



Propuesta metodológica de evaluación de impacto sobre la capacidad institucional

Gustavo Maradona, Tomás
Facet, María Inés Lara y
Montserrat Serio

**Banco
Interamericano de
Desarrollo**

Instituciones para el
Desarrollo (IFD)
División de Capacidad
Institucional del
Estado (ICS)

NOTA TÉCNICA
IDB-TN-554

Junio 2013

Propuesta metodológica de evaluación de impacto sobre la capacidad institucional

**Gustavo Maradona, Tomás Facet, María Inés Lara y Monserrat
Serio**



Banco Interamericano de Desarrollo

2013

Catalogación en la fuente proporcionada por la
Biblioteca Felipe Herrera del
Banco Interamericano de Desarrollo

Propuesta metodológica de evaluación de impacto sobre la capacidad institucional: aplicada al programa para el fortalecimiento del sistema de información financiera territorial (fosit) de Colombia / Gustavo Maradona ... [et al.].

p. cm. (IDB Technical Note ; 554)

Incluye referencias bibliográficas.

1. Public Administration. 2. Transparency in government. 3. Government accountability. 4. Government spending policy. I. Maradona, Gustavo. II. Facet, Tomás. III. Lara, María Inés. IV. Serio, Monserrat. V. Inter-American Development Bank. Institutional Capacity of State Division. VI. Title. VII. Series. IDB-TN-554

<http://www.iadb.org>

Las opiniones expresadas en esta publicación son de los autores y no reflejan necesariamente los puntos de vista del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Junta Directiva o de los países que ellos representan.

El uso comercial no autorizado de los documentos del Banco está prohibido y puede ser sancionado de acuerdo con las políticas del Banco y/o las leyes aplicables.

Copyright © 2013 Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados. Puede reproducirse libremente para fines no comerciales.

Contacto: Ana Basco, anainesba@iadb.org

Propuesta metodológica de evaluación de impacto sobre la capacidad institucional

Aplicada al Programa para el Fortalecimiento del Sistema de Información
Financiera Territorial (Fosit) de Colombia

Equipo MIRA-FCE, UNCuyo:
Gustavo Maradona, Tomás Facet, María Inés Lara y Monserrat Serio

Resumen

El objetivo de esta investigación fue desarrollar una metodología de evaluación de impacto sobre la capacidad institucional de una organización, que fuera sólida en términos conceptuales y lo suficientemente flexible en términos prácticos de manera que resultara fácilmente aplicable a diferentes organizaciones en contextos disímiles. La metodología diseñada propone estimar un Indicador Integral de Impacto (III) que resume los efectos previstos y emergentes, deseados y no deseados que toda intervención puede tener sobre la eficiencia, efectividad y equidad de la organización. Esto permite que las tres dimensiones “compitan” en su contribución al indicador integral, por lo que este resulta un promedio ponderado de los tres indicadores dimensionales. Esta metodología de evaluación admite una multiplicidad de evaluaciones parciales focalizadas en diversos criterios de éxito y por añadidura logra un indicador único de resultados comparable y replicable. La comparación entre proyectos o programas de este indicador permite hacer un ordenamiento de los mismos, independientemente de los objetivos a los que apunten, los montos involucrados, etcétera, lo que posibilita evaluarlos en forma unidimensional.

Palabras clave: Capacidad institucional, sistemas de información pública, eficacia, eficiencia, equidad.

Códigos JEL: H11, H83, O20



UNCUYO
UNIVERSIDAD
NACIONAL DE CUYO

FCE
FACULTAD DE
CIENCIAS ECONÓMICAS

LICENCIATURA
EN ECONOMÍA

Agradecimientos

En las distintas etapas de esta evaluación hemos recibido la colaboración de mucha gente a quienes deseamos agradecer. Hemos tenido la suerte de contar con la guía y apoyo de nuestros tutores, Ian Davies y Mario Sanginés. En particular agradecemos a Ian Davies el haber compartido sus conocimientos en materia de evaluación de impacto, enriqueciendo nuestra tarea con sus ideas y críticas. A Mario Sanginés, por habernos brindado la posibilidad de acceder a información que complementó el estudio del programa Fosit.

Al Banco Interamericano de Desarrollo (BID), que a través del Concurso MIRA (Midiendo el impacto Institucional en la Región de las Américas), financió esta evaluación. También a Javier Games, Jefe de Operaciones y Diego Arisi, Especialista Sectorial, ambos de la Representación del BID en Colombia, quienes brindaron orientación al equipo en la etapa inicial del proyecto.

Al equipo Fosit de Colombia, encabezado por Germán Carrillo, sin cuya colaboración no hubiera sido posible la aplicación de la metodología de evaluación propuesta en este documento. Hacemos extensivo el agradecimiento a todos los organismos públicos que tuvieron la deferencia de contestar los cuestionarios propuestos y brindarnos entrevistas en sus instalaciones de Bogotá. En particular a las Gobernaciones de Antioquia, Cundinamarca, Valle del Cauca, Caldas y Tolima, Municipio de Cali, al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Dirección de Apoyo Fiscal, Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas, Contaduría General de la Nación, Departamento Nacional de Planeación, Contraloría General de la República y Banco de la República. A las autoridades de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Cuyo por el apoyo institucional. Finalmente, los únicos responsables del contenido de este documento y de los errores que puedan subsistir son los miembros del equipo.

Equipo MIRA-FCE, UNCuyo¹

¹ Conformado por Gustavo G. Maradona (ggmaradona@gmail.com), Tomás Facet (tomas_facet@yahoo.com), María I. Lara (mariaineslarag@gmail.com) y Monserrat Serio (monserratserio@yahoo.com).

Bitácora del proyecto

La Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Cuyo fue una de las cinco instituciones ganadoras de la convocatoria realizada por el Banco Interamericano de Desarrollo para presentar propuestas innovadoras de evaluación de impacto de las intervenciones dirigidas al fortalecimiento de las instituciones públicas en América Latina y el Caribe. El proyecto presentado consistió en el desarrollo de una metodología de evaluación de impacto de la capacidad institucional del Programa de Fortalecimiento del Sistema de Información Financiera Territorial (Fosit) implementado por el Gobierno de Colombia.

Una vez comenzada la consultoría, el Equipo MIRA del BID convocó a una reunión informativa en Buenos Aires a fines de marzo de 2012. Dicho encuentro fue muy fructífero ya que permitió socializar cada una de las propuestas ganadoras del Concurso MIRA. Además se sugirió a cada grupo de evaluación realizar una visita “de campo” junto con los dos tutores asignados a cada equipo.

Desde entonces la consultoría siguió su curso según lo previsto en el Plan de Trabajo entregado en la reunión de Buenos Aires: se produjeron ajustes a la metodología propuesta, y en junio, parte del equipo realizó un primer viaje a Bogotá para efectuar los contactos institucionales necesarios con Fosit y las entidades territoriales que son *stakeholders* del programa evaluado.

A mediados de julio de 2012, se coordinó con el equipo MIRA-FCE, UNCuyo y la contraparte del Programa Fosit un viaje de campo del 3 al 11 de setiembre, que a su vez fue informado a los tutores asignados por el BID. Los objetivos eran completar el relevamiento de cuestionarios a entidades territoriales y usuarios estratégicos previsto en la propuesta metodológica presentada, y entrevistarse con funcionarios de primera y segunda línea.

El 22 de agosto de 2012 el presidente Juan Manuel Santos pidió la renuncia protocolar de su gabinete. Al día siguiente se anunciaba la salida del ministro de Hacienda y Crédito Público, Juan Carlos Echeverri, y su reemplazo por el titular de Minas y Energía, Mauricio Cárdenas.

El viernes 31 de agosto, Germán Carrillo, Gerente de Fosit, confirma la suspensión de los contratos del equipo del Programa Fosit por al menos tres semanas, razón por la cual el equipo no podría ser recibidos en Colombia. Ante este imprevisto y por sugerencia del Dr. Carrillo, se decide suspender el viaje.

La correspondiente cancelación de pasajes y reservas de hotel a escasas horas del viaje programado tuvo un impacto significativo en el presupuesto de la evaluación por incrementos de costos de penalización y pérdidas de pasajes.

Ante esta eventualidad el equipo MIRA-FCE, UNCuyo se focalizó en el informe de progreso, limitado en su contenido a la adaptación de la metodología propuesta sin poder avanzar en el caso de la aplicación dada la imposibilidad de disponer de información de campo. La situación del Programa Fosit se normalizó a fines de octubre de 2012. Entre la última semana de octubre y la primera de noviembre se restauraron las comunicaciones con los funcionarios de las entidades territoriales y las entidades centrales y comenzaron a recibirse los cuestionarios con la información solicitada.

El equipo MIRA-FCE, UNCuyo realizó el viaje de campo con Ian Davies y Mario Sangines (tutores asignados) la semana del 12 al 16 de noviembre. Durante la estadía en Bogotá se realizaron dos talleres con miembros del Programa Fosit (inicio y cierre); se llevaron a cabo entrevistas con funcionarios de la Contaduría General de Nación, la Contraloría General de la República, el Departamento Nacional de Planeación, el Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas y la Dirección de Apoyo Fiscal. También se mantuvieron reuniones con el Gobernador de Cundinamarca y algunos de sus funcionarios, funcionarios del Departamento de Tolima y con miembros del Observatorio de Sociedad, Gobierno y Tecnologías de la Información de la Universidad Externado de Colombia. Como cierre de la actividad diaria, se sostuvieron reuniones de discusión metodológica y conceptual con los tutores que enriquecieron y profundizaron los conocimientos del equipo sobre la temática abordada.

El balance final de la misión en Bogotá, Colombia, fue muy positivo, lo que permitió al equipo desarrollar la metodología de evaluación de impacto y aplicarla al caso Fosit, todo lo cual queda plasmado en el presente documento.

Resumen ejecutivo

- El objetivo de esta investigación fue desarrollar una metodología de evaluación de impacto sobre la capacidad institucional de una organización sólida en términos conceptuales y lo suficientemente flexible en términos prácticos de manera que resultara fácilmente aplicable a diferentes organizaciones en contextos disímiles.
- La metodología diseñada propone estimar un Indicador Integral de Impacto (III) que resume los efectos previstos y emergentes, deseados y no deseados que toda intervención puede tener sobre la eficiencia, efectividad y equidad. Esto permite que las tres dimensiones “compitan” en su contribución al indicador integral, por lo que este resulta un promedio ponderado de los tres indicadores dimensionales.
- La metodología propuesta permite utilizar toda herramienta y/o método específico de evaluación de impacto (diferencias en diferencias, variables instrumentales y diseño de regresiones discontinuas, entre otras) así como otros procedimientos de transformación de la información (índices sumativos, análisis factorial, etc., según corresponda) que posibiliten aprovechar mejor la base de datos cualitativa y/o cuantitativa para calcular el cambio generado por la intervención en las distintas variables claves de las tres dimensiones del III (efectividad, eficiencia y equidad).
- Esta metodología de evaluación admite una multiplicidad de evaluaciones parciales focalizadas en diversos criterios de éxito y por agregación logra un indicador único de resultados comparable y replicable. La comparación entre proyectos o programas de este indicador permite hacer un ordenamiento de los mismos, independientemente de los objetivos a los que apunten, los montos involucrados, etc., lo que posibilita evaluarlos en forma unidimensional.
- La intervención elegida para aplicar la metodología propuesta fue el Programa para el Fortalecimiento del Sistema de Información Financiera Territorial implementado por el Gobierno de Colombia y cofinanciado por el Banco Interamericano de Desarrollo. El objetivo de este Programa consistió en diseñar, desarrollar e implantar un sistema integrado de información confiable, oportuna y completa para reforzar la capacidad institucional de las entidades gubernamentales. A efectos de identificar su impacto, la aplicación de la metodología se focalizó en sus dos componentes principales: la implementación del Sistema de Gestión Financiera Territorial (SGFT) sobre la capacidad institucional de las entidades territoriales (EE.TT.) y la implementación del

Consolidador de Hacienda de Información Pública (CHIP) sobre la capacidad institucional de los usuarios estratégicos.

