



RE-252

***Creación de capacidad de
evaluación: Elementos de
un planteamiento para la
región***

Oficina de Evaluación y Supervisión, OVE

Banco Interamericano de Desarrollo
Washington D.C.
Septiembre de 2001

Para uso oficial únicamente

ÍNDICE

I.	INTRODUCCIÓN	1
II.	SÍNTESIS DEL ESTADO DE LA EVALUACIÓN EN LA REGIÓN Y DE LA ACCIÓN DEL BANCO AL RESPECTO.....	2
	A. El estado de la evaluación en la región	2
	B. La experiencia del Banco en la creación de capacidad de evaluación	4
	1. Evaluación de los proyectos de inversión del Banco.....	4
	2. Afianzar la autoevaluación.....	5
	3. La creación de capacidad de evaluación como componente de las operaciones de modernización y reforma del Estado	6
	4. Labor de la unidad independiente de evaluación en materia de creación de capacidad de evaluación	9
III.	LECCIONES EXTRAÍDAS DE LA EXPERIENCIA EN LA CREACIÓN DE CAPACIDAD DE EVALUACIÓN	11
	A. Orientación hacia la demanda	11
	B. Relación con las actividades de reforma y de modernización del sector público ..	11
	C. Integración de los instrumentos de evaluación	12
	D. Otras restricciones	12
IV.	EVALUACIÓN Y RENDICIÓN DE CUENTAS EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: ELEMENTOS DE UN MODELO.....	12
	A. La evaluación forma parte de un proceso político	13
	B. Tiene que haber un compromiso con los resultados.....	13
	C. La planificación estratégica debe estar vinculada a la evaluación del desempeño	15
	D. La planificación estratégica y la evaluación deben estar vinculadas al proceso presupuestario.....	15
	E. La evaluación debe estar vinculada al proceso presupuestario	15
	F. La evaluación requiere sistemas integrados de gestión de la información.....	16
	G. Estructuras de organización y capacidad de gestión.....	18
	H. La importancia de los incentivos	19
	I. La importancia de la autoevaluación y sus límites	19
	1. La importancia de la autoevaluación.....	20
	2. Los límites de la autoevaluación	20
	J. Necesidad de corregir las asimetrías en la información	21
	K. La evaluación debe estar vinculada al proceso legislativo	22
	L. Vínculos con los ciudadanos y las organizaciones cívicas.....	23
	M. Debe haber un encargado de supervisar la evaluación	23
	N. La creación de capacidad de evaluación lleva tiempo.....	24

V. UN PROGRAMA PARA INSTITUIR LA EVALUACIÓN COMO INSTRUMENTO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	25
A. El establecimiento de un vínculo entre los sistemas de gestión financiera y la evaluación del desempeño	26
B. La evaluación como instrumento de supervisión legislativa	29
C. Establecimiento de una relación entre la administración pública, por una parte, y los usuarios finales y la población, por la otra	30
D. El establecimiento de marcos legales adecuados para la rendición de cuentas	33
VI. CONCLUSIÓN: EL BANCO COMO AGENTE PARA UNA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MÁS ORIENTADA HACIA LOS RESULTADOS	34

I. INTRODUCCIÓN

- 1.1 El presente documento obedecía inicialmente al propósito de informar al Directorio Ejecutivo y a la Administración acerca de las actividades de creación de capacidad de evaluación que OVE llevaba a cabo en el marco de su programa en la materia a partir de 1994. En su 83ª reunión, celebrada los días 2 y 3 de julio de 2001, la Asamblea de Gobernadores pidió al Directorio Ejecutivo que le siguiera proporcionando información y análisis acerca de, entre otras cosas, "mecanismos para mejorar el diálogo con los países prestatarios y supervisar y evaluar mejor la eficacia de los instrumentos de crédito". En atención a esta solicitud y al mayor interés que tienen los Directores Ejecutivos y los Gobernadores en la creación de capacidad de evaluación, el ámbito del presente informe ha sido ampliado de manera de incluir un examen más general de la evaluación como instrumento para mejorar la gestión del sector público en América Latina.
- 1.2 En el Octavo Aumento General de los Recursos (IDB-8) se establecía la pertinencia estratégica de las actividades del Banco en materia de creación de capacidad de evaluación y se encomendaba al Banco que tratara de "promover y apoyar la creación de capacidad en el país y facilitar la cooperación con otros organismos de desarrollo en las labores de evaluación"¹. Se reconocía asimismo el importante vínculo que existía entre la capacidad de evaluación de los prestatarios y el desempeño de la cartera del Banco.
- 1.3 De conformidad con la importancia que se asigna a la evaluación en IDB-8, la Oficina de Evaluación del Banco (OVE) ha venido ayudando a los prestatarios a incrementar su capacidad nacional en la materia ofreciendo a quienes lo solicitan apoyo técnico relacionado con la evaluación. La Oficina organiza y patrocina seminarios y conferencias sobre evaluación, difunde las lecciones extraídas y las prácticas recomendadas, imparte capacitación sobre la evaluación en la gestión de proyectos y participa en actividades de coordinación de donantes destinadas a incrementar la evaluación a nivel de cada país. La Administración apoya además actividades de creación de capacidad de evaluación en la región como parte de los préstamos y las actividades de cooperación técnica orientados hacia la modernización del Estado.
- 1.4 En el presente informe se describe el papel que cabe a la evaluación como parte integrante de la tarea de mejorar la administración del sector público proporcionando información periódica acerca de los resultados de su acción. Se enuncian algunos de los desafíos que se plantean actualmente al Banco en esta materia y se hacen algunas consideraciones acerca de las orientaciones que ha de adoptar en el futuro la creación de capacidad de evaluación sobre la base de un

¹ Informe sobre el Octavo Aumento General de los Recursos del Banco Interamericano de Desarrollo, AB-1704, pág. 48, secc. 2.1000. Washington, D.C., agosto de 1994.

marco conceptual para instituir la evaluación y la rendición de cuentas en la administración pública.

- 1.5 En el informe se recomienda que el Banco adopte un planteamiento más integrado de la creación de capacidad de evaluación: i) colaborando más activamente con los prestatarios a fin de realizar trabajos de evaluación relacionados con los propios proyectos del Banco; ii) incorporando expresamente la creación de capacidad de evaluación como uno de los elementos fundamentales en su estrategia para la modernización del Estado y iii) incorporando en los instrumentos del Banco, de crédito y de otra índole, que apuntan a afianzar las instituciones del sector público el concepto de evaluación como instrumento para mejorar la marcha de ese sector.
- 1.6 En la sección II se describe el estado de las actividades e instituciones de evaluación en la región y se destacan las actividades del Banco en apoyo de ellas. En la sección III se extraen lecciones de esta etapa de la experiencia del Banco y de los prestatarios que es importante que el Banco tenga en cuenta al establecer su estrategia para el futuro en materia de creación de capacidad de evaluación. En la sección IV se indican algunas características fundamentales de un modelo para incorporar la evaluación y la rendición de cuentas en la administración pública. En la sección V se consigna un programa para instituir la evaluación como instrumento de la administración pública en las distintas ramas de gobierno. En la sección VI se hacen algunas reflexiones finales y se indican algunos cambios posibles en los procedimientos del propio Banco que podrían facilitar la utilización de la evaluación en la región.

II. SÍNTESIS DEL ESTADO DE LA EVALUACIÓN EN LA REGIÓN Y DE LA ACCIÓN DEL BANCO AL RESPECTO

A. El estado de la evaluación en la región

- 2.1 En el decenio pasado, el impulso por dar carácter más competitivo a las economías de los países de América Latina y el Caribe hizo que prácticamente cada uno de ellos redefiniera la función del Estado en la economía. La tendencia cada vez mayor hacia la democratización en la región ha hecho también que el público cobre mayor interés en la acción de los gobiernos y la observe en forma más minuciosa, con lo cual los gobiernos han tenido que buscar nuevos sistemas para aumentar la transparencia y la rendición de cuentas.
- 2.2 La rendición de cuentas, sin embargo, hace necesario introducir grandes y difíciles cambios en las instituciones, las actitudes y las prácticas, que en muchos casos se han concretado con lentitud en la región. Una efectiva rendición de cuentas tiene a la vez una dimensión horizontal y una vertical (véase el recuadro 2.1). Para la rendición vertical de cuentas se necesitan mecanismos jerárquicos efectivos en el poder ejecutivo (a fin de que los ministros tengan que rendir cuentas del cumplimiento del programa fijado por el Presidente, los departamentos tengan que

rendir cuentas del cumplimiento del programa fijado por el ministro, etc.) y una comunicación efectiva entre el Estado y los ciudadanos de manera que éstos puedan hacer que el régimen rinda cuentas del cumplimiento de las promesas electorales.

Recuadro 2.1 - Formas que reviste la rendición de cuentas

En un Estado que funciona bien, el gobierno tiene una obligación de rendir cuentas que le imponen desde afuera los ciudadanos y una obligación de rendir cuentas que se impone a sí mismo por conducto de instituciones públicas facultadas para poner límites al poder ejecutivo. Los teóricos hacen una importante distinción entre la rendición “vertical” de cuentas (del Estado a los ciudadanos) y la rendición “horizontal” de cuentas (del Estado a sus propias instituciones públicas).

Mark Schacter “When Accountability Fails: A Framework for Diagnosis and Action”.

<http://www.isuma.net/v02n02/schacter/schacter.htm#notena01>

- 2.3 La rendición horizontal de cuentas hace necesario también establecer una red de organizaciones que puedan proporcionar información acerca de otras entidades del sector público y supervisarlas. Se trata de instituciones legislativas y judiciales, así como de órganos para fines especiales tales como auditores, contralores y dependencias independientes de evaluación.
- 2.4 En el contexto de la rendición de cuentas, las actividades de evaluación pueden calificarse de mecanismos para generar información relativa al desempeño de los organismos de gobierno que es esencial para que la rendición de cuentas, tanto horizontal como vertical, sea efectiva. Si los sistemas de evaluación funcionan bien, tanto la cadena jerárquica de mando como la población en general reciben información oportuna y precisa acerca de la eficacia con que los organismos alcanzan los objetivos que se han fijado a sí mismos.
- 2.5 A pesar del atractivo teórico de la evaluación como instrumento esencial de un gobierno democrático, la práctica efectiva de la evaluación en la región dista mucho de haber concretado su potencial. La mayor parte de los organismos no enuncian su cometido en términos concretos y evaluables. La mayor parte de los organismos no se administran a sí mismos de manera de producir resultados. La mayor parte de los funcionarios de la administración pública no tienen incentivos para mejorar la marcha de su organización y su propio desempeño tampoco es juzgado en relación con el de la organización en la que trabajan. Las instituciones formales de rendición horizontal de cuentas son pocas y suelen limitarse a verificar las cuentas financieras de las entidades del sector público. La población no tiene fácil acceso a información acerca de la marcha de las instituciones públicas y son pocos los cauces oficiales de comunicación entre el gobierno y la gente.

B. La experiencia del Banco en la creación de capacidad de evaluación

- 2.6 Habida cuenta tanto del potencial como de las deficiencias de los sistemas de evaluación en la región, el Banco ha mantenido durante varios años un activo programa para promover la creación de capacidad de evaluación en la región. La labor se ha centrado en: i) mejorar la evaluación de los propios proyectos del Banco, ii) aumentar la autoevaluación, iii) instituir la creación de capacidad de evaluación como componente de los programas de modernización del Estado y iv) actividades concretas de creación de capacidad de evaluación realizadas por la unidad independiente de evaluación del Banco. A continuación se describen las actividades del Banco en estos cuatro ámbitos.

