En la experiencia de IDEA, la estrategia más eficaz y sostenible es diseñar e implementar un proyecto de ECB de mediano plazo (2-3 años) en que el Instituto acompaña un equipo nacional con una combinación de formación, asistencia técnica y apoyo para mejorar la calidad de los datos y los sistemas de información. Las actividades son organizadas según una hoja de ruta flexible que incluye la producción de productos intermedios que son requeridos por el equipo nacional, ej.: progresos en objetivos de matriz de política a preparar para el Banco Mundial semestralmente, misiones de revisión, PND o evaluación de la ERP, estudio de evaluación de impacto de grandes programas, revisión anual del desempeño alineado con la siguiente preparación de presupuesto y procesos de actualización del MFMP, etc. Regularmente, el programa se inicia con la formación, luego se efectúan misiones de apoyo técnico y posteriormente sesiones de capacitación en servicio.

Mejorar los sistemas de información de MyE y gestión del conocimiento

Los sistemas de información pueden ser un muy buen punto de entrada para la ECB. Estos se concentran en la recolección, procesamiento y análisis de los datos, y la disseminación y utilización de la información, así como sobre la calidad de los datos. Todos estos elementos tienen grandes implicaciones para posibilitar la realización de una evaluación completa y para su credibilidad. Más allá de aquellos elementos obvios, trabajar en la realización de un sistema de información para el MyE-GpR puede permitir avanzar en varios elementos clave de sistemas de MyE-GpR.

Una buena práctica es una serie de nuevas aplicaciones que han sido desarrolladas por diversas organizaciones y firmas como los tableros de control automatizados. El Instituto IDEA ha

desarrollado tableros de control a nivel de sector (ej; Secretaría de Desarrollo Social en México) y a nivel de programa (ej: Programa de Nacional de Administración de Tierras en Panamá). También ha desarrollado una atractiva solución informática llamada e@satisfaction que ofrece una vía rentable de medir, procesar, y analizar sobre la base de encuesta en línea, la calidad de suministro de servicios y tener retroalimentación rápidamente vía Web de manera amigable para los decisores para una mejor conducción de su programa o proyecto.

Otra buena práctica es el establecimiento de la gestión del conocimiento y de unidades de aprendizaje en las organizaciones. Muchas organizaciones nacionales e internacionales se han dado cuenta que muchas experiencias, lecciones aprendidas, y buenas prácticas no fueron compartidas entre los miembros de la misma organización y se perdieron una vez que estos miembros pasaron a retiro, fueron transferidos o se marcharon de la organización. Estas unidades pueden desempeñar un rol fundamental en la conservación y difusión de la memoria institucional, recolectando la información disponible del MyE, documentando correctamente con meta datos, almacenándola de forma segura, y proporcionado acceso selectivo a usuarios autorizados. Estos también pueden facilitar el compartir experiencias de expertos internos y externos, participar en estudios de evaluación de impacto de grandes programas para aprender de los fracasos así como de los éxitos, ayudar a orientar las políticas y programas futuros , y ... capacitar el personal de la organización en métodos de MyE y sus resultados. En su nuevo mandato, esas unidades pueden aprovechar de los avances en TIC, Sistemas de Gestión Electrónica de la Documentación (SGED). El Instituto IDEA ha ayudado a poner en práctica en varias instituciones tales sistemas para conservar de manera segura una enorme cantidad de documentación administrativa y técnica con medios amigables de recuperación.

Las siguientes son lecciones aprendidas de diversas experiencias del Instituto IDEA:

- En muchas de las grandes burocracias públicas, la información se encuentra dispersa de forma que no siempre es fácil saber donde se encuentra la información, quién la tiene, y que uso se le da. Es importante tratar de identificar todas las fuentes de información, trátese de un sistema de información sofisticado, una hoja de cálculo Excel o un informe escrito a mano. Esta información puede ser encontrada a través de entrevistas, pero también puede aparecer como avances en el proceso de diseño e implementación del sistema de MyE.
- No sólo se debería tratar de conocer donde se encuentra la información, sino también como esta información fue recabada o calculada. Esto es de suma importancia para asegurarse que la información que será incorporada en el sistema es de calidad y asegura su integridad. De lo contrario, se pudiera concluir con una información en desuso, o aún peor, incorrecta. El MCA patrocinó Evaluaciones de la Calidad de los Datos que están siendo conducidas en varios países, una iniciativa bien recibida. Del mismo modo, los esfuerzos para revitalizar y mejorar los sistemas estadísticos nacionales en el marco de las 21 iniciativas de la declaración de París, están trayendo valor agregado.
- El diseño del sistema de información para el MyE-GpR debe llevarse a cabo por informáticos, pero bajo la supervisión de especialistas del MyE. Éste debe en contrapartida escuchar a los especialistas informáticos quienes siguen las rápidas actualizaciones tecnológicas, en particular en términos de gestión de base de datos y de herramientas de inteligencia de negocios para el diseño de un Sistema de información para el MyE amigable. Sin embargo, los especialistas de MyE deberían enfocarse en el objetivo, que el sistema funcione, que sea robusto, rentable y que provea regularmente un mínimo de la información que soliciten los tomadores de decisión. Hay demasiadas historias de horror y el mundo está lleno de inoperantes y costosos elefantes blancos y cementerios de base de datos. Es inútil tener un sistema de información complejo, que utilice la última tecnología, si no es usado en las actividades cotidianas del programa y, por último, que sirva finalmente para la toma de decisiones. Informatizar un sistema de información malo sólo implica un más rápido GIGO

(Basura entra – Basura sale). Es más conveniente comenzar a pequeña escala, pero ir segura y progresivamente actualizando y mejorando el sistema de información de MyE.