- Este programa puede catalogarse como una intervención *complicada*, según la clasificación de Rogers (2008), dado que en él participaron múltiples agencias bajo un esquema interdisciplinario e interjurisdiccional (organismos del nivel central de gobierno y gobiernos subnacionales, cada uno con sus objetivos, estímulos e incentivos no siempre compatibles entre sí).
- Es posible identificar para el Programa Fosit en su totalidad, un conjunto de efectos sobre los procesos de gestión de la información financiera pública que evidencia una mejora en la capacidad institucional de las entidades intervinientes.
 - En el caso del SFGT implementado en cinco entidades territoriales el impacto favorable sobre la capacidad institucional se ha evidenciado a través de:
 - Mayor difusión de la información financiera pública, presentada con adecuados criterios de calidad, oportunidad y en formatos homologados que coadyuvan al mayor control social.
 - Mejoras en la información que el sistema provee sobre disponibilidad de fondos públicos.
 - Mejora en la cobertura y el grado de compatibilidad de los informes presupuestarios del ejercicio en curso.
 - Mayor integridad y puntualidad en la presentación de los estados financieros anuales, junto con una menor intervención humana en las tareas de consolidación, agregación y/o reclasificación del gasto público.
 - Mayor eficacia en el control interno del gasto.
 - Mayor grado de cumplimiento de las normas sobre procesamiento y registro de las transacciones.
 - En el caso de las entidades centrales o usuarios estratégicos de la información (Departamento Nacional de Planeación, Departamento Administrativo Nacional de Estadística, Banco de la República, Contaduría General de la Nación, Contraloría General de la República, etc.) también el programa tuvo un impacto favorable en la gestión de la información financiera pública. A través de las diversas fuentes consultadas (entrevistas, cuestionarios, revisión de reportes, etc.) puede decirse que la implementación del CHIP ha mejorado la gestión institucional de la información:

- Al agilizar los procedimientos institucionales de gestión de la información (consolidación, análisis, presentación, publicación, según corresponda).
 - Al simplificar los formatos, medios y/o procedimientos de tratamiento de la información que anteriormente significaban redundancias o duplicaciones.
 - Al disminuir en algún grado la intervención discrecional para la puesta a punto de la información conforme a sus necesidades.
 - Al posibilitar cumplir con las obligaciones que emanan del tratamiento de esa información de manera más oportuna y cierta.
- En la aplicación de la metodología desarrollada a través del concurso MIRA, se consideró como principal hipótesis de trabajo que los cambios verificados en los indicadores de la gestión para resultados aplicando metodologías de medición como la del Programa para la Implementación del Pilar Externo del Plan de Acción a Mediano Plazo para la Efectividad en el Desarrollo (PRODEV) o la del Gasto Público y Rendición de Cuentas (PEFA por su sigla en inglés) también producen cambios en el mismo sentido en la capacidad institucional de la entidad bajo estudio.
 - Para cada uno de los *stakeholders* se determinaron sus roles en el programa y la etapa en la cual intervinieron, participaron y/o se beneficiaron.
 - En esta evaluación no fue posible construir una línea de base que reflejase la situación “sin programa” para cada una de las EE.TT. analizadas, por lo que se optó por elaborar una que, en promedio, representara la situación previa a la implementación del programa. Para ello se utilizó información proveniente de distintas fuentes: en algunos casos se empleó la encuesta de diagnóstico realizada por el Programa Fosit en 2001; en otros, se trabajó con las encuestas que relevó para algunas EE.TT. el BID en el marco del Sistema de Evaluación Prodev (SEP/PRODEV); también se encuestó a gobernaciones que no implementaron el programa pero que desean incorporarse al mismo; y se realizaron entrevistas a referentes calificados que estuvieron en la etapa de diseño e implementación.
 - Para la situación “con programa” se cuenta con los datos del PCR (2010) del proyecto, con la evaluación externa realizada por Corredor Bello (2010) y con la información brindada a través de cuestionarios generados *ad-hoc* y entrevistas personales a quienes actualmente están cumpliendo funciones en el área de la hacienda pública de las EE.TT.

- Para obtener los indicadores de impacto y producto del programa sobre la capacidad institucional de las EE.TT., se fijaron valores de línea de base que se consideraron valores iniciales, se calculó la diferencia entre esos valores y los finales y se corrigieron las diferencias encontradas en función de un coeficiente *proxy* de la capacidad institucional de partida de cada entidad territorial.
- En el caso de los usuarios estratégicos se elaboraron cuestionarios con preguntas formuladas de manera tal que su respuesta transparenta una diferencia marginal entre la situación “con programa” y la situación “sin programa”. Por el tipo de instrumento de captación utilizado sólo se consideran los resultados de impacto, no de producto.
- Para agregar los resultados parciales correspondientes al SGFT y al CHIP y proceder al cálculo del indicador de efectividad y eficiencia en forma agregada, se ponderaron los resultados provenientes de los indicadores a las EE.TT. y a los usuarios estratégicos según la proporción en que se asignaron los montos de inversión del proyecto a cada componente.
- En términos de efectividad el programa tuvo un buen desempeño y arrojó un indicador parcial de 0,71, en una escala de 0 a 1.
- El indicador de eficiencia tiene dos componentes: en eficiencia operacional, el programa obtiene muy buenos resultados (0,89). Este resultado cae a 0,58 al incorporar la dimensión temporal (eficiencia dinámica), que tiene en cuenta los rezagos de los desembolsos del préstamo.
- El Proyecto Fosit no tiene como objetivo específico mejorar la equidad en la ciudadanía o entre las entidades territoriales y/o centrales. Debido a la poca información disponible y a la complejidad para aislar el efecto atribución de la dimensión de equidad, esta se incorpora al Indicador Integral como una dimensión neutra.
- Al estimar el Indicador Integral de Impacto con un criterio conservador (igual ponderador para las tres dimensiones) el proyecto obtiene una calificación de 0,76. Esto está en línea con las conclusiones tanto del PCR (2010) como las de Corredor Bello (2010) en cuanto al desempeño general del Programa Fosit.

Introducción

El objetivo de esta investigación es desarrollar una metodología de evaluación de impacto sobre la capacidad institucional de una organización sólida en términos conceptuales y lo suficientemente flexible en términos prácticos de manera que fuera fácilmente aplicable a diferentes organizaciones en contextos disímiles.

Este documento se ha estructurado en dos capítulos. En el capítulo I, se hace una puesta en común de conceptos clave como capacidad institucional, *accountability*, eficiencia y efectividad, que tienen múltiples acepciones según el contexto en el que se utilicen, de manera de delimitar su alcance a los efectos de esta evaluación.

Luego se desarrolla la metodología de evaluación de la capacidad institucional propuesta. El diseño metodológico es el habitual en estos casos, incluye la especificación de las preguntas de investigación, la enunciación de la teoría relevante, la identificación de los principales agentes de cambio, la obtención y tratamiento de datos y la definición de indicadores de desempeño que contribuyan a testear hipótesis sobre el impacto de la intervención.

La metodología diseñada propone la estimación de un Indicador Integral de Impacto que resume los efectos previstos y emergentes, deseados y no deseados que toda intervención puede tener sobre la eficiencia, efectividad y equidad. Esto permite que las tres dimensiones “compitan” en su contribución al III, por lo que este resulta un promedio ponderado de los tres indicadores dimensionales.

En el capítulo II se aplica la metodología desarrollada para evaluar el impacto sobre la capacidad institucional del Programa de Fortalecimiento del Sistema de Información Financiera Territorial implementado por el Gobierno de Colombia. En primer lugar, se describe el Programa Fosit, su origen, objetivos y estructura y se señalan situaciones de contexto tanto interno como externo que influyeron en la implementación del mismo y que condicionaron su impacto.

En segundo lugar se adapta la metodología diseñada a las características propias de la intervención bajo análisis, reformulando las preguntas de investigación, se explicita la lógica causal relevante y la hipótesis principal de trabajo, se identifican los *stakeholders* y se diseñan los instrumentos de captación de la información.

A partir de la información relevada se construyen los indicadores para cada dimensión y se obtienen un indicador para la dimensión de efectividad, otro para la de eficiencia y otro para la dimensión de equidad.

Una vez conseguidos todos los indicadores parciales, se estima el Indicador Integral de Impacto que, como se mencionó, constituye un promedio de los tres indicadores dimensionales. Finalmente, se esbozan las principales conclusiones de la evaluación.

Capítulo I

Propuesta metodológica

Impact Evaluation (IE) aims to demonstrate that development programmes lead to development results, that the intervention as cause has an effect. Accountability for expenditure and development results is central to IE, but at the same time as policy makers often wish to replicate, generalise and scale up, they also need to accumulate lessons for the future. Explanatory analysis, by answering the “hows” and “whys” of programme effectiveness, is central to policy learning.

DFID (2012)

I. Introducción

Este capítulo está dividido en dos grandes secciones. En la primera, se delimitará el alcance que tendrán a los efectos de esta metodología conceptos clave como capacidad institucional, *accountability*, eficiencia, efectividad y equidad.

En la segunda, se procederá a describir la metodología de evaluación de impacto propuesta. Esta se enmarca dentro de los estudios de casos con replicación. Y como podrá apreciarse puede ser aplicada a situaciones en las que se cuente con información suficiente para utilizar herramientas econométricas y estadísticas de evaluación de impacto específicas, y también a situaciones en las que la disponibilidad de información resulta restringida.

II. Puesta en común de conceptos clave

Los conceptos de capacidad institucional y *accountability* tienen varias acepciones y diferentes alcances dependiendo del contexto en el que se utilicen; por eso es necesario definir el alcance que se les dará a estos términos en el marco de la presente evaluación.

A. Capacidad institucional

“El concepto de capacidad institucional es complejo, ya que refleja una interacción entre cuatro niveles: las capacidades de los individuos, la efectividad de la organización, las normas y prácticas que regulan la gestión pública y el contexto político, social y económico” (IIEP-UNESCO, 2008).

Si bien no existe una única definición de capacidad institucional, la comunidad académica ha avanzado hacia un consenso, en términos generales, de lo que se entiende por capacidad institucional (CI).