1. Evaluación de los proyectos de inversión del Banco

- 2.7 El Banco ha reconocido desde el primer momento la importancia de la evaluación como medio para alcanzar sus metas y objetivos institucionales. Al principio, la evaluación en el Banco y las actividades de creación de capacidad de evaluación se centraban esencialmente en los proyectos. La Administración del Banco consideraba que las evaluaciones *ex ante*, simultánea y *ex post* podían hacer más eficiente el proceso de asignar recursos y más eficaces las actividades de ejecución de proyectos y la evaluación de si se habían cumplido los objetivos de desarrollo incorporados en los proyectos. Se esperaba que esta estrecha relación entre los distintos tipos de evaluaciones y actividades de gestión de cartera aumentara la calidad y los efectos generales del programa del Banco y sirviera para que tanto el Banco como los países prestatarios vieran como propias las actividades que se financiaban.
- 2.8 A estos efectos, el Banco estableció una serie de mecanismos de evaluación y supervisión de proyectos para obtener información acerca de la ejecución de los proyectos, el cumplimiento de sus objetivos y la gestión de cartera. Constituyó parte integrante de esa labor el establecimiento de las Representaciones, ya que su personal estaba básicamente encargado de asegurarse de que los fondos del Banco se gastaran en la forma prevista y de que se materializaran en la práctica los productos previstos. Estos mecanismos estaban destinados también a proporcionar información acerca del desempeño de los organismos de ejecución, con inclusión de la calidad de sus sistemas de gestión y de la eficacia de los incentivos que se ofrecían a los agentes del sector público en el contexto de las operaciones.
- 2.9 Los sistemas de evaluación interna del Banco, sin embargo, han tendido a centrarse más en el proceso de ejecución de los proyectos que en los resultados alcanzados. Mediante informes periódicos de la marcha de los proyectos se obtenía información oportuna acerca de la ejecución, lo que contribuía a que se prestara mayor atención a los proyectos de desembolso lento, pero en general se consideraba que la evaluación *ex post* de los logros del proyecto era responsabilidad del prestatario. Hasta 1994, la Oficina de Evaluación de las Operaciones (CON/OEO), parte de la Administración, llevó a cabo evaluaciones *ex post* de los proyectos del Banco sobre

la base de un muestreo y generalmente como parte de actividades de evaluación sectorial. Además de las evaluaciones *ex post* hechas por OEO, que tenían una orientación estratégica, a partir de 1967 en todos los proyectos del Banco ha existido la opción de pedir una evaluación *ex post* realizada por el prestatario. En 1978 los requisitos del Banco en cuanto a las evaluaciones *ex post* realizadas por el prestatario fueron normalizados, pero la experiencia efectiva en la mayoría de los préstamos fue decepcionante. Al principio, el Banco impuso engorrosos requisitos al prestatario, que constituyeron fuente de tensión. Los países, a su vez, por lo general no recurrían a la gestión del desempeño en sus procesos internos para la presupuestación y la planificación de las inversiones². Ya que ni el Banco ni el país tenían un gran interés práctico en una evaluación orientada hacia los resultados, el prestatario no hacía evaluaciones *ex post* o las hacía en forma rápida y superficial. En vista de esta mala experiencia, el Banco suprimió en 1993 el requisito de que el prestatario hiciera una evaluación *ex post*.

- 2.10 Actualmente, a medida que la información sobre el desempeño se convierte en parte más importante de la gestión del sector público en la región, hay mayor interés en tratar una vez más de que la evaluación forme parte integrante de la relación del prestatario con el Banco.

2. Afianzar la autoevaluación

- 2.11 Según se define en el documento del Octavo Aumento General de los Recursos, el sistema de evaluación en el Banco apunta a “utilizar la evaluación como herramienta de aprendizaje institucional y como instrumento para realizar evaluaciones sistemáticas de la eficacia de las políticas de desarrollo que aplica el Banco, de los resultados de las actividades financiadas por el Banco y procedimientos afines. El sistema extraerá lecciones de la experiencia de evaluación adquirida por los países miembros prestatarios y no prestatarios y de las propias actividades del Banco para usarlas en el diseño de nuevas operaciones, así como en el perfeccionamiento de actividades en marcha”. Además, el Directorio ha definido las actividades más importantes que se han de realizar en el marco de la función de supervisión operacional y los ámbitos en que habrá un examen sistemático y periódico, como los documentos de estrategia, las políticas y los procedimientos operacionales, los documentos de programación y marcha de los programas, las evaluaciones del rendimiento de la cartera del Banco, las propuestas de presupuesto y los informes de ejecución.
- 2.12 Si bien en teoría prácticamente cualquier actividad o cualquier proceso puede prestarse bien a la labor de evaluación, la instrucción impartida por los Gobernadores en el sentido de concentrarse en los problemas de eficacia para el

² En un informe de 1980 preparado por la Oficina de Revisión y Evaluación Externas del Banco (RE-99-A) se señalaba la mala calidad de los informes sobre las evaluaciones *ex post* hechas por los prestatarios y los “engorrosos requisitos” que imponía el Banco antes de las reformas introducidas en 1977. Se señalaba asimismo que la utilización de los resultados de las evaluaciones por los prestatarios era “mínima”.

desarrollo significa que el sistema de evaluación del Banco debe centrarse básicamente en los instrumentos y actividades utilizados para prestar apoyo al desarrollo económico y social de los países miembros de la región. En el documento R-231 se asigna a OVE la responsabilidad por la supervisión del sistema de evaluación en el Banco³.

- 2.13 El actual sistema de evaluación fomenta una responsabilidad por la evaluación compartida entre el Directorio Ejecutivo, la Administración del Banco y los prestatarios. Para lograrlo se asignan funciones concretas a los distintos participantes. La Asamblea de Gobernadores y el Directorio Ejecutivo ejercen una función de supervisión continua. La Administración está encargada de que sus políticas, estrategias, programas y proyectos puedan evaluarse mejor. Para ello, ha establecido una Oficina de Apoyo a las Operaciones Regionales encargada de supervisar la marcha de su cartera y proporcionar asistencia técnica a las Representaciones en materia de supervisión y evaluación. Asimismo, ha nombrado un Asesor Especial de Evaluación en la Oficina del Vicepresidente Ejecutivo. El Banco, por su parte, ha ampliado también las atribuciones de su Oficina de Evaluación (OVE) de manera de incluir entre sus actividades principales la creación de capacidad de evaluación. Todas estas medidas deberían servir para que el Banco pudiera establecer una mejor relación entre sus propios sistemas y actividades de evaluación y los de los prestatarios.

3. La creación de capacidad de evaluación como componente de las operaciones de modernización y reforma del Estado

- 2.14 Los prestatarios han pedido asistencia al Banco en sus intentos de reestructurar su sector público y mejorar su desempeño. El desarrollo de la capacidad para generar información cualitativa y cuantitativa acerca del suministro de los bienes públicos y la prestación de los servicios públicos de conformidad con objetivos estratégicos convenidos, las expectativas de los usuarios y los recursos disponibles constituye un elemento esencial para mejorar el desempeño del sector público.
- 2.15 Por lo general en la región se carece de esa información y son muy pocos los gobiernos que tienen la capacidad institucional suficiente o los recursos financieros necesarios para poner en práctica sistemas adecuados de evaluación. En reconocimiento de esta situación, en un número cada vez mayor de proyectos del Banco se ha comenzado a incluir componentes sobre desarrollo de la capacidad nacional en materia de evaluación, control y auditoría de los gastos y las inversiones del sector público.

³ La función de evaluación en el Banco ha evolucionado en el curso del tiempo. Al principio había un grupo de tres contralores, tras lo cual se estableció un doble sistema que comprendía la Oficina de Revisión y Evaluación Externas y la Oficina de Evaluación de las Operaciones. Estas funciones fueron consolidadas en una Oficina única de Evaluación (EVO) como parte de las negociaciones para el Octavo Aumento General de los Recursos y se asignaron funciones jerárquicas tanto al Presidente como al Directorio Ejecutivo. Tras la labor realizada por el Equipo de Trabajo Directorio/Administración, en 1999 la oficina pasó a llamarse Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE) y depende directamente del Directorio Ejecutivo.

- 2.16 En la actualidad, la cartera activa del Banco en materia de reforma y modernización del Estado consta de más de 100 operaciones por un monto total del orden de los US\$10.000 millones e incluye operaciones relativas a la sociedad civil, la gestión financiera, la gestión fiscal, la reforma judicial, la administración legislativa, la planificación, la privatización y la administración pública.
- 2.17 De estas operaciones, en 13 préstamos, por un monto total de 1.869.506.000 dólares EE.UU. hay componentes expresos cuyo propósito consiste en consolidar los mecanismos de control y evaluación de los prestatarios⁴. En el cuadro 2.1 *infra* se encontrará un resumen de los componentes de creación de capacidad de evaluación de estos préstamos. Sin embargo, es importante observar que, si bien este número de préstamos y este volumen de crédito demuestran un considerable interés en actividades de creación de capacidad de evaluación, se ha desembolsado menos de la mitad de los fondos aprobados. Evidentemente queda mucho por hacer incluso para ejecutar las operaciones ya aprobadas.

⁴ Los criterios para la selección de los proyectos consistían en que a) los proyectos incluyeran expresamente un componente de creación de capacidad de evaluación; b) estos componentes estuvieran enunciados entre los objetivos del proyecto y tuviesen productos medibles y c) los préstamos hubiesen sido aprobados ante de julio de 2001.

Cuadro 2.1 - Proyectos que incluyen un componente de creación de capacidad de evaluación

Título del proyecto	Objetivo de desarrollo	Componente de evaluación - Resultado previsto	Aprobados (miles)	Desembolsados (miles)	%
Gestión fiscal de las municipalidades BR0286	Lograr mayor transparencia en la administración pública municipal	Evaluación y examen de las actividades de las municipalidades	300.000	0	0.00
<i>Préstamo sectorial para la hacienda pública</i> PE0201	Apoyar la ejecución de un programa de reformas institucionales y administrativas que apuntan a mejorar el fallo de las apelaciones tributarias, la asignación y la productividad de los recursos públicos y el desempeño de las empresas descentralizadas	Diseño y establecimiento de sistemas plurianuales de programación, seguimiento y evaluación del gasto público	200.000	199.500	99.7
Cooper. téc. reembol., administr., finanzas y reforma sector público AR0149	Utilizar con mayor eficacia, eficiencia y economía los recursos humanos, financieros y físicos del sector público y las organizaciones descentralizadas del país	Mejor gestión de los controles internos, a cargo de la oficina del Estado para la administración general del personal	47.000	46.680	99.3
Modernización del Estado Provincia de Córdoba AR0257	Permitir al Gobierno de la provincia de Córdoba aumentar su capacidad de gestión financiera y administrativa a fin de consolidar una base para un equilibrio fiscal sostenible a corto y largo plazo y poder atender a las necesidades de la población	Sistema de control de la administración pública	215.000	0	0
Préstamo de CT: Refor. del sector financiero NI0106	Apoyar al Banco Central y a la Comisión de Regulación Bancaria de Nicaragua en la aplicación del tercer programa de reforma del sector financiero	Establecer una metodología estándar para la evaluación de la calidad de la cartera del Banco	765	229.3	29.9
Equilibrio fiscal y gestión social AR0271	Seguridad social	Desarrollo social (metodología de evaluación del programa de solidaridad)	400.000	201.332	50.3
Programa de apoyo a la provincia de Buenos Aires AR0164	Mejorar la calidad de la asignación de los recursos sociales mediante el fortalecimiento del Consejo para el Desarrollo Humano y de la Familia	Promoción social (informes semestrales y anuales de evaluación)	350.000	335.159	95.7
Préstamo de CT Fortalecimiento del comercio exterior AR0256	Dar mayor capacidad al Departamento de Industria, Comercio y Minería para mejorar sus instrumentos de política en materia de comercio exterior	Metodologías de evaluación: indicadores para el seguimiento y la evaluación de la eficacia de los instrumentos y medidas de política comercial cada 12 meses	5.000	8	0.16
Fort. Instituc. Sost. Serv. Nac. Impuesto BO0186	Hacer más eficiente y eficaz la gestión administrativa del Servicio Nacional de Impuestos Internos	Aumento de la capacidad central para la planificación, coordinación y evaluación de las actividades fiscales	3.200	313	9.77
Préstamo CT: Apoyo al proceso presupuestario VE0050	Aumentar la capacidad del Gobierno para definir, administrar y evaluar su política macroeconómica a fin de preparar y poner en práctica una política fiscal prudente y compatible con los objetivos macroeconómicos	Establecimiento de una oficina de análisis y programación macroeconómicos en el Ministerio de Hacienda, así como de una comisión de evaluación y programación de la política macroeconómica	6.391	3.065	47.9
Préstamo CT: Reforma estructural CR0112	Respaldo a las medidas que promuevan la eficiencia y la transparencia, concentradas en esferas bajo responsabilidad del gobierno y una mayor presencia del sector privado en el suministro de bienes y servicios	Consolidación del Sistema Nacional de Evaluación como mecanismo de rendición de cuentas	12.650	4.516	35.7
Fortalecimiento de la Contraloría General de la República CO0244	Apoyar la modernización institucional y tecnológica de la Contraloría General de la República como órgano encargado de la evaluación y supervisión del Contralor General de la República	Establecer indicadores de desempeño y los mecanismos de información necesarios para fiscalizarlos, controlarlos y supervisarlos	23.000	1.184	5.15
Eficiencia y gestión de la inversión regional CH0161	Hacer más eficiente la inversión regional mejorando la distribución, la asignación de prioridad a las inversiones en las regiones y la evaluación de sus efectos. Aumentar la calidad de los proyectos financiados y darles un objetivo más preciso, y desarrollar la capacidad de evaluación en las municipalidades y las unidades técnicas	Adición al código operacional del programa de un proceso de revisión <i>ex post</i> de las adquisiciones	300.000	0	0.00
		TOTAL PRÉSTAMOS EN EJECUCIÓN	1.054.506	794.336	46.3
		TOTAL	1.869.506	794.336	