Sensibilización y foros de diálogo sobre política y asociaciones profesionales

El Instituto IDEA también ha sido asociado con el establecimiento, participación, o fortalecimiento de varios tipos de plataformas y mecanismos de compartir experiencia que contribuyen a la ECB. A nivel del país, hay un aumento en el uso "de la Revisión Conjunta de Progreso (Joint Progress Review o JPR) entre gobierno y donantes, grupos temáticos sectoriales y foros para crear una visión estratégica común (SWAP), etc. En Vietnam, el mecanismo de JPR implementado para la discusión del Programa 135, un gran programa de reducción de la pobreza, ha contribuido a un mejor diálogo de política entre el Gobierno y una mayor eficacia y eficiencia del mismo. En Camboya, el Foro de Pobreza propuesto por el Instituto ayudó a compartir mucha información dispersa sobre la pobreza, y favoreció un diálogo de política entre organismos públicos y una vibrante comunidad de ONG's. Iniciativas de sensibilización como seminarios de corta duración o retiros del Gabinete puede incrementar la aceptación a alto nivel y crear un momentum para la implementación del MyE-GpR bajo liderazgo nacional. La organización de conferencias de alto nivel, tanto en el ámbito nacional como regional, involucrando una combinación de ministros, legisladores, personal técnico de alto nivel y consultores, puede también ayudar a comparar experiencias nacionales, realizar algunos benchmarking, ayudar a orientarse hacia un entendimiento y estrategia comunes. Han aparecido varias Comunidades de Prácticas sobre el MyE a niveles nacional, regional e internacional, con grados variables de éxito y sostenibilidad, pero, si son bien manejadas, pueden contribuir definitivamente, de un modo rentable, para compartir lecciones aprendidas y mejores prácticas. Por último, pero no menos importante, las asociaciones profesionales de evaluación tienen un significativo rol a jugar en la ECB, e IDEAS, como única asociación internacional en evaluación del desarrollo, tiene un nicho único y una contribución a aportar para compartir el conocimiento a través de regiones geográficas, zonas lingüísticas y culturales.

Construyendo unidades de MyE sostenibles

Más allá de una formación más eficaz, las mejoras del sistema de información, la sensibilización y los foros de diálogo de política y asociaciones profesionales, la ECB se trata de construir unidades de MyE sostenibles. La unidad es utilizada aquí en un sentido genérico y puede abarcar una variedad de sistemas institucionales según el país y la organización.

Para mejorar el desempeño y la sostenibilidad de las unidades de MyE, el Instituto IDEA ha estimulado enfoques de gestión que tienen en común mejorar el desempeño y los resultados institucionales como el National Institute of Standards and Technology (NIST) Baldrige National Quality Program (National Institute of Standards and Technology, 2009; Baldrige National Quality Program, 2009), el equivalente en Quebec es el llamado Qualimetre (Mouvement Québécois de la Qualité, 2009), y el enfoque del Cuadro de Mando Integral (Balanced Scorecard), inicialmente desarrollado para el sector privado y adaptado al sector público (Kaplan, 1999).

Cuando aplicada a una organización pública como una unidad de MyE, el apoyo institucional se enfoca en la misión y los grupos meta de la unidad de MyE, y su consideración equilibrada de recursos humanos, recursos financieros y procesos de esta unidad y sus vínculos han probado ser completamente útil si el objetivo es desarrollar la sostenibilidad institucional de esta unidad.

En estados frágiles, una consideración importante para la sostenibilidad institucional consiste en si la unidad de MyE debería estar dentro o fuera del sector público. Implementar la unidad dentro de ministerios no podría ser funcional si los incentivos y la moral son bajos. La implantación de unidades de MyE dentro de Unidades externas de Ejecución de Proyecto (UEP's) no es obviamente un enfoque sostenible y realmente podría contribuir a minar las instituciones nacionales sostenibles, atrayendo los pocos recursos humanos competentes disponibles en el sector público por salarios más altos y mejores condiciones de trabajo. Un enfoque utilizado por el Instituto en Camboya ha sido apoyar a una Unidad Técnica de monitoreo de la Pobreza (PMATU) en el Ministerio de Planificación, instaurada con alrededor de 20 jóvenes profesionales nacionales, cada uno actuando como punto focal con un ministerio sectorial. Este arreglo demostró un compromiso razonable entre la necesidad de producir productos del MyE a corto plazo y el deseo de incrementar la capacidad.