La capacidad institucional es un fenómeno multidimensional; según el BID (MIRA, 2011) es la aptitud que posee un país, a través de su gobierno, para utilizar sus recursos humanos, financieros y naturales de la forma más efectiva, eficiente y equitativa para alcanzar un desarrollo sostenible.

De esta manera, la CI involucra marcos de referencia legales, de políticas, de arreglos gubernamentales, de diseño institucional así como de estructuras, herramientas y mecanismos administrativos y organizacionales, a lo que debe sumarse como elemento clave de una institución el capital humano con su idiosincrasia, sus expectativas, sus aptitudes y sus actitudes.

Asimismo, el desarrollo de capacidades se puede definir de diferentes maneras. La OECD/DAC (2006), distingue entre la capacidad, el desarrollo de capacidades y la promoción al desarrollo de capacidades:

- Capacidad es la habilidad de las personas, las organizaciones y la sociedad en su conjunto para gestionar sus asuntos con éxito.
- El desarrollo de capacidades se entiende como el proceso mediante el cual las personas, las organizaciones y la sociedad en general despliegan, fortalecen, crean, adaptan y mantienen la capacidad a través del tiempo.
- Promoción al desarrollo de capacidades se refiere a lo que los socios externos — nacionales o extranjeros— pueden hacer para apoyar, facilitar o catalizar el desarrollo de las capacidades y los procesos relacionados con el cambio.

Con el fin de evaluar la capacidad de una institución, diversos organismos y referentes de la literatura han desarrollado diferentes enfoques de evaluación.

Un enfoque interesante es el propuesto por Keijzer et al. (2011) de las cinco capacidades (*capabilities*) que juntas contribuyen a la habilidad de la organización o institución para crear valor social. Las cinco capacidades están interrelacionadas y ninguna de ellas por sí sola es suficiente. Además, no pueden considerarse como las únicas necesarias para desarrollar la CI de una organización. Las capacidades son:

1. **Capacidad para actuar y comprometerse** refiere a la capacidad para trabajar correctamente: planificar, tomar decisiones y actuar a partir de dichas decisiones en forma colectiva.
2. **Capacidad para cumplir con los objetivos de desarrollo se refiere a la habilidad de las organizaciones para asegurar que se está realizando efectivamente lo oportunamente establecido como meta.** Para cumplir con los objetivos de desarrollo

es importante, entre otras cosas, tener acceso a una base financiera de recursos actuales y futuros, y la posibilidad cierta de generar sus propios recursos. También importa la correcta aplicación de las fuentes de conocimiento e información, los recursos humanos, las instalaciones adecuadas y equipos, las normas acordadas y las medidas de rendimiento y resultados.

3. **Capacidad de adaptación y autorrenovación es la aptitud de una organización para aprender internamente y adaptarse a contextos cambiantes y nuevas tendencias.** Está influida principalmente por los siguientes factores: la apertura interna para el aprendizaje (que incluya el reconocimiento de los errores); la confianza en el cambio; la generación de un espacio para la diversidad, la flexibilidad y la creatividad; la capacidad para analizar las tendencias políticas actuales; el conocimiento del desarrollo del mercado externo y la comprensión de las consecuencias para la organización. Además, también importa el uso de las oportunidades e incentivos.
4. **Capacidad de relacionarse con las partes interesadas externas (*stakeholders*)** consiste en la construcción y mantenimiento de redes con actores externos. El conjunto de estos actores puede incluir otras estructuras gubernamentales, las organizaciones de la sociedad civil, el sector privado y los electores. Algunos factores relevantes para lograr esta capacidad son las competencias relacionales para construir y mantener redes con los actores nacionales, la capacidad de construir y mantener relaciones con las organizaciones internacionales para la adquisición de fondos, la credibilidad social y reputación, y la participación en alianzas adecuadas con las partes interesadas externas.
5. **Capacidad de lograr la coherencia, que en última instancia sugiere el alineamiento de los objetivos de todos los componentes de la organización con los institucionalmente propuestos.** Algunos factores principales para lograrla son un mandato claro y coherente de la visión y la estrategia de la organización, que es conocida por el personal y se utiliza en su gestión para orientar la toma de decisiones; una buena definición de los principios organizativos internos de los mandatos, las operaciones y la gestión de los recursos humanos; un liderazgo comprometido con el logro de la coherencia entre los valores, principios y operaciones, entre otras.

Una vez explicadas las cinco capacidades que una organización debería tener y habiendo indicado que estas no son únicas y que son complementarias entre sí, en el contexto de este trabajo surge una pregunta fundamental: ¿capacidad para qué? De lo anterior se desprende que las capacidades deben desarrollarse y aplicarse a la luz de los objetivos de la organización. De esta manera, se puede establecer qué capacidades son esenciales para el desarrollo de los objetivos del sistema y cuáles son adecuadas para que la institución cumpla el rol social para el cual existe.

Desde una perspectiva complementaria, Alonso (2007) sostiene que el análisis de la CI debe considerarse en dos dimensiones: por un lado, lo que hace a las capacidades técnico-administrativas, y por otro, una dimensión relacional que se refiere al vínculo de la organización con el entorno socioeconómico. Desde la primera perspectiva, el análisis de las capacidades priorizará un mirada desde adentro, mientras que la dimensión relacional pondrá el foco en el nexo organización-sociedad. Keijzer et al. (2011) se refieren a la primera dimensión como el “lado duro” (*hard side*) del desarrollo de la capacidad y a la segunda como el “lado blando” (*soft side*). Es así que para evaluar la CI, ambos lados deben integrarse ya que el desarrollo de capacidades se basa en gran medida en las relaciones entre los actores dentro del sistema y el contexto donde se relacionan.

Componentes de la CI

Además de la multiplicidad de dimensiones bajo las cuales puede analizarse la capacidad institucional, se entiende que otro abordaje no menor es el de sus componentes, pues focalizándose en ellos la institución puede subsanar sus déficits.

En términos generales se pueden distinguir cinco componentes que se superponen entre sí:

- **Operativo:** muestra la capacidad de la organización como un todo para la transformación de insumos en productos; de esta forma, sus resultados son los más evidentes entre los cuatro componentes.
- **Humano:** refiere a la contribución individual o personal de cada uno de sus participantes, la que en forma agregada contribuye al cumplimiento de los objetivos perseguidos por la institución, aunque no sea necesariamente fácil de medir o dimensionar.
- **Legal:** lo componen el conjunto de normas y regulaciones que forma parte de la estructura normativa sobre la cual está asentada la institución. En este sentido la

capacidad jurídica es la aptitud para ejercer sus facultades y cumplir con sus obligaciones. Es el “deber ser” de la institución, conforme a lo que establecen las normas que sustentan su creación y funcionamiento.

- **Procesos:** este componente hace referencia al grado de sustanciación de “las formas de hacer”: en qué grado estos procedimientos están fijados, delimitados, detallados, y son suficientemente vigentes y conocidos.
- **Relacional:** apunta a la construcción y sostenibilidad de las relaciones con el contexto.

A esta altura del desarrollo del tema, es importante notar que la capacidad institucional es un **capital** para la organización: se trata de un proceso dinámico y como tal se va incrementando o no, degradando o depreciando en algunas dimensiones, pero por sobre todo y fundamentalmente, requiere de “mantenimiento” para que una vez llegado al estado adecuado de funcionamiento, las circunstancias internas y externas no lo degraden.

Finalmente, cabe señalar que la evaluación y/o monitoreo de la CI de una organización requiere un grado de análisis que se basa no sólo en los resultados cuantificables sino también en valoraciones cualitativas. De esta manera, como se presentará más adelante en este documento, la combinación de datos cualitativos y cuantitativos que caracteriza el seguimiento del desarrollo de capacidades también requiere el uso de una combinación de métodos de evaluación cuantitativos y cualitativos (Keijzer et al., 2011).

B. Accountability

Debido a que el objetivo de cualquier intervención de política es modificar la situación de statu quo cualquiera sea la forma en la que aquella se instrumente, es importante tener en cuenta que en forma concomitante siempre deberá considerarse una instancia de rendición de cuentas por lo ejercido, actuado o aplicado.

El concepto de *accountability* o rendición de cuentas es actualmente parte del lenguaje político de la comunidad internacional y expresa de manera clara la preocupación por mantener bajo control el poder, cómo prevenir sus abusos y cómo supeditarlos a ciertos procedimientos y reglas de conducta.

El concepto aparece en los años sesenta en Estados Unidos y en los setenta llega a Europa; es ampliamente desarrollado por la cultura inglesa durante los últimos años al punto

tal que se ha convertido en una exigencia omnipresente en el mundo de la política democrática.

Autores como Newell y Bellour (2002), Ebrahim y Weisband (2007) y Schedler (2008) consideran que el término *accountability* se ha convertido en un concepto maleable, escurridizo que puede variar su significado cuando cambia de contexto, de lenguaje, de cultura, de agenda.

Accountability es un concepto ético que no tiene un equivalente preciso en castellano. Se lo suele traducir como control, fiscalización, responsabilidad, pero la traducción más frecuente es rendición de cuentas (Schedler, 2008). Sin embargo, según Schedler (2008), hay matices que separan los conceptos de *accountability* y rendición de cuentas. De acuerdo con este autor, el término anglosajón conlleva un claro sentido de obligación mientras que rendición de cuentas sugiere voluntarismo, una concesión generosa del soberano que rinde cuentas en virtud y voluntad propia y no por necesidad u obligación. Esto lleva al autor a precisar que *accountability* es la rendición de cuentas **obligatoria**. Además, la idea de *accountability* contempla tanto a los que rinden cuentas como a los que exigen la rendición.

Fox y Brown (1998) definen *accountability* como el proceso de responsabilizar a los actores de sus actos. Para Edwards y Hulme (1996) es el medio por el cual las organizaciones y los individuos reportan a la autoridad reconocida y son responsables por sus propias acciones. Goetz y Jenkins (2002) la definen como la capacidad para exigir a alguien que justifique su comportamiento y/o la capacidad de imponer una penalidad por su pobre rendimiento.

Coleman y Porter (2000), Oakerson (1989), Woods (2001) y Ebrahim y Weisband (2007) identifican cuatro elementos claves de *accountability*. Para estos autores, todas estas características son necesarias y ninguna por sí sola suficiente.

- **Transparencia:** recabar información y ponerla a disposición en forma accesible para la opinión pública.
- **Justificación:** proporcionar un razonamiento claro para las acciones y decisiones, incluidas aquellas que no se han adoptado, de manera que puedan razonablemente ponerse en duda.
- **Cumplimiento:** monitorear y evaluar procedimientos y resultados, y transparentar la información de los resultados.
- **Ejecución y sanción:** imponer sanciones por deficiencias en la justificación y/o en el cumplimiento.