4. Labor de la unidad independiente de evaluación en materia de creación de capacidad de evaluación

- 2.18 La unidad independiente de evaluación en el Banco (llamada EVO hasta 1999 y OVE posteriormente), por su parte, comenzó su labor en materia de creación de capacidad de evaluación en noviembre de 1993, cuando el Banco y el Comité de Asistencia para el Desarrollo de la OCDE patrocinaron conjuntamente el primer Seminario Regional sobre Evaluación en América Latina y el Caribe, que tuvo lugar en Quito (Ecuador). Los objetivos del seminario consistían en que los prestatarios cobrasen mayor conciencia de la importancia de la evaluación como instrumento de gestión y planificación y en ampliar sus conocimientos acerca de los usos de la evaluación en el gobierno. La mayoría de los participantes eran altos funcionarios de gobierno. Las reuniones entre representantes de la región y participantes que procedían de la comunidad de donantes de la OCDE les permitieron intercambiar experiencias e identificar posibilidades de colaboración.
- 2.19 En la conferencia se preparó un plan de acción para mejorar la evaluación en la región. Las medidas recomendadas por los participantes sentaron las bases para el plan de trabajo anual y la estrategia del Banco, cuyas actividades se han centrado en los elementos siguientes:
- (i) Preparación de planes de acción: OVE ha impartido a los prestatarios que lo solicitan asesoramiento acerca de la forma de establecer marcos conceptuales y jurídicos para la institución de sistemas de evaluación. Sobre la base de las metas, los objetivos y las restricciones que indican los representantes de los países, la OVE identifica la experiencia pertinente tanto en el plano interno, dentro del Banco, como en el internacional. En los planes de acción y los términos de referencia se suele prever alguna forma de cooperación con OVE u otras entidades⁵.
 - (ii) Mayor conciencia: OVE ha patrocinado seminarios y talleres para funcionarios de gobierno acerca de los usos, la metodología y los resultados de la evaluación. Cuando se presentan las conclusiones de las evaluaciones que hace el propio Banco, los posibles usuarios cobran mayor conciencia de los resultados de la evaluación y se crea apoyo para la evaluación dentro del país.
 - (iii) Recopilación y difusión de documentos: OVE ha puesto a disposición de los interesados (por conducto de Internet o en seminarios) su propio material de evaluación y documentos de otras fuentes, entre ellas organismos internacionales de desarrollo. El material incluye informes

⁵ En la mayoría de los casos OVE identifica recursos de otras organizaciones de asistencia para el desarrollo, países miembros de la OCDE (esto es, el Canadá, los Estados Unidos, España, Gran Bretaña y los Países Bajos) o consultores internacionales.

de evaluación, estudios, metodologías y ejemplos de organización y prácticas en los sistemas de evaluación.

- (iv) Capacitación: OVE ha celebrado seminarios y talleres de capacitación en métodos de evaluación y sobre la función que cabe a las evaluaciones y su realización. Ha prestado apoyo a la preparación de programas de posgrado en evaluación en la Universidad de las Antillas Occidentales y en la Universidad de Costa Rica. Asimismo, ha prestado asistencia al INDES en la organización y celebración de un seminario sobre medición del desempeño como instrumento para mejorar la gestión de los programas en el sector social. En el curso de las misiones, el personal de OVE discute cuestiones de evaluación con funcionarios de gobierno y con las instituciones anfitrionas.
- (v) La realización de evaluaciones paralelas (en régimen de participación): OVE considera que las evaluaciones paralelas constituyen prácticos instrumentos para la creación de capacidad de evaluación y, por esas razones, ha creado oportunidades para que los organismos de ejecución y profesionales de la evaluación realicen actividades de evaluación con asistencia técnica de su propio personal y de otros profesionales de la evaluación en distintos países. OVE se propone realizar seis evaluaciones paralelas en colaboración con el Banco para el Desarrollo del Caribe, la Universidad de las Indias Occidentales y el Banco Centroamericano de Integración Económica.

2.20 Además de los temas indicados en el plan de acción, OVE trabaja actualmente también en los siguientes ámbitos:

- (i) La incorporación de la creación de capacidad de evaluación en las operaciones del Banco: A medida que el Banco adopta procesos que promueven una gestión orientada hacia los resultados, OVE contribuye a poner en práctica este concepto prestando asistencia a los equipos de proyectos para que incorporen la evaluación como componente de las actividades de modernización del Estado.
- (ii) Establecimiento de metodología: OVE ayuda al personal del Banco a establecer indicadores y parámetros que se han de emplear en las actividades de programación y de los proyectos. En particular, OVE colabora con los equipos de proyectos en la promoción de la utilización de parámetros como fuente de ideas para mejorar el desempeño del sector público.
- (iii) Integración de las actividades del Banco y los procesos de evaluación de los prestatarios: Reconociendo la importancia de información sobre evaluación en el proceso de adopción de decisiones relativas a las inversiones del sector público, OVE alienta y apoya la acción del

personal del Banco encaminada a armonizar y, en la medida de lo posible, utilizar los propios sistemas de evaluación de los prestatarios para determinar los resultados y efectos de los programas y proyectos financiados por el Banco.

III. LECCIONES EXTRAÍDAS DE LA EXPERIENCIA EN LA CREACIÓN DE CAPACIDAD DE EVALUACIÓN

- 3.1 El proceso de modernización del Estado en la región en el último decenio ha comenzado a asignar un papel central a la evaluación, que es objeto de ajustes constantes sobre la base de las prácticas recomendadas y de la experiencia. OVE, en virtud de su colaboración con los países en este proceso y sobre la base de su observación de distintas iniciativas del Banco, ha identificado diversas lecciones extraídas en cuanto a la función de la evaluación en la región. Algunas de ellas se refieren a:
- A. Orientación hacia la demanda**
- 3.2 Si bien las restricciones en la oferta han obstado a la realización de actividades eficaces de evaluación, el problema principal ha sido la falta de demanda de evaluación e información como medio de hacer más eficaz la acción pública y el hecho de no sentirlas como propias. Si bien ciertos países han expresado interés en utilizar la evaluación como instrumento de gestión, ello no basta por sí solo. En muchos países, la estructura de incentivos en el sector público no propicia procesos de adopción de decisiones basados en los resultados ni la participación de los usuarios y el público en general en la determinación de la eficacia de las actividades de gobierno. En esos casos resulta difícil encontrar o generar demanda para una evaluación de base amplia.
- B. Relación con las actividades de reforma y de modernización del sector público**
- 3.3 La mejor manera de generar demanda de evaluación consiste en que el proceso sea reconocido, en el país y en el Banco, como instrumento para mejorar el desempeño del sector público y hacer más eficaz el gasto público. Ello, a su vez, hace necesario que el mejoramiento del desempeño del sector público ocupe un lugar efectivo en el programa político del país. Si la calidad del desempeño de los organismos públicos no ocupa un lugar en ese programa, ya sea en razón de la satisfacción general con los resultados en el momento o de que los principales interesados se resistan a la gestión del desempeño, es poco probable que la creación de capacidad de evaluación arroje frutos. Para que la labor del Banco en la materia culmine con éxito, es preciso que el propio diálogo entre el Banco y el país esté orientado hacia la determinación y consecución de resultados más que hacia la gestión de los insumos.

C. Integración de los instrumentos de evaluación

- 3.4 Para determinar si las actividades y los proyectos del sector público son eficaces es necesario asignar mayor importancia a las actividades de los programas y a los instrumentos de evaluación *ex ante*, simultánea y *ex post*, así como a la compatibilidad entre las actividades y los instrumentos. La evaluación orientada hacia los resultados, que incluye indicadores realistas y supervisables, debe estar incorporada en el diseño de las operaciones, en los documentos de estrategia y en otros instrumentos y vinculada con los sistemas y actividades nacionales de evaluación.
- 3.5 El Banco tiene que identificar en cada caso concreto oportunidades específicas en los distintos países y aprovecharlas. El apoyo del Banco a las iniciativas de creación de capacidad de evaluación en un país, sea a nivel del proyecto o sectorial, no debe tener lugar en forma aislada sino con miras a apoyar una labor sistémica en el país para establecer una gestión del desempeño basada en los resultados.

D. Otras restricciones

- 3.6 La experiencia de los países y del Banco indica también que en la labor futura en materia de creación de capacidad de evaluación hay que tener en cuenta la necesidad de marcos legales para ella, ya que en muchos países no se ha prestado suficiente atención a esta cuestión. Otra restricción común es la falta de coherencia entre la evaluación y la planificación estratégica, con inclusión de los aspectos del proceso presupuestario. Asimismo, se presta escasa atención a las estructuras de organización necesarias en el sector público para coordinar el sistema y mantener la integridad de la metodología y los procesos que participan en la evaluación. Por último, la restricción más importante y más difícil es la falta continua de vínculos efectivos con elementos externos (esto es, los usuarios, el público y los grupos de intereses).

IV. EVALUACIÓN Y RENDICIÓN DE CUENTAS EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: ELEMENTOS DE UN MODELO

- 4.1 La experiencia y las lecciones extraídas en los últimos años han demostrado que debe haber una mejor relación y sincronización entre la adopción de decisiones y la información acerca de los resultados de la administración pública y la evaluación de esos resultados. Ello es fundamental para que los encargados de la administración del sector público adopten medidas correctivas y planifiquen distintas hipótesis de política dignas de crédito.
- 4.2 En el presente capítulo se enuncian algunas características fundamentales de un modelo para utilizar la evaluación como instrumento a fin de ayudar a aumentar el bienestar social de los países de la región. La intención no consiste en que este

modelo sea exhaustivo ni se aplique estrictamente, sino en proporcionar un plan general para orientar las actividades de los países y del Banco en la materia.

A. La evaluación forma parte de un proceso político

- 4.3 Si bien la metodología de la evaluación es técnica, su contenido y su utilización son políticos. La evaluación es política porque genera información relativa a la viabilidad de los resultados de los programas que presentan los políticos. En la práctica, la evaluación hace que el debate político pase de las promesas a la verificación de los resultados. En segundo lugar, la evaluación es política porque, de hacerse adecuada y sistémicamente, ocupa un lugar central en el proceso de asignación de los recursos. En tercer lugar, la evaluación es política porque reduce la asimetría de la información entre quienes prestan los servicios (el gobierno y sus agentes) y la ciudadanía (los clientes, las organizaciones de la sociedad civil, los sindicatos, etc.).
- 4.4 En última instancia, la eficacia de la evaluación en el proceso político depende de la importancia que la propia sociedad asigne al grado en que los agentes políticos logren cumplir sus objetivos operacionales y estratégicos de aumentar el bienestar social. La evaluación, como proceso político, tropieza con riesgos típicamente políticos. Los ejecutivos tienen la tentación de desvirtuar el proceso para generar resultados positivos y la oposición política tiene la tentación de utilizar la evaluación como instrumento para socavar la confianza en el régimen de turno. Entre todas esas presiones, es preciso cultivar y mantener la institucionalización y la continuidad de las entidades de evaluación.

B. Tiene que haber un compromiso con los resultados

- 4.5 Para que la evaluación materialice su promesa es necesario que, desde el primer momento, las actividades del sector público estén definidas de manera tal que los resultados que se quieren obtener con ellas sean claramente comprendidos tanto por el público como por los funcionarios públicos encargados de realizarlas. La información puede aprovecharse eficazmente para reorientar la acción futura únicamente cuando se especifican los resultados que se quieren alcanzar. Un organismo público únicamente puede establecer los instrumentos para evaluar su eficiencia interna (resultados comparables a un costo más bajo) o su eficacia externa (mejores resultados para un determinado insumo de recursos) cuando se especifican los resultados que se quieren alcanzar.
- 4.6 Por lo general, los gobiernos orientan su proceso de adopción de decisiones mediante la planificación estratégica. Al definir sus estrategias normativas, los gobiernos tienen en cuenta las exigencias del entorno "exterior", a menudo inestable e imprevisible, los riesgos, la disponibilidad de recursos y la capacidad institucional. Una vez determinada la gama de esas posibilidades, los gobiernos pueden definir la índole y la distribución de las obligaciones en cuanto al

desempeño entre las diversas estructuras orgánicas que comprende el sector público.