Evaluación externa y rendición de cuentas

Además del papel clave de unidades de MyE dentro de los ministerios sectoriales, el dispositivo institucional debe incluir también otras instituciones públicas como del sector privado y de la sociedad civil. Además de organismos para el control interno ex ante y ex post, se necesita tener un organismo público de evaluación externo con independencia jurídica, poder legal de obtención de la información y recursos humanos y financieros para hacer un trabajo de calidad. La experiencia de varios países industrializados tal como Canadá ha demostrado su contribución significativa a la eficacia y eficiencia del gasto público. Mas atrás de un organización de auditoria fuerte, la cultura de resultados se desarrolla del lado de la demanda como de la oferta con la implementación de un sistema de gestión por resultados en el sector público con contratos de desempeño, la rendición pública de los resultados de cada actor en comparación a sus metas y compromisos, la diseminación por los medios de comunicación y los actores de la sociedad civil a la población, el seguimiento dado por la justicia cuando necesario, el desarrollo de la capacidad de evaluación por el sector privado y las universidades, etc. La demanda, tanto del sector privado, como de la sociedad civil por una rendición de cuentas del sector público y la demostración del valor público creado va mano a mano con el mejoramiento de la cantidad y calidad de la rendición de cuentas.

En un sistema maduro de MyE evolucionan los límites de los dos pilares, o sea el monitoreo interno para la conducción de los programas y la evaluación externa para la rendición de cuentas. A medida que la cultura de resultados entra en los organismos públicos, se desarrolla la evaluación interna percibida como una herramienta de mejoramiento y para desarrollar una institución rica en información y que aprende (“an information-rich and learning organization”). Además de los clásicos informes de ejecución física y financiera de monitoreo y de las evaluaciones de base, intermedia y final, se desarrollan otras herramientas incluyendo el monitoreo de resultados⁸, los tableros de control y los sistemas de alerta rápida, los informes anuales de desempeño, las auditorias de desempeño, las evoluciones cualitativas y cuantitativas o combinadas (enfoque Q2), etc. El marco natural para incluir de manera progresiva todos estos componentes, módulos y herramientas es el sistema nacional de monitoreo y evaluación que se construye como resultado de un plan articulado a mediano plazo de MyE.

⁸ El Instituto IDEA ha desarrollado una aplicación de monitoreo en línea de nivel de satisfacción de usuarios que se llama e@satisfaction y la esta implementando en varios países y organismos públicos.

CONCLUSIÓN

El fortalecimiento de capacidades de monitoreo y evaluación implica muchos desafíos. Sin embargo, la experiencia basada en lecciones aprendidas y en buenas prácticas muestra que es posible lograr un progreso significativo utilizando variados mecanismos y herramientas de un modo complementario. Se debe descentralizar y hacer más eficaz y diversificada la formación. Invirtiendo en la asistencia técnica complementaria, apoyo a sistemas de información y algunos foros de sensibilización y discusión de política y plataformas de intercambio profesionales como parte de una estrategia y una hoja de ruta definida a nivel nacional, sectorial y local, pueden ayudar a que el sistema de MyE haga muchos progresos hacia la eficacia y la sostenibilidad y contribuir a profesionalizar el trabajo de evaluador. Este proceso de mejoramiento continuo necesita que sea percibido como un elemento clave en la reforma más global del sector público hacia la Gestión para Resultados de Desarrollo. Esto requiere un fuerte liderazgo y de un gran compromiso de parte de todos los actores, tanto de los países en desarrollo, como de los donantes por la cultura de resultados. .

Referencias utilizadas

- Balridge National Quality Program (2009) *Education Criteria for Performance Excellence*, NIST, US Department of Commerce, Gaithersburg, Maryland.
- Bureau, S. (2004). *Analyse des besoins de formation*, Développement International Desjardins, Québec.
- García Lopez, Roberto (2008). *La Gestión para Resultados y el Presupuesto para Resultados en América Latina y el Caribe*, Conferencia internacional de presupuesto por resultados, Junio 8-9, México
- High Level Forum (2005). *Paris Declaration on Aid Effectiveness*, OECD/DAC, Paris.
- IEG (2007). *Using Training to Build Capacity for Development: An Evaluation of the World Bank's Project-based and WBI Training*, World Bank, Washington, D.C.
- Kaplan, R. (1999). *The Balanced Scorecard for Public Organizations*, Harvard Business Review, Article Reprint No. B9911C, Cambridge, Massachusetts.
- Kusek, J and R. Rist (2004). *10 Steps to Results-Based Monitoring and Evaluation Systems*, World Bank, Washington, D.C.
- Third High Level Forum on Aid Effectiveness (2008). *Accra Agenda for Action*, OECD/DAC Accra.
- World Bank (2004). *Evaluation Capacity Development: OED Self-Evaluation*, Operations Evaluation Department, Washington, D.C.

Referencias electrónicas usadas

Mouvement Québécois de la Qualité (2009). *Le Qualimètre*.
<http://www.qualite.qc.ca/quali/qualimetre3.htm>

National Institute of Standards and Technology (2009) *Balridge National Quality Program*,
<http://www.quality.nist.gov/>

OECD/DAC (2009). *MfDR Capacity Scan*
<http://www.mfdr.org/CAP-Scan.html>