En el ámbito político, Schedler (2008) señala que la noción de rendición de cuentas tiene dos dimensiones básicas: la obligación de los políticos y funcionarios de informar sobre sus decisiones y de justificarlas en público (*answerability*), y la capacidad de sancionar a los políticos y funcionarios en caso de que hayan incumplido sus deberes públicos (*enforcement*). Por su parte, el mismo autor asocia a la primera dimensión la información (dimensión informativa: preguntar por hechos) y la justificación (dimensión argumentativa: dar razones y formar juicios). La dimensión de sanción o punitiva implica que los actores deben asumir las consecuencias de sus actos siendo punibles de castigos.

Los protagonistas de la rendición de cuentas varían de acuerdo al tipo de rendición. Por convención de uso (Schedler, 2008) se distingue entre la rendición de cuentas vertical y horizontal. La primera se refiere a las relaciones de control de la sociedad hacia el Estado; la segunda, a relaciones de control entre agencias del Estado.

La rendición de cuentas vertical describe una relación entre desiguales, entre superior y subordinado, entre principales y agentes. En las democracias representativas encuentra sus dos expresiones cardinales en los controles electorales y sociales. La electoral descansa en la capacidad de los votantes para premiar o castigar el desempeño de sus representantes a través de elecciones periódicas. La rendición de cuentas social se basa en la capacidad de los ciudadanos, las asociaciones civiles y los medios de comunicación para vigilar, interpelar y sancionar a políticos y funcionarios. Por su parte, la rendición de cuentas horizontal describe la relación entre actores que están en posiciones equiparables de poder.²

La información y el acceso a la información son la base de la rendición de cuentas. Los flujos de información son los puentes que vinculan a los distintos actores. Baena Olabe y Kahn (2012) señalan que el acceso a la información se convierte en una herramienta efectiva cuando los *stakeholders* la utilizan para ejercer *accountability*. Las políticas de acceso a la información deberían verse como un incremento de la disponibilidad de información relevante focalizada, que le facilite a los destinatarios (*stakeholders*) su uso para ejercer la rendición de cuentas. Cuando las tecnologías de información y comunicación (TIC) se diseñan con ese propósito, pueden maximizar el ciclo de experiencia del usuario en su interacción con y dentro del sector público teniendo incidencia en tres atributos clave que hacen el acceso a la información una herramienta efectiva para la *accountability*.

- La disponibilidad de la información pública (el acceso).
- Su accesibilidad y relevancia para las partes interesadas (el uso).

² Autores como Schmitter (1999) y Sklar (1999) introdujeron el concepto de rendición de cuentas oblicua o diagonal para referir a relaciones inevitablemente asimétricas entre agentes y sujetos de control.

- Su incorporación en la toma de decisiones y/o discusiones de política (interacción).

El proyecto bajo evaluación en la sección de aplicación se relaciona con el primer atributo. El **acceso** a la información es el punto de partida de las iniciativas para ejercer *accountability*. No obstante, el simple acceso no garantiza a los usuarios la oportunidad de participar en los procesos públicos o ejercer *accountability*.

Baena Olabe y Kahn (2012) señalan que el efecto de la incorporación de tecnologías de información y comunicación sobre la transparencia y la rendición de cuentas (*transparency and accountability*) puede pensarse en términos de dos amplias categorías: la interna que abarca las herramientas que permiten al gobierno mejorar la eficiencia, la gestión y la supervisión de sus propios procesos; y la externa que se relaciona con la participación activa con el contexto externo y busca brindar herramientas que permitan a los usuarios acceder, analizar y compartir información sobre las actividades de gobierno. Dentro del primer grupo se incluyen las soluciones TIC que simplifican y estandarizan los procesos internos de registración y contabilidad, permitiéndoles a los gobiernos proveer información relevante, oportuna y confiable.

C. Las dimensiones de evaluación de la capacidad institucional: eficiencia, efectividad y equidad

Es interesante puntualizar que cualquier intervención destinada a modificar la capacidad institucional involucra, normalmente, un conjunto de actividades y tareas complejas cuyos resultados pueden resultar difíciles de medir.

El cuadro 1, extraído de Rogers (2008), procura mostrar distintos niveles de complejidad en función del tipo de intervención.

Cuadro 1. Aspectos complicados y complejos de las intervenciones

Aspecto	Versión simple	Versión compleja	Desafíos para la evaluación	Clasificación sugerida
Gobernabilidad e implementación.	Organización única.	Múltiples agencias, a menudo interdisciplinarias e interjurisdiccionales.	Requiere más trabajo para negociar acuerdos sobre los parámetros de evaluación y para lograr una efectiva recopilación y análisis de datos.	Complicado
Cadenas causales simultáneas.	Única cadena causal.	Múltiples cadenas causales simultáneas.	Los programas eficaces pueden necesitar optimizar varias cadenas causales, no sólo una; la evaluación debe documentar y sostener esto.	
Cadenas causales alternativas.	Mecanismo universal.	Mecanismos causales diferentes operando en distintos contextos.	La réplica de un programa efectivo puede depender del entendimiento del contexto que lo sostiene. El argumento contrafactual puede resultar inapropiado cuando hay modos alternativos de lograr el mismo resultado.	
No linealidad y resultados desproporcionados	Causalidad lineal, impactos proporcionales.	Recursiva, con <i>feedback loops</i> .	Un efecto inicial pequeño puede conducir a un gran efecto final a través de un <i>reinforcing loop</i> o de un punto de inflexión crítico.	Complejo
Resultados emergentes.	Resultados identificados previamente.	Resultados imprevistos o emergentes.	Puede no ser posible definir mediciones específicas que permitan comparaciones entre el estado previo y posterior a la intervención.	

Nota: Traducción propia.

Fuente: Rogers, 2008.

Conforme a la clasificación que aparece en el trabajo de Rogers (2008) y que sintetiza el cuadro anterior, las intervenciones pueden clasificarse complicadas o complejas (además de las simples, que no aparecen en el cuadro pero es importante mencionar aquí a efectos de la comparación).

Los programas simples son intervenciones estándar que consistentemente siguen una cadena causal desde los inputs hasta los productos, resultados e impactos, y cualquier evaluación pretenderá desarrollar o probar la *receta* que otros deberán seguir para lograr impactos similares. Rogers (2008) cita en su trabajo a Glouberman y Zimmerman (2002) quienes sugieren como ejemplo la receta de un plato de cocina: el resultado es un producto estandarizado, depende de una fórmula y si bien no se requiere experiencia en cocina, esta mejora la posibilidad de éxito.

Las intervenciones **complicadas** involucran mayor cantidad de componentes intervinientes junto a un escaso número de variables identificables y empíricamente medibles, comparables y/o que pueden seguirse. El ejemplo de Glouberman y Zimmerman (2002) es enviar un cohete a la Luna: las fórmulas son críticas y necesarias, enviar con éxito el primer cohete mejora las chances para el próximo, la experiencia en varios campos de la astronáutica es necesaria para el éxito ya que los cohetes son similares entre sí.

Pero las intervenciones **complejas** son las más desafiantes: el sendero hacia el éxito no está explorado, no porque no se hayan realizado intervenciones anteriores sino porque es tan poco claro o tan variable que no puede ser articulado en principio. El ejemplo es criar o educar a un niño: cada chico es único y debe ser entendido como un caso individual, las fórmulas tienen limitada aplicación, el haber criado a otro niño provee experiencia pero no garantiza el éxito en otro caso, esta experiencia no es condición necesaria ni suficiente para un nuevo éxito, y existe incertidumbre sobre el éxito de la intervención.

Conforme a las pautas establecidas en el concurso MIRA, la propuesta metodológica debía contemplar al menos tres dimensiones o ejes para una evaluación de impacto sobre la capacidad institucional que procure un abordaje integral: la eficiencia, la eficacia y la equidad.

En términos generales, los resultados de una intervención de política pueden clasificarse en productos y en efectos o impactos. Los **productos** son el resultado **directo** de la transformación de los recursos financieros, humanos y de otro tipo que se asignan a los procesos y actividades que serán ejercidas a través de la propia intervención (por ejemplo capacitación, implementación de sistemas de gestión, adquisición de equipamiento/software, modificaciones normativas necesarias, etc.). Los productos se caracterizan por depender de

las decisiones del organismo ejecutor y, además, porque las relaciones de causalidad entre actividades o acciones desarrolladas y resultados es simple, directa y relativamente evidente.

Los **efectos o impactos**, cuyos resultados son relativamente mediatos, no dependen exclusivamente de la órbita de acciones y actividades del organismo ejecutor sino que también están influidos por “la demanda” (beneficiarios y otros actores importantes en los procesos involucrados) y el contexto en el que se desarrolla la intervención, que en muchos casos dejan de ser evidentes. Por eso, la relación de causalidad de los resultados con las actividades y acciones de la intervención es más difusa, mediata y compleja. Los efectos o impactos se vinculan con el comportamiento de la población objetivo conforme a lo previsto y el cumplimiento de las metas de largo plazo u objetivo final del programa (por ejemplo, mejora del control social de la población, disminución de las tasas de pobreza y/o indigencia, aumento de la calidad educativa), es decir, efectos que no dependen exclusivamente de las actividades y acciones ejercidas por el organismo ejecutor de la política, aunque sí formaban parte de sus objetivos al intervenir. **En estricto rigor, la literatura distingue los efectos deseados del programa, de un plexo de efectos más amplio que incluye también a los previstos y a los no previstos, los positivos y negativos, y llama a todo el conjunto “impacto”. Adicionalmente, no debe soslayarse el hecho de que aunque la evaluación se realice en un determinado momento, los impactos pueden no haber alcanzado sus niveles finales todavía.**

A partir de estas definiciones como puntos de partida, se presentan las dimensiones de evaluación a considerar.

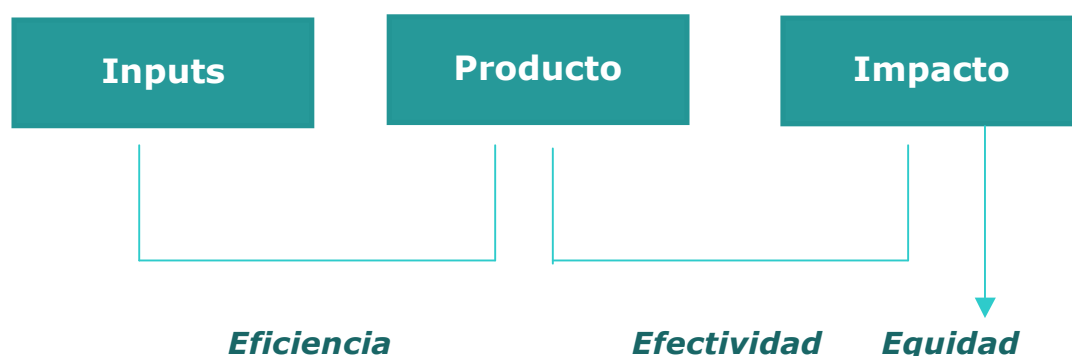
- **Eficiencia:** se da cuando la intervención logra convertir los insumos en productos o servicios que cumplen con la combinación adecuada de calidad y cantidad. Supone que la organización puede ejercer el control sobre la cantidad y calidad de los productos obtenidos. Este concepto está asociado a la noción de eficiencia técnica u operacional de la economía y por lo tanto la noción de resultado relevante es la de **productos**. La eficiencia técnica analiza la relación entre el producto generado y la cantidad de insumos utilizados en su generación. En este sentido, un programa es técnicamente eficiente cuando logra la mayor cantidad de productos a un nivel establecido de calidad, con una determinada cantidad de insumos o cuando logra niveles comparables de productos con menos insumos. Desde el punto de vista del proceso productivo, Gravelle y Rees (2006) consideran que la eficiencia técnica se logra cuando se alcanza un determinado nivel de producto con el mínimo uso de

recursos. Los indicadores de eficiencia técnica relacionan productos (outputs) con insumos (inputs) medidos en unidades físicas.