- 4.7 La estrategia permite al gobierno fijar objetivos, que puede luego desglosar en metas. La obligación de alcanzar esas metas puede luego ser asignada a los diversos centros o unidades que constituyen la estructura orgánica de la administración.
- 4.8 Se espera que las unidades encargadas de proporcionar bienes y prestar servicios a usuarios y ciudadanos cumplan ciertas normas de cantidad, relación costo-eficacia, calidad y oportunidad. Los gobiernos esperan también que se produzcan bienes y se presten servicios utilizando los limitados recursos de que disponen y la estructura orgánica más eficiente que sea posible (pública, privada, local, etc.).
- 4.9 En un reciente proyecto patrocinado por el Banco en el Uruguay se ha colaborado con el país para ampliar y profundizar sustancialmente la orientación hacia los resultados del proceso presupuestario y de planificación estratégica (véase el recuadro 4.1).

Recuadro 4.1. Uruguay: Programa de modernización del sector público

El programa se centra tanto en la modernización de la administración pública para beneficio del usuario externo como en el fortalecimiento de la función que cabe a la administración pública como complemento de los mercados (reforma de los marcos reguladores, fijación de los precios del sector público, etc.). El programa amplía el concepto tradicional a uno más integrado con la reforma de los procesos y las transacciones destinada a aumentar la satisfacción del cliente. Los resultados convenidos en el programa obedecen al propósito de facilitar la autosostenibilidad financiera a largo plazo.

Las condiciones de los préstamos sectoriales están expresadas en resultados que tienen que ver con el bienestar social y las posibilidades de competencia económica e incluyen objetivos cuantitativos y metodologías definidos *ex ante*. Los productos son los necesarios para alcanzar los resultados que se quieren obtener y constituyen los objetivos concretos de la cooperación técnica relacionada con el préstamo sectorial.

La operación está destinada a una amplia variedad de beneficiarios últimos: ciudadanos, empresas, proveedores, funcionarios públicos, etc. La operación incorpora la tecnología de la información y las comunicaciones en la administración pública como instrumento de gestión para aumentar la eficiencia y calidad de los servicios públicos para los usuarios.

El presupuesto está vinculado a un sistema orientado hacia los resultados para evaluar la utilización de los recursos públicos, que a su vez está incorporado en el proceso de presentación de informes anuales mediante indicadores de impacto en la eficiencia y a la eficacia y de impacto en el presupuesto. El programa incluye un módulo para ordenar la utilización de los recursos presupuestarios por insumos de las actividades de los centros encargados de los bienes y servicios finales. Ello hace posible que los sistemas de información financiera comiencen a cuantificar la eficiencia y economía de su producción.

Por último, el programa contiene un original mecanismo de coordinación interinstitucional para el diseño y la instalación de sus productos y, asimismo, promueve el establecimiento de acuerdos de resultados (acuerdos de modernización de la gestión).

C. La planificación estratégica debe estar vinculada a la evaluación del desempeño

- 4.10 Al adaptar los sistemas de información a las necesidades de información de quienes adoptan las decisiones, los gobiernos pueden diagnosticar problemas reales y posibles, tanto externos como internos, en forma oportuna. Asimismo, ello debería permitirles cuantificar y comparar *ex ante* las distintas opciones que tienen y seleccionar la más adecuada. Al adaptar los sistemas de información a las necesidades de la evaluación *ex post*, el gobierno puede también medir el grado de cumplimiento de las metas fijadas en el proceso de planificación estratégica.
- 4.11 La supervisión de las estrategias escogidas por los gobiernos para verificar que las dependencias jerárquicas encargadas de la consecución de los objetivos estratégicos lo estén haciendo en la práctica guarda estrecha relación con el tipo de sistema por el que se opte para evaluar el desempeño del sector público.
- 4.12 En última instancia, la evaluación constituye un instrumento básico para la rendición de cuentas en el ciclo político ya que proporciona mediciones *ex ante*, intermedias y *ex post* del desempeño del sector público. Habida cuenta de que el proceso presupuestario constituye el instrumento básico para que una estrategia funcione, la evaluación debe estar minuciosamente integrada en ese proceso.

D. La planificación estratégica y la evaluación deben estar vinculadas al proceso presupuestario

- 4.13 Los presupuestos anuales ofrecen un desglose de las posibilidades financieras a corto plazo de llevar a cabo una estrategia que tiene un horizonte a más largo plazo. Esos presupuestos permiten a los gobiernos distribuir los recursos disponibles con arreglo a las expectativas acerca del grado de actividad que deben llevar a cabo los centros encargados de la producción de los bienes y la prestación de los servicios.
- 4.14 Al vincular la planificación estratégica con el proceso presupuestario se cierra el círculo estratégico y se asegura que las dependencias jerárquicas encargadas de llevar a cabo la estrategia puedan alcanzar sus objetivos utilizando los recursos que les han sido asignados.

E. La evaluación debe estar vinculada al proceso presupuestario

- 4.15 Los resultados previstos y los productos necesarios para alcanzarlos deben estar vinculados al proceso presupuestario. Por esta razón, el presupuesto constituye un instrumento de gestión estratégica. Para que ello ocurra, hay que establecer un sistema que permita al gobierno determinar el costo preciso de las actividades que realizan las dependencias jerárquicas encargadas de la prestación de los servicios públicos y que permita que los gastos se hagan con el mismo grado de desagregación.

- 4.16 Un sistema de esa índole, además de hacer posible la gestión del gasto público, permite también al gobierno ajustar el gasto a metas y objetivos estratégicos lo cual, a su vez, permite a quienes adoptan las decisiones determinar dónde se gastan los recursos y cómo se administran, cuánto se produce y a qué costo y cuántos usuarios reciben servicios.
- 4.17 Al utilizar el presupuesto como instrumento de gestión se legitima la evaluación en dos sentidos: en primer lugar, se proporciona una base "legal" para los gastos y, en segundo lugar, se establece un vínculo entre el presupuesto y la evaluación de la gestión pública que tiene lugar como parte de todos los informes anuales sobre ejecución del presupuesto.
- 4.18 Cuando se formula y ejecuta el presupuesto asociando los insumos, las actividades, los proyectos, los productos y los gastos, se puede establecer un sistema de información que genera su propio sistema de gestión financiera a partir de indicadores que miden la eficiencia y economía de los servicios públicos que se producen.

F. La evaluación requiere sistemas integrados de gestión de la información

- 4.19 La cuantificación de objetivos y resultados que son diversos y heterogéneos y a veces se excluyen entre sí o requieren más recursos que aquellos de que se dispone plantea un difícil conjunto de problemas. Para medirlos se necesitan indicadores que tengan en cuenta los efectos de la gestión pública sobre el bienestar social (esto es, la calidad de los servicios prestados, el grado de competencia en el mercado, los efectos de la innovación tecnológica en los procesos administrativos, etc.). En consecuencia, los administradores públicos tienden a dar mayor importancia a la medición de los productos, los insumos y los resultados macroeconómicos, que se pueden medir, que a la de resultados más pertinentes para la sociedad pero menos cuantificables.
- 4.20 Además, la información financiera, incluso complementada como se ha dicho con un análisis de costos orientado hacia el usuario y los productos, no permite medir aspectos relacionados con los efectos o la repercusión de los servicios públicos en el bienestar social y el desarrollo. La evaluación que emplea información de esta índole, no obstante, puede en el mejor de los casos medir la diferencia entre el nivel efectivo y el presupuestado de actividad desde el punto de vista del costo, las unidades producidas o el número de clientes atendidos. Únicamente puede facilitar la adopción de medidas correctivas destinadas a mejorar el funcionamiento interno.

Recuadro 4.2. Usos de la información sobre el desempeño

- Responder a las exigencias de rendición de cuentas de las autoridades elegidas y de la población.
- Ayudar a formular y justificar las solicitudes presupuestarias y las opciones de política.
- Ayudar a tomar decisiones sobre asignación de recursos.
- Plantear preguntas acerca de por qué los resultados no están a la altura de las expectativas e impulsar exámenes a fondo de la razón por la cual existen problemas de desempeño (o buenos resultados).
- Ayudar a motivar al personal para seguir mejorando los programas.
- Formular y supervisar el desempeño de contratistas y concesionarios (contratos de resultados).
- Proporcionar datos para evaluaciones especiales y a fondo de programas.
- Apoyar la labor de planificación estratégica y otra planificación a largo plazo (proporcionando información de base y observando ulteriormente la marcha hacia la consecución de los objetivos a largo plazo).
- Ayudar a identificar prácticas recomendadas.
- Comunicarse mejor con la población y forjar la confianza del público.
- Por sobre todo, ayudar a prestar servicios mejores y más eficientes a la población.

- 4.21 Si bien esto es en sí importante (porque incorpora consideraciones económicas y de eficiencia en la evaluación del sector público), no permite medir los resultados de la administración pública fuera del sector público ni permite integrar la planificación estratégica en la evaluación, vale decir, el largo plazo con el corto plazo.
- 4.22 Ello significa que se puede perder eficacia porque no se tienen en cuenta los efectos en el entorno exterior y en la estrategia, lo que impide hacer una evaluación más general de la organización pública que esté más integrada con los resultados. Para medir los efectos de la política, los programas o las estrategias públicas en la población o los grupos destinatarios se necesitan otros tipos de sistemas, indicadores y metodologías de información (véanse en el recuadro 4.2 los posibles usos de la información sobre el desempeño).
- 4.23 No existen modelos formales o normalizados para poder medir los efectos sociales, ya que esos modelos son multidimensionales y sufren la influencia de los cambios en el entorno de la gestión pública, que a su vez puede ser inestable (además, el cambio tecnológico y la imprevisibilidad del ciclo económico hacen imposible aislar fácilmente los efectos para la sociedad de la gestión del sector público). En razón de estas limitaciones especiales, se han establecido instrumentos no formales para medir la calidad de las medidas que adopta el gobierno y afectan a la sociedad. La fiabilidad de estos instrumentos se basa en la experiencia profesional, en una concepción metodológica flexible y en la calidad de las estructuras orgánicas que participan. Sin la existencia y utilización de estos métodos e indicadores, sin lugar a

dudas la evaluación en el sector público seguirá constituyendo un proceso interno, lo cual reduce las posibilidades de rendir cuentas a la ciudadanía.

G. Estructuras de organización y capacidad de gestión

- 4.24 La administración pública, para alcanzar sus objetivos, debe estar organizada de manera tal que pueda proporcionar bienes y servicios al público. Definir las estructuras de organización también es esencial para los sistemas de evaluación en razón de las consecuencias que tienen las distintas modalidades de organización. La calidad de la evaluación depende del tipo y grado de formalización de las estructuras de organización de la administración pública, así como de su grado de centralización.
- 4.25 A medida que los gobiernos adoptan un proceso de rendición de cuentas por los resultados, las estructuras centralizadas de adopción de decisiones pueden fácilmente verse abrumadas. Las corrientes de información aumentan enormemente y se necesitan frecuentes correcciones a mitad de camino para alcanzar resultados óptimos a múltiples niveles. Las estructuras de organización que están mejor adaptadas para hacer frente a este problema son las que fomentan la delegación de facultades de adopción de decisiones al nivel más bajo en que es posible hacerlo en forma efectiva (principio de la subsidiariedad) y, al mismo tiempo, integran a todo el sector público mediante la celebración de contratos de resultados entre distintos niveles jerárquicos.
- 4.26 Cada uno de los organismos que proporciona servicios a los usuarios finales necesita una evaluación orientada hacia los resultados y estructuras de organización capaces de establecer un sistema de información que mida el desempeño en comparación con normas de calidad y objetivos de producción y resultados. Para medir el cumplimiento hay que usar indicadores determinados al principio de cada ciclo presupuestario.
- 4.27 Así, la evaluación orientada hacia los resultados debe estar incorporada en estructuras formales de organización que se orienten hacia la producción y en el marco de las cuales las funciones estén descentralizadas a centros que respaldan al sector público. Este tipo de estructura de organización es la más compatible con la demanda de evaluación pero, al mismo tiempo, requiere una mayor delegación de funciones, una mayor flexibilidad en la gestión descentralizada de los recursos y mayor autonomía de gestión. Se recomienda recurrir a arreglos contractuales para controlar el logro de los resultados previstos.
- 4.28 En la actualidad, la mayor parte de los países de la región no funcionan con este tipo de estructura de organización o no lo hacen en forma eficiente. El cambio de estas estructuras de organización constituye un proceso prolongado y difícil en el cual hay que hacer frente a los factores que constituyen los problemas de los organismos y la estructura de los incentivos. Todos estos factores hacen que un

liderazgo firme y un amplio apoyo político sean indispensables para llevar a la práctica los cambios necesarios en la actual estructura de organización en la región.