- **Efectividad o eficacia:** se logra cuando los productos obtenidos como resultado de una intervención permiten alcanzar los efectos deseados por ella (impactos deseados). Desde el punto de vista de las políticas y programas sociales se entiende que una iniciativa es eficaz si logra los objetivos para los que fue diseñada; una organización es eficaz si cumple la misión que le da razón de ser (Mokate, 2001). En este caso los resultados **no están totalmente** bajo el control directo de la organización, por lo cual la evaluación se desarrolla en el ámbito de los efectos deseados del programa, de manera restringida, o en el “mundo más amplio” de los impactos (incorporando al análisis a los efectos previstos y no previstos, positivos y negativos).
- **Equidad:** este término siempre ha sido relacionado con el de *igualdad*, y aunque en ocasiones se les ha dado un uso coloquial semejante, conceptualmente son diferentes. Mientras *igualdad* es un concepto positivo, al igual que eficiencia y eficacia, e incluso meramente descriptivo, *equidad* es un concepto normativo, más precisamente un valor. Para **evaluar una situación** como inequitativa es necesario una posición ética. Al ser la equidad un valor cuya connotación es altamente subjetiva no resulta sencillo medir o conocer el grado de equidad, para lo cual entran a jugar diferentes teorías de bienestar y justicia distributiva. La equidad puede caracterizarse, en cierta forma, por la búsqueda de la igualdad en algún factor. De esta manera es posible aproximar enfoques de igualdad con equidad. Los enfoques difieren en la identificación de la variable que consideran importante igualar para alcanzar una situación equitativa: igualdad de resultados, igualdad de oportunidades y/o igualdad de capacidades. En la práctica la medición de capacidades u oportunidades es más compleja que la de resultados. Esa medición presenta mayores dificultades cuando el grupo de referencia no son individuos sino comunidades o instituciones. En este trabajo se tratará la equidad a través de los enfoques de igualdad. Se intenta evaluar en qué grado la política o programa mejoró la equidad. En primera instancia se intenta evaluar en qué medida la política o programa permitió avanzar hacia la igualdad de capacidades, es decir, qué efecto tuvo sobre libertad real de los beneficiarios directos, indirectos, previstos o no previstos. En segunda instancia —que es lo que se propone en esta evaluación— se busca estimar el efecto sobre la distribución de resultados para saber si esta se volvió más desigual o lo es en menor medida. Para medir esta última, se

deben establecer los resultados y luego utilizar un índice de desigualdad como los índices de Gini, de Atkinson o simplemente alguna medida de dispersión estadística como la varianza o el coeficiente de variación para evaluar el cambio en la distribución.

Gráfico 1. Vinculación entre las dimensiones de evaluación de la capacidad institucional



Cabe señalar que preocuparse por la inequidad no significa desconocer los posibles *trade-off* con la eficiencia o eficacia. Más allá de si éticamente se justifica preocuparse por la equidad o no, lo cierto es que en el mundo real la gente parece preferir esta y no queda invalidada si se reconocen sus posibles costos en otras dimensiones.

Ahora cabe decir que las mejoras en la equidad (igualdad en este contexto) dependen de la toma de decisiones del funcionario, pero al ser un bien social y según la teoría del voto, el funcionario debiera tener preferencias por el votante mediano y si este no fuese el caso, debieran primar esas preferencias. Por eso, es importante que esta dimensión sea contemplada en la evaluación de impacto de políticas o programas.

A modo de adelanto, el Indicador Integral de Impacto desarrollado más abajo justamente propone la posibilidad de evaluar estos *trade-off* a través de la consideración de diversos escenarios (utilizando diferentes ponderadores).

Recuadro 1. Distintas concepciones de la equidad como valor

Al ser la equidad un valor, cuya connotación es altamente subjetiva no resulta sencillo medir o conocer el grado de equidad, para lo cual entran a jugar diferentes teorías de bienestar y justicia distributiva. La teoría utilitarista asocia equidad con distribución igualitaria y se basa en las utilidades individuales. Sen (1980) expone el ejemplo más conocido que es el de dividir la torta en partes iguales entre un grupo de agentes. Cada agente obtiene más utilidad cuanto mayor sea su pedazo de torta y su utilidad aumenta en forma decreciente conforme aumenta su porción de torta. El objetivo utilitarista es maximizar la suma total de utilidades independientemente de la distribución de la torta, aunque se requiere la igualdad de las utilidades marginales de todos los agentes. Es así que de acuerdo a una interpretación utilitarista, la igualdad de utilidad marginal incorpora el tratamiento igual de los intereses de todos los agentes. En el problema puro de distribución, bajo el supuesto de que todos los agentes tienen la misma función de utilidad, el utilitarismo requerirá la igualdad absoluta de todas las utilidades, lo que se transforma en igualitarismo por suerte (egalitarianism by serendipity). No obstante, en la realidad este supuesto es violado constantemente, debido a que hay diferencias obvias y ya aceptadas entre los seres humanos. El reconocimiento de la diversidad de los agentes tiene consecuencias muy profundas sobre la teoría utilitarista. Uno de los principales puntos débiles de esta teoría son las comparaciones interpersonales, que pueden ser profundamente problemáticas para la base informativa de justicia social y para la evaluación de desigualdad, ya que el cálculo de utilitarista puede ser insensible e injusto a los que continuamente son privados como lo son las minorías.

Otra teoría de justicia social es la propuesta por Rawls (1971) donde expone que una de las formas que puede tomar la justicia es la de exigir que los acuerdos sociales reflejen las decisiones que serían tomadas en un estado hipotético de igualdad primordial, donde la naturaleza de la estructura de la sociedad sea convenida sin que cada persona sepa cuál es el lugar que ocupará en dicha sociedad. Rawls (1971) postula dos principios: el primero exige la más amplia libertad para cada uno de los agentes de la sociedad compatible con la libertad similar de los demás agentes; el segundo demanda oportunidades abiertas a todos. Uno de los componentes de este segundo es el principio de diferencias que exige que las desigualdades sean consideradas injustas, salvo en la medida en que sean para mejorar y en el interés del agente en peor situación. En forma extrema la prioridad se centra en el agente cuya situación es la peor, exhibiendo una cierta indiferencia hacia las consideraciones de eficiencia de agregación.

III. Metodología: estudios de casos con replicación

Luego de realizar una puesta en común de conceptos que se consideran relevantes, se procederá a presentar una descripción de la metodología de evaluación de impacto sobre la capacidad institucional. El diseño metodológico de una evaluación de impacto reúne varios elementos, que en forma sucinta son: i) preguntas de investigación, ii) teoría relevante, iii) identificación de los principales agentes de cambio, iv) obtención y tratamiento de datos y v) definición de indicadores de desempeño que contribuyan a testear hipótesis sobre el impacto de la intervención. En las secciones posteriores se presenta el detalle de cada uno de estos componentes del diseño; sin embargo, es importante fijar ciertas pautas de análisis que justifican la metodología utilizada.

Por sus características, cualquier evaluación de impacto sobre la capacidad institucional implica adentrarse en la interacción de los diversos componentes de la CI. En esta tarea es importante considerar que el análisis al interior de cada una de las realidades y paralelamente la comparación entre ellas es una estrategia que la literatura (DFID, 2012) considera superior a la de sólo comparar variables que caracterizan alguna dimensión parcial de cada caso, sin contemplar el contexto que identifica a cada una. Además, al accionar sobre realidades institucionales complejas y heterogéneas —recuérdese lo arriba considerado en cuanto al concepto de capacidad institucional—, las relaciones de causalidad sobrevinientes a este proceso de intervención deben considerarse puntos de partida para múltiples causas que no siempre interactúan en forma predecible (recuérdese el caso de las intervenciones *complicadas*); es el resultado de su interacción conjunta lo que permite un entendimiento del proceso. Sin embargo, ello no implica que las causas o variables individuales sean ignoradas en el análisis, sino que son examinadas formando parte de un conjunto mayor de configuraciones o contextos institucionales.

A. Preguntas de investigación

A partir de las definiciones revisadas sobre capacidad institucional, una enumeración no taxativa ni exhaustiva de las preguntas de investigación incluye: i) ¿En qué forma la intervención contribuyó a mejorar la capacidad institucional de las entidades participantes?, ii) ¿A través de qué señales o indicadores puede identificarse dicho impacto?, iii) ¿El impacto puede atribuirse exclusivamente a la intervención o pueden identificarse factores externos de influencia?, iv) ¿Cuáles son las hipótesis de trabajo subyacentes, o en qué condiciones es dable esperar ese impacto?, v) ¿Cómo considerar las realidades o contextos diferentes? Este

tipo de preguntas apunta a esclarecer la lógica de la intervención de manera de poner en evidencia las principales “anclas” metodológicas donde el grupo de analistas deben poner el foco.

B. Lógica causal relevante: aplicación de la teoría del cambio

La teoría del cambio procura describir, a través de la aplicación de un proceso de lógica causal, cómo una intervención logrará los efectos o impactos deseados, considerando asimismo aquellos no deseados.

Para ilustrar estas relaciones se utiliza la denominada “cadena de resultados” detallando la secuencia de insumos, procesos o actividades y resultados que se espera logren los efectos o impactos deseados. La construcción de esta secuencia es de gran ayuda, aun en el caso de las intervenciones complicadas y complejas del cuadro 1, pues de alguna manera “obliga” a considerar todas las interacciones subyacentes a la intervención.

Planteada esta herramienta de análisis de la intervención, es importante señalar un alcance adicional: cuando se afirma que un evento “causa” otro no siempre ello implica una relación necesaria y suficiente entre la causa (productos de la intervención) y el efecto (impacto). En realidad pueden darse los siguientes casos (DFID, 2012):

- La causa es necesaria y suficiente para lograr el efecto deseado y es el único mecanismo a través del cual puede lograrse.
- La causa es necesaria pero no suficiente: es una precondition para lograr los efectos deseados, pero estos no serán alcanzados sin la aparición de otros efectos coadyuvantes.
- La causa es suficiente pero no necesaria para lograr el impacto: el programa es sólo una de las maneras de alcanzar iguales efectos.
- No siendo necesaria ni suficiente, la causa es contributiva al impacto: el programa es una parte vital del “conjunto” de factores causales que combinados son suficientes para producir el efecto deseado.

Esto último remite a la distinción entre “atribución” y “contribución”: mientras que el concepto naturalmente inherente al análisis de las causalidades originadas por una intervención hace directa referencia al primero, esto es, en qué medida los resultados observados se deben a las actividades del programa y no a otros factores; el otro considera que la óptica adecuada es más bien la de la “contribución”: la intervención es parte de un

“paquete causal” que junto con otros factores (no siempre observables) dan cuenta de los efectos observados (DFID, 2012; Mayne, 2008).³ **Justamente el desafío para el grupo analista reside en encontrar el núcleo de factores controlables de la intervención y determinar su impacto, sin perjuicio de la influencia de factores externos.**

Uno de los argumentos a favor de esta variación en el enfoque consiste en la distinción ya señalada entre productos e impacto final: en este último hay intervención de la “demanda” o de los sujetos beneficiarios del programa.

Cuando la cadena de resultados se utiliza para realizar un análisis prospectivo es importante encuadrarla en un determinado contexto de operación que contemple los riesgos que el proceso de intervención puede enfrentar, así como ciertos supuestos acerca de los comportamientos de los agentes involucrados y/o del estado de situación general, que procuran incorporar sus efectos.

Aun cuando la metodología de evaluación se aplique de manera retrospectiva, resulta enriquecedor a los efectos de contextualizar el impacto del programa, refrescar los riesgos oportunamente previstos que pudieran formar parte del conjunto de “factores externos” que pueden haber contribuido o limitado el impacto de la intervención.

Al procurar una medición de **impacto sobre la capacidad institucional**, normalmente la evaluación se centrará en los componentes 3 y 4, esto es, en la **eficiencia** y en la **efectividad o eficacia** de la intervención, donde el “puente” entre productos y efectos o impactos no es evidente o inmediato, **sin perjuicio de que, por cuestiones de costo de una evaluación, se opte por priorizar el análisis de la evolución o cambio de un conjunto restringido de indicadores que, bajo ciertas hipótesis, reflejan el cambio en la capacidad institucional.**

En este estado de situación, y tal como se detalla en la sección que sigue, la estrategia de evaluación consiste en aplicar herramientas de medición con la mayor cobertura posible sobre **productos e impactos**, y a partir del valor agregado —obtenido por diferencia entre las mediciones ex ante y ex post o directamente en función de la naturaleza del instrumento aplicado—, atribuir el impacto del programa implementado.

³ Como se sostiene en DFID (2012), “Attribution involves a causal claim about the intervention as the cause of the impact, and measurement of how much of the impact can be linked to the intervention. This contrasts with ‘contribution’, which makes a causal claim about whether and how an intervention has contributed to an observed impact. This usually involves verifying a theory of change in a way that takes account of other influencing factors and thus reduces uncertainty about the contribution the intervention is making.”

Cuadro 2. Cadena de resultados

Componente	Contenido	Descripción
1. Insumos (<i>inputs</i>)	Recursos financieros, humanos y de otro tipo que se asignan a los procesos y actividades.	Toda intervención se materializa usualmente en un presupuesto de aplicación de recursos, donde se detallan sus cantidades, tipos, calidades y costos (ej. horas-hombre, horas-consultor, costo licencias, costo equipamiento, horas-capacitación, etc.).
2. Actividades o procesos	Acciones ejecutadas para transformar insumos (<i>inputs</i>) en productos (<i>outputs</i>).	Toda intervención implica un impulso que se traduce en acciones y actividades a realizar (consultorías de análisis, cursos de capacitación, implementación de sistemas de gestión, adquisición de bienes y servicios, acciones tendientes a modificar normativa vigente, etc.).
3. Productos	Conversión de insumos (<i>inputs</i>) en productos (<i>outputs</i>).	Es el resultado directo de las actividades y acciones emprendidas. Se caracteriza por una relación causal directa de estos productos con aquellas y sus resultados son inmediatos y evidentes.
4. Efectos e impacto sobre la capacidad institucional	Comportamiento de la población objetivo conforme a lo previsto; cumplimiento de las metas de largo plazo u objetivo final del programa.	Estos resultados no son tan inmediatos, no dependen exclusivamente de la órbita de acciones y actividades del organismo ejecutor sino que también están influidos por “la demanda” y el contexto en el que se desarrolla la intervención; de ahí que la relación de causalidad de los resultados con las actividades y acciones de la intervención es más difusa, mediata y compleja. Los efectos o impactos tienen que ver con el comportamiento de la población objetivo conforme a lo previsto, y el cumplimiento de las metas de largo plazo u objetivo final del programa. Estos no dependen exclusivamente de las actividades y acciones ejercidas por el organismo ejecutor de la política, aunque sí formaran parte de los objetivos que este tuvo al intervenir. En estricto rigor, la literatura distingue los efectos deseados del programa, de un plexo de efectos más amplio que incluye también a los no deseados, los previstos y no previstos, pero llama “impacto” a todo el conjunto.

Fuente: Traducción propia.

C. Identificación de los agentes de cambio o stakeholders

Esta etapa procura concentrar el análisis de impacto en función del grado y modo de participación de todos los agentes involucrados, sea en forma directa o indirecta, en los resultados de la intervención.

El objetivo es captar las relaciones existentes entre las diversas instancias involucradas, de manera de poder encuadrar de la mejor forma posible sus actividades o comportamientos y objetivos desde la óptica de la “contribución”: como se dijo, y dada su complejidad, la intervención es parte de un “paquete causal” que junto a otros factores (no siempre observables) dan cuenta de los efectos observados.

En términos generales, un *stakeholder* es una persona, grupo u organización que puede afectar o ser afectado por las acciones de la intervención, sus objetivos o políticas. Se puede distinguir entre:

- Instituciones y/o grupos que intervinieron en la implementación del programa o política (organismos ejecutores, organismos financiadores, organismos de control, etc.).
- Instituciones y/o grupos que se consideran beneficiarios del programa o política, ya sean los que modifican su capacidad institucional como consecuencia de la intervención o los beneficiarios últimos de dicho impacto.

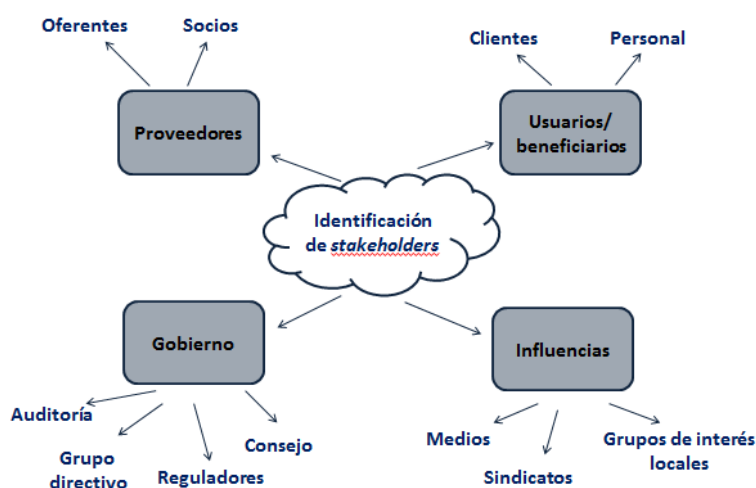
En esta etapa se procura determinar para cada uno de los *stakeholders* cuál fue su rol, la etapa del programa en la cual intervinieron, participaron y/o se beneficiaron, y de esa manera poner en contexto las relaciones causales definidas en la etapa anterior.

Habida cuenta de que la captura de información necesaria para la evaluación de impacto normalmente es costosa, la priorización de los *stakeholders* (esto es, a cuáles recurrir en busca de información) puede guiarse por lo siguiente:

- Su entidad o “peso específico” conforme a las definiciones de capacidad institucional e impacto relevantes en cada caso, y por sobre todo, el grado de proximidad con aquellos indicadores que se considerarán *proxies* del cambio en la capacidad institucional.
- La frecuencia de la interacción y el grado de participación en los procesos cuyos componentes se procuró fortalecer.
- El grado de representatividad de los beneficiarios “últimos” (población beneficiaria en general).

- La posición ocupada en la cadena de resultados de la intervención: proveedores, “influyentes” (entidades de control, sindicatos, grupos de interés local) y beneficiarios (directos e indirectos).

Gráfico 2. Identificación de *stakeholders*



Fuente: OGC (2007), traducción propia.

D. Obtención y tratamiento de los datos

En esta etapa de la secuencia se materializa el acceso a los *stakeholders* seleccionados a través de algún instrumento de recopilación de información (informe disponible, encuesta, entrevista, etc.) para identificar en forma precisa las situación “sin programa” de la situación “con programa” en términos de las modificaciones a la gestión institucional habitual (modificación de los procesos de toma de decisiones, cambios en los modos de gestión y/o producción, reasignaciones organizativas, etc.) que den cuenta de las diferencias de capacidad institucional entre ambos momentos.

Como se mencionó en secciones anteriores, el objetivo es identificar los cambios ocurridos como resultado de la intervención. Es importante considerar los que apuntan a:

- Agilizar sus procedimientos de gestión.
- Simplificar formatos, medios y/o procedimientos que en el statu quo significaban redundancias o duplicaciones.
- Disminuir el grado de intervención discrecional (tendencia a la automatización) que pudiera significar errores o falencias posteriores.

- Ajustar los procesos de forma que permitan cumplir con las obligaciones de manera más oportuna y cierta.
- Colaborar en el control, monitoreo y evaluación de la gestión, y en la disminución de eventos ilícitos, ilegales o incorrectos.

Los instrumentos de captación deben estar diseñados para poder identificar las diferentes categorías o tipos de resultados, ya definidos anteriormente: productos y efectos o impactos.

Conforme a la naturaleza de la intervención, es fundamental distinguir los resultados entre ambas categorías anteriores; los siguientes criterios pueden ayudar: mediatez o inmediatez de los efectos medidos y grado de evidencia en la atribución de resultados a causas modificables y/o controlables por el ejecutor.

Asimismo, una categoría complementaria (y en la mayoría de los casos, muy útil) a las dos anteriores es la de información de contexto en el cual se desarrolló la intervención: esto, con el objetivo de arrojar luz acerca de otros componentes del “paquete causal” que pueden estar latentes —o no ser del todo evidentes— en la evaluación.

Por otra parte, según sea el modo en que se formulan las “preguntas” en los instrumentos de captación de información, se podrá distinguir entre dos tipos. Las **preguntas focalizadas a evaluar el estado de situación** requieren considerar al menos dos momentos —situación de statu quo y situación postprograma—, de forma tal que a través de las diferencias se pueda tomar noción del valor agregado por la intervención. Las **preguntas focalizadas a evaluar el cambio o la situación incremental**, en cuya naturaleza ya se está considerando el “cambio” o valor agregado.

En cualquier caso se sugiere utilizar un estilo de preguntas directas, fácilmente interpretables, adecuadamente escalable y acotada, cuyas alternativas de respuesta aun siendo de naturaleza cualitativa permitan construir en cada caso una escala cuantitativa que dé cuenta de la evaluación.