H. La importancia de los incentivos

- 4.29 Los tres elementos fundamentales de la administración pública son una evaluación del desempeño orientada hacia los resultados, una estrategia política que impulse un programa que tenga amplia legitimidad y un sistema de gestión presupuestaria que tenga en cuenta las restricciones que impone la economía a la hacienda pública.
- 4.30 Para que se den estos tres elementos es necesario que los organismos públicos centren su atención en el desempeño para alcanzar resultados desde el punto de vista de la eficiencia, la calidad y la equidad en el suministro de bienes y servicios públicos a los usuarios finales. Ello presupone una fuerza de trabajo más competente, más móvil y más motivada y una administración pública responsable de los resultados, una mayor transparencia en los gastos y la capacidad para ir a la vanguardia de un proceso de adaptación, aprendizaje y cambio cultural constantes.
- 4.31 Se trata nada más y nada menos que de un concepto de las instituciones en que se cambia la lógica tradicional del debate político y social acerca de la función del sector público. Se valora una mayor apertura y transparencia como única forma de que los ciudadanos y otras entidades que participan en el control horizontal realmente sepan cómo se gastan los recursos y cómo se atiende a las necesidades de la sociedad sobre la base de mediciones objetivas del desempeño.
- 4.32 Uno de los elementos centrales del problema de transformar gradualmente la administración pública es la importancia de que haya incentivos que reconozcan y motiven el logro de resultados positivos. Ello es esencial en cualquier proceso en que se instituyan nuevas rutinas y nuevas formas de trabajar. Los incentivos pueden tener diferentes modalidades, estar destinados a distintas personas u organizaciones y ser administrados de distinta manera a distintos niveles del sector público. Lo más importante es que sean considerados parte del proceso de adopción de decisiones, sean incluidos en el presupuesto y formen parte del proceso de evaluación del desempeño que lleve a cabo regularmente cada unidad administrativa.
- 4.33 El programa de incentivos que reconozca los logros (premios individuales o por unidad, recursos presupuestarios permanentes para la productividad más elevada, reconocimiento institucional no pecuniario, etc.), cualquiera que sea su modalidad, debe estar vinculado con una medición fiable y objetiva de la eficiencia, la calidad y la eficacia.

I. La importancia de la autoevaluación y sus límites

- 4.34 La evaluación a veces crea resistencia y desconfianza en las unidades que son objeto de ella y en los encargados de hacerla. Ello obedece a varias razones. En primer lugar, históricamente obedece al reducido valor práctico que tenía en los países de la región porque no era oportuna o porque no tenía mayor efecto en la

administración pública. Asimismo, los informes de evaluación se utilizaban para imponer medidas de austeridad o para justificar recortes presupuestarios. Cualesquiera que fueran las razones, para superar la resistencia y crear confianza hay que cambiar el planteamiento de la evaluación de manera de tener en cuenta las condiciones reales y proporcionar información pertinente, objetiva y oportuna para que los resultados de la evaluación puedan efectivamente repercutir en la sociedad.

1. La importancia de la autoevaluación

- 4.35 Es indispensable que los administradores de las dependencias jerárquicas encargadas de proporcionar bienes y servicios participen en esta tarea como parte del proceso de adopción de decisiones. La evaluación no puede ser calificada exclusivamente de algo que está fuera del ámbito de la administración. La inclusión de la evaluación entre las funciones de los administradores del sector público constituye una condición necesaria para que haya un cambio.
- 4.36 La autoevaluación es esencial para crear indicadores de desempeño realistas y dignos de crédito ya que el administrador que está más cerca de la actividad que se realiza es quien mejor sabe cómo debe definirse y fiscalizarse esa actividad. Al integrar la autoevaluación en la evaluación externa se ayudará a reducir la tendencia de la primera a no hacerse con un criterio crítico y, al mismo tiempo, se dará independencia suficiente para poder proponer cambios más profundos en la forma en que se prestan los servicios.

2. Los límites de la autoevaluación

- 4.37 Para que la evaluación basada en los resultados constituya un importante instrumento que informe a las decisiones públicas, hay que tener en cuenta la necesidad de incorporar las observaciones de otras entidades. Normalmente ello constituye un problema complejo porque entraña aspectos culturales, sociales y de motivación que varían de una a otra organización (otras ramas de gobierno, los ciudadanos, el sector privado, las organizaciones laborales, organizaciones internacionales, etc.). Ello promueve un concepto de la fiscalización del sector público que incorpora indicadores de que estos diversos grupos y organizaciones tienen interés en la fiscalización.
- 4.38 Este tipo de información muchas veces no se obtiene con indicadores financieros y económicos o se presenta en términos que resultan de difícil comprensión para la población. Ello se debe a que la evaluación del sector público se ha centrado hasta ahora en los aspectos técnicos y de diseño y no en su utilización práctica para medir los efectos del sector público en el bienestar público o en un mejor funcionamiento de los mercados. La falta de conocimiento de estos aspectos explica, en gran medida, las dificultades que se plantean cuando llega el momento de instituir una evaluación del contexto externo de la administración, habida cuenta de la escasa participación de las organizaciones externas y de su renuencia a aceptar la información y los resultados que les son presentados.

- 4.39 Estas dificultades seguirán siendo menores mientras el entorno se mantenga estable. Sin embargo, en un contexto externo inestable, como aquel a que hacen frente actualmente los países de la región, y que se caracteriza por la complejidad y la incertidumbre, será difícil cuantificar los resultados que se esperan de cada proveedor de bienes y servicios y establecer un sistema de supervisión que incorpore el concepto de la administración pública que tienen las organizaciones externas.
- 4.40 En épocas de cambio profundo, el sector público debe proporcionar información con un criterio proactivo, en la forma más sencilla y con los destinatarios más precisos que sea posible acerca de la eficiencia y eficacia de los resultados de la administración pública. Esta información debe atender a las necesidades de los ciudadanos y de las organizaciones externas en su calidad de supervisores.

J. Necesidad de corregir las asimetrías en la información

- 4.41 La tendencia reciente a centrar la evaluación de la administración pública exclusivamente en la autoevaluación sobre la base de indicadores financieros y de productos generados por los propios administradores, complementados a veces por evaluaciones independientes *ex post* realizadas por órganos de control horizontal (contralores, oficiales de contabilidad, etc.), plantea el riesgo de que la evaluación se convierta en un proceso cerrado y profesionalizado que no esté al alcance de los ciudadanos o de sus representantes elegidos. Incrementa este riesgo la asimetría fundamental de la información entre los funcionarios públicos y aquellos a los que prestan servicios.
- 4.42 Las entidades y organizaciones externas tienen menos información que los encargados de las actividades que son objeto de la evaluación. Esta asimetría limita la calidad del proceso de evaluación y hace difícil a ambas partes interpretar las conclusiones y entender las justificaciones que se aducen para los resultados obtenidos. Crea además desconfianza. Resta legitimidad a los juicios de las organizaciones externas y a los de los administradores públicos y reduce la utilidad de los resultados y las actividades de la evaluación como base para la adopción de decisiones.
- 4.43 Así, pues, uno de los elementos cruciales en la institucionalización de la evaluación en el proceso de gobierno consiste en corregir la asimetría de la información y ello debe hacerse tanto mejorando la capacidad técnica del público como instando a que los objetivos y resultados del programa se formulen en términos que estén más al alcance de los no especialistas.
- 4.44 También se necesitan cambios institucionales para profundizar estos vínculos. Las instituciones del poder legislativo, y esto es lo más importante, necesitan una mayor capacidad técnica en el ámbito de la evaluación. Los legisladores representan a la población y deben servir tanto para expresar las necesidades no satisfechas como para vigilar los resultados de las medidas adoptadas. Toda la estructura de la gestión

basada en los resultados parte del supuesto de que la política del sector público dimana de un acuerdo político amplio sobre los objetivos y las instituciones representativas constituyen el mejor marco dentro del cual se puede forjar ese acuerdo.

K. La evaluación debe estar vinculada al proceso legislativo

- 4.45 En las sociedades democráticas, los órganos legislativos proporcionan el marco institucional para llegar a acuerdos entre intereses contrapuestos acerca de los programas estratégicos y la organización y las actividades de los gobiernos.
- 4.46 Los órganos legislativos deben aprobar oficialmente estos programas, determinar los instrumentos que se han de utilizar y los bienes y servicios públicos que se han de producir y autorizar los recursos correspondientes para esos efectos. Los órganos legislativos sirven también de marco para llegar a acuerdos acerca de la forma en que se han de distribuir los gastos que entrañe la ejecución del programa y proporcionan a la administración la base legal para modificar las estructuras institucionales del país de manera de poder poner en práctica los programas estratégicos y políticos. Los órganos legislativos están también encargados de supervisar la ejecución de los programas estratégicos y la utilización de todos los recursos asignados.
- 4.47 Sin embargo, los problemas de la asimetría de la información hacen necesario que las legislaturas sean representativas y, a la vez, tengan capacidad técnica. Esa capacidad es importante como contribución a la racionalidad y eficiencia del proceso legislativo y también como forma de que estén en mejores condiciones para comunicar a sus representados información acerca del desempeño del gobierno.
- 4.48 La evaluación de los resultados de las medidas del gobierno debe constituir un insumo esencial para la aprobación de los programas presentados al poder legislativo y para la fiscalización legislativa de los programas antes aprobados. La utilización de los resultados de la evaluación de la marcha de las actividades del sector público debería mejorar cualitativamente la labor y las deliberaciones de los órganos legislativos en general y, en particular, en lo tocante al examen y la aprobación de presupuestos, estados financieros y otros informes acerca de los resultados de las decisiones del sector público. Esa utilización de los resultados de las evaluaciones de desempeño debería permitir al poder legislativo aprobar programas y supervisar el cumplimiento del programa estratégico y poner en práctica oportunamente las medidas correctivas o las decisiones legislativas que se justifiquen.
- 4.49 Al incorporar en forma sumultánea y complementaria en la labor y en las deliberaciones de los órganos legislativos las opiniones de los distintos ciudadanos o de las organizaciones cívicas acerca de la calidad y los resultados de las actividades de quienes prestan servicios públicos se completa la información que necesitan los legisladores para desempeñar sus funciones legislativas y de

supervisión. La existencia de sistemas de información sobre el desempeño del sector público que sean abiertos, permanentes y de fácil utilización para quienes no pertenecen a la administración pública ha de mejorar la calidad de la supervisión por el poder legislativo y por los ciudadanos de las medidas del gobierno y la de los procesos legislativos y de consulta.

L. Vínculos con los ciudadanos y las organizaciones cívicas

- 4.50 El modelo exige también dar participación en la evaluación a los ciudadanos y los usuarios reuniendo, por conducto de diversos mecanismos de consulta, información sobre sus opiniones acerca de los efectos de la labor de los organismos del sector público para la sociedad. Se instituye así una nueva forma de colaboración entre el gobierno y la población, ya que se presupone un planteamiento que permite a la población asignar un valor preciso a las actividades del sector público. De esta manera, se puede contribuir a reducir el grado de insatisfacción con el sector público.
- 4.51 En este proceso hay que incorporar el análisis y la consulta previos de las demandas y expectativas de los usuarios y los ciudadanos respecto de los servicios públicos y su calidad y oportunidad, a fin de que puedan incluirse como resultados tangibles en el programa estratégico y en la justificación de las necesidades presupuestarias. Al mismo tiempo, el proceso tiene que estar en condiciones de mejorar la información de que se dispone acerca de la utilización de los recursos públicos, los productos, los beneficiarios, los resultados y el costo. Esta información debería servir para orientar el grado de ejecución que se espera de las instituciones públicas y también para revelar la importancia que asignan los usuarios externos al desempeño positivo o negativo de éstas.
- 4.52 La incorporación de la evaluación política y por los ciudadanos en la administración pública constituye un gran desafío que no siempre se ha aceptado. Suele tropezar con resistencia porque, históricamente, las decisiones del sector público no han apuntado a alcanzar las prioridades establecidas, no han sido programadas con un criterio estratégico y no siempre han utilizado los recursos en la mejor forma. Además, en los casos en que realmente ha habido una planificación estratégica, los resultados han quedado diluidos o desvirtuados en razón de un análisis defectuoso o de la baja calidad del proceso de adopción de decisiones.
- 4.53 En este sentido, la lección fundamental consiste en que poder demostrar resultados constituye una forma de ganarse el apoyo de la opinión pública y del sistema político. Las principales limitaciones están generadas por la falta de compromiso o por una capacidad de evaluación insuficiente.

M. Debe haber un encargado de supervisar la evaluación

- 4.54 A fin de que la evaluación orientada a los resultados sea eficaz, hay que establecer una unidad independiente que esté encargada de velar por la eficacia de los sistemas

y mecanismos de evaluación. La tarea de esta unidad consiste en evaluar la calidad de la información y los fines a que es destinada y en cerciorarse de que haya amplio acceso a ella. Esta unidad deberá estar encargada de controlar las asimetrías en todo el proceso y dar una visión general e integrada de los logros en la tarea de que las actividades de gobierno se puedan evaluar mejor y en la consecución de los objetivos estratégicos (un “panorama general”).

- 4.55 La unidad encargada de supervisar el sistema, por ser especializada y funcionar horizontalmente, suele estar en el seno de las autoridades financieras y económicas del país. Por lo general, estas autoridades son las encargadas según la ley de administrar el presupuesto, legitimar la ejecución del plan estratégico asignando recursos para hacer gastos y presentar los resultados presupuestarios en informes anuales. Este planteamiento adolece de algunas limitaciones ya que los propios ministerios de planificación y hacienda pueden tener incentivos para generar asimetrías de la información.
- 4.56 En todo caso, un proceso presupuestario que funcione bien y asigne recursos a las dependencias jerárquicas sobre la base de los productos debe por sí mismo generar información que determine si el hecho de no haber logrado los resultados previstos obedece a recortes fiscales o a problemas de desempeño.

N. La creación de capacidad de evaluación lleva tiempo

- 4.57 La creación y legitimación de un sistema de evaluación orientado hacia los resultados requiere un proceso de reordenamiento institucional que no puede tener lugar de una sola vez. Un proceso de esa índole inevitablemente suscita conflictos. Introducir cambios es más que establecer directivas, procedimientos y metodologías; se necesitan tanto dirección política y técnica como consenso y paciencia.
- 4.58 Para establecer las metodologías y, lo que es más importante, para llevarlas a la práctica, hay que entablar negociaciones y un diálogo institucional en distintos niveles, tanto jerárquicos como técnicos, en el que es preciso tener en cuenta los diversos puntos de vista administrativos y profesionales. El diálogo debe servir para reducir las diferencias de concepto entre los distintos participantes, quienes enfocan los problemas desde un punto de vista teórico y quienes están encargados de poner en práctica las metodologías. Debe servir también para reducir la desconfianza y resistencia naturales al cambio que tienen quienes adoptan las decisiones.
- 4.59 En muchos casos, la evaluación es considerada un ejercicio teórico o algo que hace cambiar el statu quo y dar carácter más transparente a la administración pública, lo que no siempre es bien recibido. En otros casos, la gente no ve las consecuencias ni la utilidad prácticas de la evaluación. Por estas razones, la responsabilidad por la evaluación suele delegarse a técnicos que no tienen atribuciones reales para fijar metas orientadas hacia los resultados.

- 4.60 En el proceso de pasar de la teoría a la práctica surgen muchas discusiones y conflictos, planteados tanto por quienes conocen la nueva terminología como por quienes no la conocen y estos conflictos quedan de manifiesto en las deficiencias que se observan en la evaluación. Siempre habrá quienes estén a favor y quienes estén en contra. Para superar estos obstáculos, se necesita trabajar en equipo y proceder a una reflexión práctica en el marco de la cual los contratos de resultados tienen importancia crucial para llevar a la práctica el nuevo modelo basado en la evaluación. Es la única manera de prever los problemas, internalizarlos y no echar la culpa al emisario.
- 4.61 La evaluación orientada hacia los resultados no puede instituirse espontáneamente; debe tratarse de un proceso gradual y sistemático de transformación del gobierno en que se acepte claramente la necesidad de extraer lecciones de lo que se ha hecho mal y lo que se ha hecho bien sin tratar de ir ni más rápido ni más despacio que lo que la administración quiere o necesita para tomar sus decisiones. Únicamente se puede avanzar en este campo tomándose debidamente el tiempo que se necesita para extraer lecciones de lo que se ha hecho mal y lo que se ha hecho bien. Por último, la evaluación no es un instrumento de gestión de crisis para un plan en caso de imprevistos; se trata de un instrumento de desarrollo a mediano y largo plazo. En épocas de crisis, la evaluación permite a los gobiernos tomar decisiones informadas acerca de las asignaciones presupuestarias y reduce así el costo de los ajustes.

V. UN PROGRAMA PARA INSTITUIR LA EVALUACIÓN COMO INSTRUMENTO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

- 5.1 Sobre la base de la experiencia y de los resultados de los programas de modernización y reforma del sector público que se han llevado a cabo en la región y de la demanda cada vez mayor de estos programas, es evidente que hay que ampliar el alcance del programa del Banco en materia de creación de capacidad de evaluación. La evaluación debe formar parte de los programas de reforma y modernización del Estado en calidad de elemento fundamental de la administración pública y no como elemento externo.
- 5.2 Los programas de reforma y modernización del Estado han tendido a afianzar la administración (esto es, la oferta) en el sentido de que trataban de definir las necesidades del gobierno, incorporando el mercado y la descentralización en el suministro de bienes públicos, y de introducir cambios dentro de los sistemas de administración horizontal (financiero, fiscal, de inversión pública, de adquisiciones, de recursos humanos, de gestión, tecnología de la información y las comunicaciones, seguridad social, etc.).
- 5.3 Sin embargo, estas iniciativas desde el punto de vista de la oferta, para ser eficaces, tienen que ir acompañadas de innovaciones desde el punto de vista de la demanda que hagan que las jerarquías burocráticas, los poderes legislativos, los partidos políticos y la población en general exijan más información sobre el desempeño.

Esto significa que los programas de reforma y modernización del Estado deben establecer prácticas que formen un vínculo entre los administradores y los usuarios finales y determinar medios de evaluar los resultados alcanzados por el sector público en la sociedad.

- 5.4 En este sentido, la evaluación debe convertirse en instrumento fundamental para convalidar las decisiones del gobierno a los ojos de los ciudadanos y hacer que la administración pública se centre mucho más en tratar de mejorar la manera en que se hacen las cosas no sólo desde un punto de vista conceptual sino también en la búsqueda de resultados tangibles que lleven a un mayor bienestar social.
- 5.5 La creación de capacidad de evaluación es un proceso largo, difícil y complejo. La existencia de una demanda de evaluación en el país y el sentido de identificación con ésta constituyen requisitos previos esenciales para una evaluación eficaz que repercuta en las decisiones sobre asignación de recursos y sobre política pública y para establecer en la administración pública una mentalidad orientada hacia los resultados. El vínculo entre los sistemas de evaluación y el proceso presupuestario constituye una forma de institucionalizar la evaluación al tiempo de servir para que quienes preparan el presupuesto en el poder ejecutivo se identifiquen con ella. Igualmente, en la evaluación deben participar otros importantes agentes de las demás ramas de gobierno (el poder legislativo y el judicial), así como las organizaciones públicas y privadas.
- A. El establecimiento de un vínculo entre los sistemas de gestión financiera y la evaluación del desempeño**
- 5.6 A partir de 1991 el Banco ha aprobado proyectos por un monto total de US\$867,7 millones destinados al establecimiento de sistemas integrados de gestión financiera en 19 de los países miembros prestatarios del Banco (Anexo I). Sin embargo, como se indicaba en una evaluación de la ejecución de los proyectos de esa índole realizada por la Administración, en todo el decenio ha persistido el

problema de contar con información financiera oportuna, fiable y útil⁶. En algunos países no han terminado aún las reformas necesarias para una gestión financiera eficaz y en la mayoría de los países en los sistemas integrados de gestión financiera no se establece un vínculo entre el proceso presupuestario y un sistema de evaluación del desempeño.

- 5.7 Sin embargo, en recientes operaciones del Banco relativas a sistemas integrados de gestión financiera se ha comenzado a prestar apoyo a la ejecución de componentes concretos que complementen los sistemas de información financiera con datos económicos y sobre el desempeño. De esta manera se podrá supervisar la ejecución del presupuesto por producto. Una operación recientemente aprobada para el Perú (véase el recuadro 5.1) constituye un interesante ejemplo de la utilidad de establecer un vínculo entre los datos sobre desempeño y la información financiera.

⁶ Durante los 15 últimos años el Banco ha venido prestando apoyo al establecimiento de sistemas nacionales de inversión pública en varios países de la región, antes del establecimiento de sistemas integrados de gestión financiera o simultáneamente con éstos. Los sistemas nacionales de inversión pública obedecían al propósito de mejorar la asignación presupuestaria de los gastos de capital a fin de surtir mayores efectos para el desarrollo económico y el bienestar social.

Los sistemas nacionales de inversión pública constituían vehículos para que las nuevas metodologías y los nuevos mecanismos asignaran recursos a la preparación de estudios de viabilidad previa y establecieran “bancos” de proyectos viables desde el punto de vista socioeconómico que fueran incluidos en los presupuestos de inversión. Estos mecanismos y metodologías podían mejorar la inclusión en el presupuesto general de las inversiones antes de financiar las negociaciones correspondientes. Además, los sistemas nacionales de inversión pública han incluido la supervisión de la ejecución física y financiera de los gastos de inversión (según el sector, el proyecto, la fuente de financiación y el objeto del gasto) de manera de ayudar a los administradores del sector público a supervisar la utilización de los fondos asignados y, con el tiempo, reprogramarlos.

Estos mecanismos institucionalizados, que generalmente tienen sede en los ministerios de planificación, funcionan como filtros para eliminar *ex ante* las propuestas de proyectos que no formen parte de procesos de planificación estratégica o no tengan una evaluación socioeconómica aceptable. Además, han tratado de mejorar el diálogo entre los distintos ministerios sectoriales de manera de dar mayor capacidad para impartir capacitación en metodologías y sistemas de información.

En la medida en que los presupuestos nacionales incluyen información acerca de proyectos de preinversión e inversión que estén comprendidos en los planes estratégicos y tengan una asignación presupuestaria convenida, los sistemas nacionales de inversión pública o sus equivalentes han pasado a ser sistemas auxiliares de los sistemas integrados de gestión financiera que ayudan a resolver los problemas cada vez mayores que entraña la falta de coherencia y las deficiencias institucionales, operacionales y estratégicas de los procesos presupuestarios.

Recuadro 5.1. Incorporación de la evaluación en el sistema integrado de gestión financiera: el caso del Perú

Un préstamo de cooperación técnica del Banco al Perú (1236/OC-PE), además de proporcionar nuevos módulos que apuntaban a mejorar la calidad de la información financiera en los sistemas integrados de gestión financiera, prestó apoyo a la creación de un sistema de supervisión y planificación plurianual del gasto público utilizando información proporcionada por el sistema integrado.

El objetivo consiste en instituir un sistema que facilite la evaluación de la planificación estratégica plurianual supervisándola cada año. El sistema utiliza indicadores cuantitativos y cualitativos de desempeño que prestan asistencia en el proceso de adopción de decisiones. Los informes producidos por el sistema permiten al Gobierno: i) evaluar la calidad de los gastos presupuestarios para las principales funciones del Gobierno central; ii) establecer metodologías plurianuales para la planificación de los ingresos y los gastos y iii) incorporar la evaluación y planificación del gasto en la planificación y ejecución del presupuesto.

El sistema utiliza información tanto física como financiera, clasificada de manera compatible con la estructura del presupuesto nacional. Las unidades de ejecución del presupuesto registran sus propios datos acerca de estos indicadores por conducto de la red del sistema integrado de gestión financiera instalada en todo el país.

Además, el préstamo financia el funcionamiento de un sistema de supervisión y evaluación de los organismos descentralizados a fin de ayudar al Gobierno central a evaluar sus gastos en relación con sus resultados. El sistema hace posible una mayor autonomía de la gestión administrativa y presupuestaria por conducto de un sistema de gestión controlado mediante contratos de resultados en el que se establecen metas e incentivos presupuestarios y de resultados.

- 5.8 El presupuesto debe producir la información pertinente que se necesita para una evaluación *ex ante* de los resultados. Para ello, es preciso indicar en él la asignación de los recursos por producto y por unidad de producción; esto permite a los gobiernos determinar no sólo qué recursos se utilizan para los insumos sino también cuánto se produce y para cuántos clientes. Esta información permite además hacer mejores pronósticos de los indicadores de eficiencia en el desempeño en forma compatible con los fondos asignados.
- 5.9 Igualmente, los informes *ex post* de rendición de cuentas anuales, además de centrarse en el cumplimiento y en la contabilidad de los gastos en insumos, deben presentar información acerca del costo de los insumos de las actividades de producción y de la forma en que se atendieron las necesidades de los usuarios en toda la etapa de ejecución del presupuesto. Por lo tanto, establecer un vínculo entre los procesos presupuestarios y de evaluación es esencial para medir la ejecución del presupuesto y para asignar los recursos en el futuro.
- 5.10 Al evaluar la utilización de los recursos presupuestados se proporciona información acerca de la capacidad de los organismos y las dependencias de gobierno para producir los resultados previstos, con lo que la asignación presupuestaria en el futuro se convierte en un proceso mucho más pertinente y preciso. Las asignaciones presupuestarias hechas sobre la base de la evaluación de los resultados facilitarán

además la identificación de los objetivos adecuados y de indicadores de resultados que sean pertinentes y compatibles con las restricciones financieras.