En términos de impacto los resultados obtenidos de la implementación de cuestionarios y demás instrumentos de captación de información involucran en muchas ocasiones dimensiones o realidades disímiles y a partir de allí se determinan efectos deseados, no deseados, previstos y no previstos. Por eso, aquí cobra especial dimensión la escalabilidad y la acotación de las alternativas de respuestas, pues en definitiva de la

pluralidad de miradas deberá surgir un único valor para el indicador a partir de alguna especie de promedio.

Así, es importante que la estrategia metodológica de captación de información permita lograr respuestas libres de unidades y acotadas, que coadyuven a su posterior comparación.

E. Definición de indicadores de desempeño

Una vez elaborada la base de datos que recibe las respuestas de los cuestionarios, el proceso metodológico propuesto procederá a la elaboración de los indicadores atribuibles a cada dimensión: eficiencia, eficacia y equidad.

Para ello se aplican técnicas de transformación de datos de base cuali-cuantitativa que, a partir de las respuestas conseguidas en los instrumentos de captación de información, permitan obtener indicadores que cumplan propiedades deseables (monotonía, comparabilidad, acotamiento, independencia de unidades, etc.) y que, siguiendo las recomendaciones de Gertle et al. (2011) cumplan con las características de especificidad, mensurabilidad, pertenencia o atribuibilidad, razonabilidad y precisión. Al respecto es importante resaltar que la bibliografía provista por Ian Davies, el tutor externo, (Srunka y Koeszegi, 2007; Abeyasekera, 2001) aportó una significativa contribución.

En esta instancia, y cuando se trata de un estudio de casos con replicación de la intervención en realidades institucionalmente disímiles, **es necesario evaluar la necesidad de considerar situaciones diferenciales en cuanto al “punto de partida” o al valor agregado de la intervención**, fundamentadas en las diferentes capacidades institucionales de los organismos involucrados, y proceder a algún tipo de ajuste de los indicadores resultantes de manera de propender a la mayor comparabilidad posible de situaciones. Esto permitirá abordar el análisis de cada una de las entidades en forma aislada para detectar patrones comunes entre ellas y luego proceder a focalizar las comparaciones interinstitucionales sobre categorías específicas.

1. Eficiencia

El contenido de información crítico para este eje es función de los resultados alcanzados en términos de **productos**.

Se propone evaluar esta dimensión a través de un indicador compuesto por dos partes. Una primera que se asocia con la eficiencia operacional: en qué medida los recursos aplicados se transformaron en los productos contemplados en el diseño del programa; y una

segunda que apunta al proceso mismo de asignación de los recursos, explicitando el desempeño de la intervención en términos temporales.

El primer caso es el que se ha detallado oportunamente: la intervención logra convertir los insumos en productos o servicios que cumplen con la combinación adecuada de calidad y cantidad.

En el segundo caso, esta propuesta incluye una dimensión de “eficiencia financiera”. Ello se debe a que en esta órbita de análisis también participa significativamente la idea de capacidad institucional ya que en su esencia se considera la dinámica de aplicación de los fondos asignados al programa o la intervención.

La hipótesis de fondo es la siguiente: en la medida en que la capacidad institucional de la entidad ejecutora de un programa o proyecto es la adecuada, no se producen desvíos significativos entre el cronograma de desembolsos previsto y el efectivamente observado — en caso en que aquel esté debidamente explicitado—, o entre la intervención bajo estudio y otros programas o proyectos comparables, cuando no esté claro el cronograma de desembolsos.

Pero si la capacidad institucional es relativamente limitada, se observarán atrasos en la efectiva asignación de esos recursos, lo que económicamente puede traducirse en una ineficiencia, dado que esos recursos inmovilizados no han podido disponerse para otros usos alternativos al menos igualmente productivos o que aún permitieran ganar mayor valor agregado.

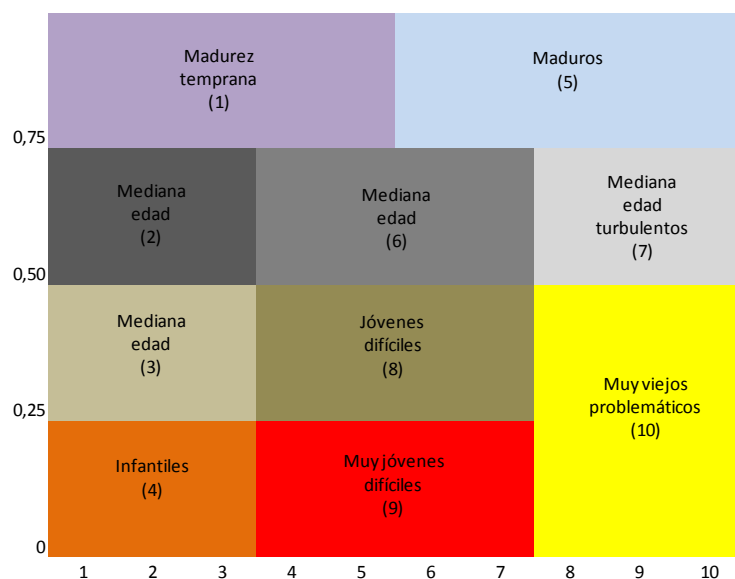
Así, tomando como base el cronograma de los desembolsos financieros asociados a una intervención, se plantea un análisis basado en dos parámetros fundamentales de la ejecución de proyectos y que están disponibles en toda base de datos de préstamos. El primero es la “edad”, expresada como años desde la aprobación (alternativamente calculada desde la fecha del primer desembolso para eliminar posibles distorsiones debidas a las “condiciones previas” del préstamo); el segundo, el “perfil de Desembolso” que se expresa como porcentaje del total.

Este indicador provee una base simple y cuantitativa para clasificar los préstamos: Edad / Perfil de Desembolso, lo que permite asignarle una calificación (Thomson, 1999).

La capacidad institucional evidenciada en la asignación o aplicación de los recursos puede asociarse al grado de “madurez” o desarrollo de un programa a lo largo de un horizonte temporal de referencia. Esto permite, en función de la experiencia observada, distinguir las siguientes categorías.

1. *Madurez temprana*, proyectos aprobados en los últimos 5 años, con más del 75% desembolsado.
2. *Mediana edad*, aprobados en los últimos 3 años, con entre el 51% y el 75% desembolsado.
3. *Mediana edad*, aprobados en los últimos 3 años, con entre el 25% y el 50% desembolsado.
4. *Infantiles*, aprobados en los últimos 3 años, con menos del 25% desembolsado.
5. *Maduros*, aprobados hace 5 años o más, con más de 75% desembolsado.
6. *Mediana edad*, aprobados hace más de 3 años y menos de 8, con entre el 50% y el 75% desembolsado.
7. *Mediana edad turbulentos*, aprobados hace 8 años o más, con entre el 50% y el 75% desembolsado.
8. *Jóvenes difíciles*, aprobados hace más de 3 años y menos de 8, con más del 25% y menos del 50% desembolsado.
9. *Muy jóvenes difíciles*, aprobados hace más de 3 años y menos de 8, con menos del 25% desembolsado.
10. *Muy viejos problemáticos*, aprobados hace 8 años o más, con menos del 50% desembolsado.

Gráfico 3. Esquema de categorías utilizadas para el cálculo del indicador de eficiencia

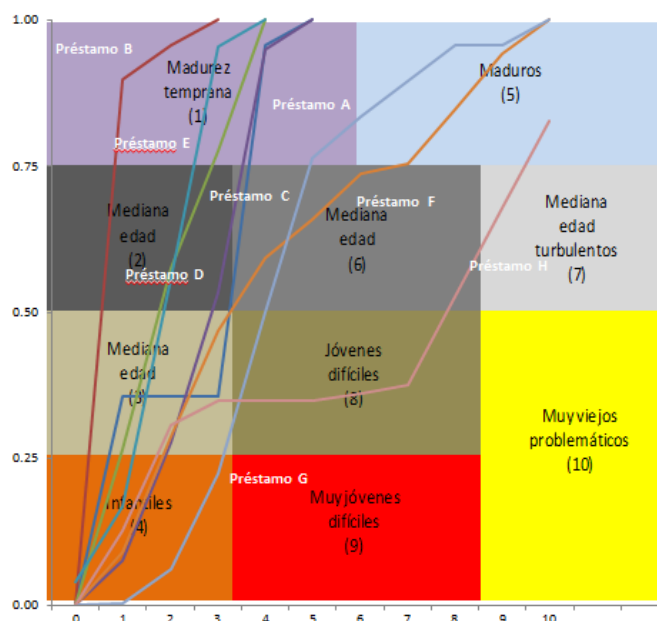


Fuente: Elaboración propia.

En el eje horizontal del gráfico 3 figuran los años del cronograma de desembolsos,⁴ y en la dimensión vertical se considera la proporción acumulada sobre el total previsto de desembolsos efectuados. Luego, contando con información para cada programa que permita cuantificar la proporción del total desembolsado año tras año hasta su finalización, cada uno irá acumulando “calificaciones” en función del esquema anterior. El gráfico 4 ilustra el concepto

⁴ Dado que este es un ejemplo de funcionamiento, se está asociando préstamo con programa; pero en estricto rigor pueden obedecer a conceptos distintos.

Gráfico 4. Eficiencia: perfil edad-desarrollo de proyectos



Fuente: Elaboración propia

Las líneas observadas muestran el porcentaje acumulado de desembolsos a lo largo del horizonte temporal para cada proyecto. El indicador de cada proyecto suma para cada año la proporción acumulada de desembolsos, de forma que aquellos cuyo valor sea menor relativamente estarán evidenciando mayor capacidad institucional, dada la escala elegida para las categorías.

A efectos de evaluar esta dimensión se propone fijar un estándar de comparación calculado en función de la distribución de resultados observados (los valores q_i de cada proyecto). Tomando la media calculada sobre todos los casos, construir el intervalo ($media - 1,96 s.d.$; $media + 1,96 s.d.$), de manera de fijar una escala de referencia: a los casos menores al mínimo se les asigna el valor 0 (cero), a los valores mayores al máximo el valor 1 (uno), y al resto en función de la siguiente fórmula:

$$v_i = \frac{Max(q) - q_i}{Max(q) - Min(q)}$$

Luego, por comparación con el estándar se obtiene una calificación para el programa bajo análisis. El resultado final de esta dimensión será una combinación lineal de los valores relacionados con la eficiencia dinámica financiera y la eficiencia operacional.

2. Efectividad o eficacia

Teniendo en cuenta que la eficacia se logra cuando los productos obtenidos como resultado de una intervención permiten alcanzar los efectos perseguidos, el contenido de información crítico para este eje se encuentra en los resultados alcanzados en términos de **impactos**. En esta etapa se procura “materializar” o medir los impactos de la intervención: sus efectos deseados, no deseados, previstos y no previstos sobre la capacidad institucional.

El grado de precisión en el conocimiento de estos efectos está en relación directa con el rigor aplicado en etapas anteriores en torno a los mecanismos de propagación que transformaron los productos de la intervención en sus impactos (la cadena de resultados y la identificación de efectos externos o de contexto sobre los impactos).