B. La evaluación como instrumento de supervisión legislativa

- 5.11 Un poder legislativo eficaz constituye parte indispensable del establecimiento de una rendición de cuentas horizontal. El poder legislativo contribuye a un buen gobierno al desempeñar importantes funciones necesarias para sustentar la democracia en sociedades complejas y diversas. En las sociedades democráticas, las asambleas representativas sirven de foro para ventilar las diferencias sociales. Los países necesitan instituciones que sean capaces de redactar buenas leyes, tanto en el sentido político de recabar el acuerdo de los participantes como en el sentido técnico de alcanzar los objetivos previstos. La evaluación puede ejercer una función en la supervisión legislativa y normativa ya que proporciona información objetiva, fiable y fáctica. Un reciente proyecto financiado por el Banco en Venezuela demuestra tanto las posibilidades como las dificultades políticas que entraña la institucionalización de una función de esa índole (véase el recuadro 5.2).

Recuadro 5.2. La Oficina de Análisis Fiscal y Presupuestario del Congreso de Venezuela (VE-0050)

Como parte de la prestación de apoyo al proceso de ajuste fiscal en Venezuela, el Banco estableció una operación destinada a crear una oficina del Congreso de ese país para el análisis fiscal y presupuestario. La Oficina obedecía al propósito de hacer sólidos análisis económicos y técnicos de las propuestas de gastos que examinaba el Congreso en forma independiente de las propuestas presupuestarias presentadas por el poder ejecutivo. Al crear una institución de esa índole, la operación del Banco ayudaba a ampliar las estructuras de rendición de cuentas horizontal en el país. Esa institución no sólo serviría de fuente para convalidar los supuestos económicos empleados por el poder ejecutivo para preparar las propuestas presupuestarias sino que proporcionaría también pericia técnica interna a fin de que no hubiera en el Congreso un optimismo excesivo respecto de las propuestas de gastos.

La Oficina fue creada en 1997 y rápidamente configuró un equipo técnico de alta calidad que proporcionaba al Congreso las aportaciones analíticas previstas. Como cabía suponer, la Oficina entró en conflicto con las instituciones de la rama ejecutiva que participaban en el proceso presupuestario y fue cerrada cuando el nuevo gobierno reconfiguró el poder legislativo. Ello confirmó cuán difícil es institucionalizar la rendición de cuentas horizontal.

Recientemente, sin embargo, la Oficina ha sido restablecida en el Congreso y ha comenzado de nuevo a desempeñar la función que le estaba asignada en el préstamo del Banco. Aparentemente, la utilidad de esta institución era suficiente como para superar la resistencia de los órganos del poder ejecutivo a las posibilidades de control y competencia intrínsecas en una oficina de esa índole. Si bien su futuro no está claro, los resultados hasta la fecha permiten tener un optimismo moderado en cuanto a la capacidad del Banco para prestar apoyo a instituciones de rendición de cuentas horizontal en el poder legislativo.

- 5.12 El carácter representativo del poder legislativo ofrece un beneficio adicional como seno de instituciones de evaluación. Cuanto más rico sea el entorno de información que las rodee (la vitalidad de la sociedad civil y la vitalidad de las relaciones de sus

miembros con quienes los eligen), mayor será la corriente de distintos puntos de vista hacia quienes tienen a su cargo el gobierno.

5.13 Representar a la población entraña también concretar preferencias en normas mediante la legislación. En la mayor parte de los órganos legislativos la mayor parte de esta tarea está a cargo de comités. Los miembros de estos comités tienen grandes incentivos para especializarse cuando las deliberaciones del órgano son importantes para configurar el comportamiento del poder legislativo en su integridad. Cuando un sistema de comités está integrado por órganos especializados que puedan examinar efectivamente legislación en sus propios ámbitos, el poder legislativo en su conjunto crea capacidad para interactuar con el poder ejecutivo a un grado de profundidad suficiente en una diversa variedad de temas como para convertirse en un verdadero asociado en la tarea de gobernar.

5.14 La supervisión legislativa entraña la fiscalización de las actividades del poder ejecutivo para cerciorarse de su eficiencia, integridad y conformidad. Una supervisión eficaz requiere información acerca de las actividades del poder ejecutivo, capacidad para elaborarla, voluntad de actuar y poder para exigir mejoras, acceso y atención. La supervisión pone al poder legislativo en una relación contenciosa al menos con parte del poder ejecutivo⁷. Sin embargo, una buena supervisión puede contribuir a un mejor proceso normativo y la experiencia obtenida en la puesta en práctica de leyes en el pasado puede ser incorporada en las leyes futuras y materializarse en una mejor representación.

C. Establecimiento de una relación entre la administración pública, por una parte, y los usuarios finales y la población, por la otra

5.15 La sostenibilidad económica requiere presupuestos responsables y también una mayor equidad. En la mayor parte de los países latinoamericanos, los presupuestos de gobierno por lo general arrojan un déficit incluso antes del servicio de la deuda nacional. En períodos de recesión o baja de la economía muchas veces los gobiernos se ven obligados a aumentar el gasto social. En esas situaciones, el gobierno debe mejorar su propio desempeño para incrementar el valor de los ingresos que recauda e introducir más competencia, productividad y equidad en la prestación de los servicios públicos. Estos objetivos por lo general no suelen ser bien vistos por los funcionarios públicos cuyo comportamiento debe cambiar. Por lo tanto, para alcanzar el objetivo de mejorar los servicios hay que establecer relaciones más firmes con la población y con los directamente interesados.

5.16 Existen distintas formas de forjar estas relaciones. En su sentido más amplio, el proceso puede dar participación directa a los ciudadanos en la adopción de

⁷ Así, en los sistemas parlamentarios en que hay una mayoría dominante (como el Reino Unido y el Canadá) la supervisión tiende a estar menos desarrollada que en los sistemas presidenciales, especialmente cuando cada uno de los partidos contrapuestos puede controlar una rama del gobierno (como ocurre en los Estados Unidos).

decisiones acerca de qué bienes y servicios públicos se han de producir. El ejemplo más antiguo en la región es el proceso de “presupuesto con participación” establecido en la ciudad de Porto Alegre en 1989 y con arreglo al cual la Junta de Presupuestación y Planificación del Gobierno Municipal está encargada de coordinar y organizar el proceso de preparación del plan de inversiones y de supervisar la ejecución del proyecto. La Junta está integrada por ciudadanos elegidos en las 16 regiones de la ciudad y por representantes de gobierno que no tienen derecho a voto.

- 5.17 La Junta revisa el plan de inversiones del año anterior y define las prioridades, tras lo cual tiene lugar un proceso abierto de consulta popular que termina cuando aprueba el plan de inversiones y el intendente lo transmite a los miembros del concejo municipal. Posteriormente tiene lugar un proceso de negociación acerca de los detalles del presupuesto.
- 5.18 Hay una segunda posibilidad con arreglo a la cual los organismos públicos que prestan servicios tienen que fijar normas de desempeño con los destinatarios. El Banco ha hecho un experimento con este modelo en un proyecto en la Argentina en que tres organismos públicos negocian “pactos ciudadanos” en que se fijarán normas de desempeño que serán supervisadas por grupos locales (véase el recuadro 5.3).

Recuadro 5.3. Argentina: Fomento de la participación de los ciudadanos por conducto de las cartas cívicas

En la Argentina, este concepto de la rendición de cuentas se aplica por conducto del programa financiado por el Banco (AR-1295) titulado “Apoyo a la balanza fiscal y la gestión social” y que apunta a mejorar la gestión de los servicios sociales y aumentar los mercados de trabajo. Una mayor eficiencia y eficacia de los programas sociales es el resultado previsto de esta operación, que mejorará la asignación de los recursos y evitará superposiciones mediante el establecimiento y la aplicación de metodologías de evaluación basadas en los resultados.

Otro elemento de igual importancia en este componente es el concepto de la participación ciudadana en el establecimiento de normas para los servicios previstos. Se espera que el Gobierno redacte y firme pactos ciudadanos que incluirán indicadores de calidad y de resultados para las tres instituciones que participan en el proyecto piloto: la Administración de la Seguridad Social (ANSES), el Ministerio de Trabajo, Empleo y Formación de Recursos Humanos (MTE y FRH) y el Programa Maternoinfantil y Nutrición (PROMIN).

- 5.19 Para la rendición de cuentas se necesita una nueva estrategia de comunicación que asigne especial importancia a la interacción entre los políticos, los beneficiarios, los funcionarios públicos y la opinión pública. James Madison, el cuarto presidente de los Estados Unidos, puso de manifiesto la importancia de esta relación al decir: “Un gobierno popular sin información popular o sin los medios de adquirirla no es más que un prólogo de una farsa o una tragedia o tal vez de las dos”. Si bien hay diversos métodos de participación que se centran en realzar la participación de los ciudadanos en el proceso de gobierno, otros apuntan a que haya mayor rendición de

cuentas de los funcionarios electos y los organismos de gobierno a la ciudadanía. Tradicionalmente, en un gobierno democrático, la rendición de cuentas queda asegurada por diversos medios como, por ejemplo, elecciones, partidos de oposición fuertes y activos, los medios de difusión, reuniones públicas y procedimientos formales de queja.

- 5.20 En Bolivia, la legislación faculta a comités locales de vigilancia para ejercer una función de supervisión y vigilancia. Hasta la fecha, no hay mayores datos en el sentido de que estos comités hayan desarrollado la capacidad e independencia necesarias para desempeñar efectivamente sus funciones, pero la idea es muy promisoria. Algunos comités locales de vigilancia tienen facultades para autorizar proyectos locales e inspeccionarlos a fin de determinar tanto la calidad como la utilización debida de los fondos antes de que se hagan los pagos finales a los contratistas. Una coalición de organizaciones no gubernamentales e Interaction está empezando a estudiar formas de afianzar estos comités de vigilancia por los ciudadanos como mecanismo de base para la rendición de cuentas.
- 5.21 Muchos gobiernos (centrales, estatales y locales) tienen comisiones especiales en que están representados los ciudadanos. Estas comisiones pueden incluir representantes de los círculos académicos, centros de estudios, el sector empresarial, otros grupos de intereses especiales y particulares que no tengan afiliación especial. Por lo general, estas comisiones han obedecido al propósito de determinar las prioridades, pero los grupos de consulta pueden también proporcionar a los funcionarios de gobierno aportaciones periódicas de ciudadanos que representen diversos intereses. En Chile, un grupo de estudio de la Universidad Católica evalúa, previa solicitud del Gobierno, propuestas de proyectos de inversión pública.
- 5.22 Estas no son más que algunas de las estrategias aplicadas para incrementar la participación de los ciudadanos en los programas de descentralización. Sus resultados dependerán del nivel de capacidad de evaluación y supervisión y de otros factores habilitantes. El Banco prestó apoyo desde el primer momento al proceso de descentralización administrativa en Bolivia por conducto de operaciones de préstamo y de cooperación técnica (ATN/7164-BO, ATN/7197-BO y ATN/7198-BO).
- 5.23 En última instancia, rendir cuentas significa rendir cuentas a los ciudadanos. Es fundamental dar a los ciudadanos información periódica acerca de lo que se está haciendo para resolver problemas que les son importantes. Con ello aumenta la confianza de la gente en el gobierno y su apoyo al gobierno, especialmente si la información es equilibrada. Los informes en que se describan resultados que no lleguen a ser satisfactorios deben indicar las medidas correctivas que prevé aplicar el gobierno. Han sido pocos los intentos importantes de los gobiernos de la región por comunicar a sus ciudadanos los resultados de sus actividades.

5.24 Para que estos informes surtan efectos, es necesario que los ciudadanos y los grupos de intereses cívicos tengan conocimiento de que están disponibles, tal vez cuando reciban información sobre impuestos, vehículos o elecciones. Costa Rica ha establecido un amplio sistema de comunicación con la población que utiliza una especie de “boletín de notas” (véase el recuadro 5.4), mientras otros países (Bolivia) han optado por poner avisos en periódicos de todo el país en que se resumen los aspectos más destacados de los contratos de resultados que hayan firmado con los ministros.

Recuadro 5.4. Comunicarse con la población: el caso de Costa Rica

Costa Rica es el país de la región que más ha avanzado en la tarea de comunicar los resultados y ha establecido en sus ciudadanos claras expectativas de rendición de cuentas. Algunas de las características más importantes son las siguientes:

- El Presidente presenta cada año a la población una evaluación de los resultados de su gestión.
- El Sistema Nacional de Evaluación tiene un portal en Internet en que se actualiza periódicamente la marcha de la ejecución de los planes anuales.
- El Gobierno patrocina seminarios y conferencias sobre el sistema de evaluación para todos los funcionarios de gobierno, grupos profesionales y centros académicos.
- El Gobierno ha concertado un acuerdo con la Universidad de Costa Rica para realizar evaluaciones externas de algunos de los programas prioritarios.

D. El establecimiento de marcos legales adecuados para la rendición de cuentas

5.25 Es habitual encontrar marcos legales concretos en los países en que la burocracia, la población, el poder legislativo y en algunos casos incluso el judicial aceptan más la gestión basada en los resultados. En los Estados Unidos por ejemplo, la Ley sobre resultados y marcha del Gobierno (1993) apunta a que los procesos de rendición de cuentas y adopción de decisiones en el Gobierno se ocupen menos de las actividades realizadas (como las subvenciones concedidas o las inspecciones hechas) y más de los resultados de esas actividades, como aumentos reales de la utilidad, seguridad, apertura o calidad de los programas o de la medida en que tienen en cuenta los intereses de los beneficiarios. De conformidad con esa ley, los organismos preparan planes estratégicos plurianuales, planes de desempeño anuales e informes de desempeño anuales.

5.26 En Colombia, las autoridades llegaron en 1990 a la conclusión de que la función de evaluación pública sólo podía hacerse realidad si estaba prevista en la ley. En la Constitución revisada de 1991 se incluía un artículo por el cual se hacía al sector público responsable de los resultados de los programas de gobierno. El artículo daba carácter obligatorio a las evaluaciones de resultados y asignaba al Departamento de Planificación Nacional la responsabilidad de establecer un sistema nacional de evaluación (véase el recuadro 5.5).

Recuadro 5.5. La experiencia de Colombia

En 1990, las autoridades de Colombia llegaron a la conclusión de que la función de evaluación pública únicamente se haría realidad si la exigía una ley fundamental. Con el apoyo de miembros de la Asamblea Constitucional, se redactó un artículo con ocasión de la revisión de la Constitución hecha en 1991 en virtud del cual se hacía responsable al sector público de los resultados de los programas de gobierno y, de esta manera, se daba carácter obligatorio a las evaluaciones de resultados. Se asignaba al Departamento de Planificación Nacional la función de establecer un sistema nacional de evaluación.

En el curso del mismo año, el Departamento, con el apoyo del Banco Mundial, estableció una función de evaluación. Se prepararon planes de evaluación sectorial compatibles con el plan de desarrollo nacional. A fin de poner en práctica esos planes y medir los resultados, el Departamento estableció el marco conceptual para un sistema de evaluación que midiera los resultados de la gestión del sector público. El sistema se funda en el principio de que la evaluación es un instrumento de gestión pública.

En virtud de la Constitución de 1991 se afianzó el proceso de descentralización en Colombia y se fijaron el nivel y la cantidad de las transferencias de conformidad con fórmulas preestablecidas. Así, pues, habida cuenta de que gran parte de la prestación de servicios sociales en Colombia se sufraga con fondos subnacionales, SINERGIA no pudo actuar efectivamente en los campos (salud, educación, etc.) en que era más probable que la población, los grupos de intereses y otras asociaciones asignaran mayor utilidad a los resultados de la evaluación.

Lamentablemente, SINERGIA no ha concretado su potencial en parte en razón de las consecuencias políticas del informe de evaluación anual pero, en su mayor parte, en razón de la pérdida de apoyo político.

VI. CONCLUSIÓN: EL BANCO COMO AGENTE PARA UNA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MÁS ORIENTADA HACIA LOS RESULTADOS

- 6.1 El Banco, para utilizar con mayor eficacia sus recursos en los países miembros prestatarios, tiene que establecer una relación más estrecha entre sus actividades y una administración pública orientada hacia los resultados y someter los resultados de sus actividades tanto a sus propios procesos de evaluación como a los de los prestatarios. Ello puede hacerse directamente mediante proyectos tales como los descritos en el capítulo precedente, que apuntan a mejorar las estructuras de la gestión basada en los resultados y la rendición de cuentas de la gestión en general. Sin embargo, también puede promoverse indirectamente mediante modificaciones ligeras en la forma en que el Banco lleva a cabo su labor de programación y preparación de proyectos.
- 6.2 **La programación en el país:** El Banco, para alentar un desarrollo basado en los resultados y del que se rinda cuentas a la población, debe enfocar la tarea de la programación por país teniendo presentes esos objetivos. El Banco debe colaborar con los prestatarios para determinar qué tipo de resultados querrían alcanzar con su ayuda y, luego, estructurar esas expectativas en contratos de resultados entre el Banco y el país que deben constituir el elemento central del documento del Banco

para el país. De esta manera no sólo se ayudaría a hacer más precisa la estrategia de acción del Banco en el país sino que también se seguiría el modelo de contrato de resultados que forma parte esencial de la gestión basada en los resultados.

- 6.3 **Préstamos para inversión:** El Banco tiene un sistema bien establecido para el seguimiento de la ejecución de los proyectos (los ISDP y los exámenes de mitad de período); sin embargo, un reciente informe de OVE indicó que la participación en el sistema de representantes de los prestatarios era reducida. En los casos en que la interacción con los prestatarios era más intensa (los exámenes de mitad de período), tanto el personal del Banco como el prestatario asignaban al proceso calificaciones muy altas en cuanto a su pertinencia y calidad. Ello indica que la evaluación por el prestatario en el curso del proceso (BIP) puede ser más pertinente para todos los participantes que la anterior evaluación *ex post* del prestatario (BEP). Es probable que así ocurra particularmente en países en que los presupuestos se asignan sobre la base de los resultados⁸.
- 6.4 Al poner en práctica un sistema formal de BIP, el Banco debe tener cuidado de no repetir los errores del pasado. No hay que exigir a los prestatarios que realicen exámenes periódicos en el curso del proceso, pero, previa solicitud del prestatario, el Banco debe ofrecer asistencia a esos efectos respecto de cualquiera de los componentes de un préstamo para inversión. La asistencia del Banco debería centrarse en el establecimiento de indicadores y sistemas de información que permitan mantenerse al corriente de los resultados a medida que se ejecuta el proyecto. Cada vez que sea posible, debe haber un vínculo directo entre esos indicadores y una justificación en el presupuesto nacional del organismo de ejecución.
- 6.5 Los **préstamos en apoyo de reformas de política** normalmente han hecho responsables a los países por la adopción de medidas de política tales como la promulgación de reglamentos o de leyes, pero no se han centrado mayormente en los resultados previstos de esos cambios normativos. En el futuro, estos préstamos deberían complementar las matrices tradicionales de condicionalidad con estructuras de resultados que prevean la posibilidad de adoptar en el futuro medidas que no estaban originalmente previstas y podrían ser necesarias para alcanzar los resultados previstos con el préstamo original.
- 6.6 **Publicación de los resultados de la evaluación.** La política del Banco en materia de revelación de información únicamente autoriza la difusión de resúmenes de los informes de evaluación de OVE. Hasta hace muy poco tiempo el Banco Mundial tenía una política similar. En 2001, sin embargo, el Banco Mundial la modificó a fin de autorizar que se diera a conocer una variedad mucho más amplia de informes de evaluación. A medida que la transparencia y la rendición de cuentas se convierten en elementos centrales del gobierno democrático en la región (y

⁸ Las características de este método se reseñan en un documento sobre la metodología para la evaluación de los documentos de país, actualmente en su etapa final de preparación por OVE.

constituyen el contenido de muchas de las recomendaciones más importantes de las operaciones del Banco en materia de modernización del Estado), el Banco debería también considerar la posibilidad de revisar su política para autorizar una mayor difusión de esos informes.

- 6.7 **Fondo para la evaluación conjunta.** Como ya se ha señalado, la existencia de instituciones de rendición horizontal de cuentas facilita considerablemente la utilización eficaz de la evaluación como instrumento para mejorar la gestión del sector público. El Banco debería tratar de trabajar con esas instituciones, ya fuese en el marco de operaciones destinadas exclusivamente al fortalecimiento institucional como en calidad de asociados en la evaluación de proyectos patrocinados por él. OVE ha comenzado proyectos piloto con el Banco de Desarrollo del Caribe y el Banco Centroamericano de Desarrollo para la evaluación conjunta de proyectos financiados con fondos del BID encauzados por conducto de esas instituciones.
- 6.8 Es importante, en todo caso, ampliar este tipo de cooperación a las instituciones nacionales y a las regionales. En razón de la limitada capacidad de recursos financieros y humanos, no obstante, el Banco tiene que estar en condiciones de prestar cierto apoyo a esas instituciones en la realización de operaciones conjuntas. Sería, pues, conveniente pensar en la posibilidad de crear un fondo para la evaluación conjunta a los efectos de financiar parcialmente actividades de evaluación en proyectos financiados por el Banco que estuviera a cargo de entidades independientes de auditoría y evaluación de la región.
- 6.9 Estas actividades internas, sumadas a un programa ampliado de actividades de evaluación en el contexto de la modernización del sector público, deberían permitir al Banco mejorar el diálogo con los países prestatarios, con lo que se supervisarían en forma cada vez más efectiva los resultados de los programas financiados por el Banco y, de esa forma, aumentaría la eficacia general de los instrumentos de préstamo.

BID: Sistemas integrados de gestión financiera: componentes de proyectos en ejecución					
País	Año	Número del proyecto	Financiación (miles de dólares)		
			Banco	Otras	Total
Argentina	2000	0826/OC-AR	47.000	12.000	59.000
"	1998	1103/OC-AR	2.090	447	2.537
"	1998	1107/OC-AR	6.000	252	6.252
"	1998	1164/OC-AR	100.000	100.000	200.000
"	1994	826/OC-AR	47.000	12.000	59.000
Barbados	1993 **	766/OC-BA	2.128	85	2.213
Bolivia	2001 *	BO-0196	20.000	5000	25.000
Brasil	1999	1194/OC-BR	100.000	100.000	200.000
"	1998	1095/OC-BR	2.600	2.700	5.300
"	1996	980/OC-BR	100.000	100.000	200.000
Colombia	1997	1053/OC-CO	6.000	4.000	10.000
"	1996	977/OC-CO	4.650	2.600	7.250
Costa Rica	1997	1030/OC-CR	3.250	1.040	4.290
Rep. Dominicana	2001 *	TC-991 1093	149	25	174
"	2000	ATN/SF-6997-DR	350	25	375
"	2000	1258/OC-DR	2.500		2.500
"	1998	1093/OC-DR	10.000	750	10.750
"	1997 **	ATN/SF-5437-DR	150		150
El Salvador	1999	1204/OC-ES	5.045	1.250	6.295
"	1996	941/OC-ES	9.200	681	9.881
Guatemala	1995 **	ATN/SF-5031	200		200
Guyana	1995 **	ATN/SF-5031-GU	200		200
Haití	2001 *	HA-0084	2.250	333	2.583
México	1997	ATN/SF-5647-ME	1.200	200	1.400
Nicaragua	1994	ATN/SF-4666-NI	1.370	150	1.520
Panamá	1997	1004/OC-PN	1.319	220	1.539
Paraguay	1992	728/OC-PR	800	628	1.428
"	1990 **	ATN/SF-3473-PR	957	87	1.044
"	2000	1253/OC-PR	1.530	685	2.215
Perú	2000	1235/OC-PE	6.500	3.000	9.500
"	1998	1115/OC-PE	1.500	1.250	2.750
"	1997	ATN/SF-5599-PE	500	200	700
"	1992	678/OC-PE	4.500	1.000	5.500
Uruguay	2001 *	UR-0130	1.300	200	1.500
"	1997	996/OC-UR	1.457	300	1.757
Suriname	1995	ATN/SF-5030-SU	1.160	161	1.321
Venezuela	1996	945/OC-VE	6.391	2.109	8.500
"	1998	1110/OC-VE	6.000	6.000	12.000
Proyecto reg.	2001 *	TC-991 2042	850	100	950
"	1999	ATN/SF-6584-RE	135	25	160
Total:			508.231	359.503	867.734

* En preparación

** Terminado

Fuente: Sistema de Información de Proyectos del BID y estimaciones propias