A partir de lo observado en el cuadro 1 que asocia grados de complejidad en la medición de impacto con el tipo de intervención, es importante contemplar todo el *paquete causal* que explica los resultados de impacto, ya que la mayoría de las veces **no existirá una única variable o indicador de seguimiento que resuma el impacto del programa, ni siquiera un grupo acotado de ellas, sino que el cambio en la capacidad institucional será normalmente una variable latente o no directamente observable cuyo cambio de estado sólo será aprehensible a través de las respuestas a múltiples preguntas que, de manera no siempre directa sino tangencialmente, van procurando delinear o acotar las múltiples dimensiones que la capacidad institucional puede adoptar.**

De esta forma, a través de las respuestas obtenidas a partir de los instrumentos de captación ya mencionados, se podrá “construir” (por agregación y comparación) el estado de situación de la capacidad institucional. Por ejemplo, en la aplicación a esta metodología al caso Fosit que acompaña este informe en el capítulo siguiente, se aplican los conceptos aquí vertidos bajo la hipótesis de que como consecuencia de la intervención, una mayor disponibilidad de herramientas para la gestión por resultados se traduce en una mejora en la capacidad institucional. **Se entiende que la disponibilidad de este tipo de herramientas no puede “medirse” a través de un único indicador, sino que debe abordarse a través de la respuesta a diversas preguntas, cuyas respuestas en conjunto permitirán delinear esa variable latente.**

3. Equidad

En la práctica la medición de capacidades u oportunidades es más compleja que la medición de resultados. Esta medición agrega mayores dificultades cuando el grupo de referencia no son individuos sino comunidades o instituciones. Como ya se dijo, en esta propuesta el

objetivo es evaluar el efecto sobre la distribución de resultados para conocer si esta es más desigual o menos desigual. Para medir esta última, se deben establecer los resultados y luego utilizar un índice de desigualdad como los índices de Gini, de Atkinson o simplemente alguna medida de dispersión estadística como la varianza o el coeficiente de variación para evaluar el cambio en la distribución.

F. Manejo de indicadores previo a la construcción del Indicador Integral de Impacto

Para poder realizar comparaciones (sumas, diferencias, etc.) tanto al interior de cualquiera de las intervenciones como dentro de las tres dimensiones (eficacia, eficiencia y equidad), cada indicador parcial (resultado de cada pregunta) deberá normalizarse y homogeneizarse.

- **Normalizarse** implica poner los indicadores cuantitativos parciales en términos relativos a las realidades que pretenden medir, dando una referencia a las unidades correspondientes y aplicándoles la métrica que corresponda para que todos los valores entren dentro de un intervalo válido de recorrido (ninguno menor que el mínimo ni mayor que el máximo, y que tenga las graduaciones necesarias para captar los incrementos marginales al nivel deseado).
- **Homogeneizarse** implica que todos posean el mismo “recorrido” o la misma escala. Es decir que todos tengan, por ejemplo, como mínimo valor el cero y como máximo valor el 10 para que entonces las diferencias entre ellos sean de intensidad y no diferencias cuantitativas que obedezcan sólo al uso de escalas distintas.

De esta manera, se procederá al cálculo de diversos indicadores de resultado al interior de cada una de las tres dimensiones de análisis: eficacia, eficiencia y equidad. Para calcular el cambio generado por la intervención bajo análisis en distintas variables clave de las tres dimensiones pueden utilizarse las metodologías específicas de evaluación de impacto conocidas (diferencias en diferencias, variables instrumentales, diseño de regresiones discontinuas, otras), así como otros procedimientos de transformación de información (índices sumativos, análisis factorial, etc., según corresponda) que permitan el mayor aprovechamiento de la base de datos cualitativa y/o cuantitativa.

G. Obtención del Indicador Integral de Impacto

Una vez obtenidos todos los indicadores parciales, se propone que las tres dimensiones (eficacia, eficiencia y equidad) “compitan” en su contribución al Indicador Integral, de manera que este resulte un promedio ponderado entre los tres indicadores dimensionales.

La integración de las tres dimensiones se realizaría a través de una función del siguiente tipo:

$$III = \left(\frac{I^{EFICACIA}}{I_{MINIMO}^{EFICACIA}} \right)^{\alpha_1} * \left(\frac{I^{EFICIENCIA}}{I_{MINIMO}^{EFICIENCIA}} \right)^{\alpha_2} * \left(\frac{I^{EQUIDAD}}{I_{MINIMO}^{EQUIDAD}} \right)^{\alpha_3}$$

donde cada dimensión es considerada en relación a una meta u objetivo mínimo para el programa; y en la medida en que no se prevean prioridades entre ellas, los tres parámetros α_i serán iguales. De esta forma el indicador es creciente en el nivel de éxito: tomará valores positivos inferiores a 1 cuando el programa no haya cumplido los objetivos y mayores a 1 cuando los haya superado en todas sus dimensiones.

Por su construcción, el III refleja el cambio entre la línea de base y la línea final. Asimismo, la fórmula utilizada para la integración supone que las mejoras o contribuciones marginales de una dimensión pueden ser decrecientes, constantes o crecientes en las demás, según que los α_i serán menores, iguales o mayores a 1.

A fin de replicar en otras intervenciones de igual tenor, el evaluador podrá variar los exponentes y comparar entre grupos de proyectos afines. En particular se sugiere considerar valores de α_i iguales entre dimensiones e inferiores a 1, por los siguientes motivos:

- En el caso particular $\alpha_i = 1/3$ se considera que el indicador integral no es más que la media geométrica de los indicadores de dimensiones parciales. Este tipo de configuración para estadísticas de tendencia central castiga relativamente la mayor dispersión, lo cual es consistente con un indicador que procure mantener cierta paridad entre las dimensiones de eficiencia, eficacia y equidad.
- Contempla contribuciones marginales decrecientes:
 - Sucesivos incrementos de igual magnitud en una de las dimensiones (dejando las demás constantes) aportan cada vez menos al indicador integral, lo cual “castiga” relativamente situaciones extremas de buenos desempeños en unas dimensiones con malos en otras.

- Si alguna de las dimensiones se incrementara o disminuyera en 10%, el III responde en función del exponente α_i , acusando un cambio del $\alpha\%$, inferior a la mejora parcial.
- El grado de sustituibilidad entre dimensiones es constante e igual a 1: la mejora de 10% en una dimensión puede ser compensada exactamente por un deterioro de igual magnitud porcentual (no absoluta) de otra de ellas, no dando preferencias a ninguna de las dimensiones en particular.

Se sugiere construir diversos escenarios dándole distintos valores a las ponderaciones, de manera de identificar en qué dimensiones la intervención posee fortalezas y en cuáles, debilidades. La metodología propuesta supone la consideración de las tres dimensiones que, según MIRA, debieran tenerse en cuenta para la evaluación de impacto de la capacidad institucional, independientemente de si alguna de ellas no hubiera sido explícitamente planteada como objetivo de la intervención o programa. Entonces, es lo suficientemente flexible como para dar al evaluador la posibilidad de considerar escenarios en los que alguna dimensión no se vea afectada.

H. Ventajas y desventajas de la metodología

Esta metodología de evaluación posee las siguientes ventajas:

- Permite lograr una multiplicidad de evaluaciones parciales focalizadas en diversos criterios de éxito.
- Permite obtener un indicador único de resultados, basado en una metodología comparable y replicable: su simple comparación entre proyectos permite hacer un ranking de los mismos, independientemente de los objetivos a los que apunten, los montos involucrados, etc.; esto es, permitiría evaluarlos en forma unidimensional.

Entre sus desventajas se pueden mencionar las siguientes:

- Es intensiva en cuanto a la información.
- En caso de no contar con buenos indicadores de éxito definidos en el marco lógico del proyecto, el proceso de normalización y agregación puede resultar sesgado y/o arbitrario.
- Un procedimiento inadecuado de agregación puede “ocultar” fallas significativas en algún aspecto gracias a un muy buen desempeño del programa en otros (de allí la importancia de los indicadores parciales en los reportes).

Capítulo II

Aplicación de la metodología de evaluación de capacidad institucional al Programa para el Fortalecimiento del Sistema de Información Financiera Territorial (Fosit) del Gobierno de Colombia

I. Introducción

El proyecto elegido para aplicar la metodología propuesta en el capítulo anterior es el Programa para el Fortalecimiento del Sistema de Información Financiera Territorial (Fosit) implementado por el Gobierno de Colombia y cofinanciado por el Banco Interamericano de Desarrollo.

En términos generales, el objetivo de este Programa consistió en diseñar, desarrollar e implantar un sistema integrado de información confiable, oportuna y completa para reforzar la capacidad institucional de las entidades gubernamentales.

En este capítulo se describe el Programa Fosit, su origen, objetivos y estructura. También se señalan situaciones de contexto tanto interno como externo que influyeron en la implementación del mismo y condicionan su impacto.

A continuación, se aplica la metodología de evaluación propuesta, adaptándola a las características propias de la intervención bajo análisis, se construyen los indicadores parciales y finalmente se obtiene el Indicador Integral de Impacto de la misma.

II. Aplicación

A. Contextualización

El proceso de descentralización que se inició en Colombia a partir de la Constitución de 1991 generó mayores responsabilidades y competencias financieras a las entidades territoriales (EE.TT.) —departamentos y municipios— en el manejo de recursos financieros, tanto propios como transferidos por el gobierno nacional. Esto requirió de una mayor capacidad de gestión de las administraciones territoriales y una articulación con el nivel central en los aspectos relacionados con el intercambio de información y el análisis de las finanzas públicas. Con relación a esto, la Ley 358/1997 le asigna al gobierno central la responsabilidad de controlar el endeudamiento territorial para evitar desequilibrios fiscales y

financieros. Adicionalmente, las dependencias del gobierno central utilizan la información financiera territorial, entre otros propósitos, para efectuar el seguimiento macroeconómico y financiero, realizar el control de la gestión fiscal, definir los montos a transferir a las entidades territoriales y adoptar políticas macroeconómicas. Por ello resultaba de vital importancia gestionar los flujos de información entre las EE.TT. y las dependencias del gobierno central, de modo que pueda realizarse el control fiscal en base a datos completos, confiables, coherentes y oportunos, pero principalmente que tuvieran el mismo formato.

La diversidad de sistemas y medios para consultar datos territoriales generaban inconsistencias, duplicidad de esfuerzos, sobrecostos en recursos humanos y financieros, además de resultados incompletos, con diferentes niveles de agregación y fechas de corte. Esta situación dificultaba el seguimiento y control fiscal de las finanzas públicas regionales, la estandarización de las categorías de análisis y la comparación para los organismos responsables en el nivel central nacional. Además, el proceso de descentralización fomentó la autonomía de las EE.TT.; esto les permitió acceder a recursos de fuentes distintas al sector público e implicó la necesidad de proveer de información al sector público y privado y a la ciudadanía en general. Dada la ausencia de un modelo de información único y de fácil acceso, cada uno de estos sectores solicitaban datos directamente a las EE.TT., aumentando la carga que esto supone para el procesamiento de información.

B. El Programa Fosit

Frente a este contexto, la República de Colombia firmó en 1997 el contrato de préstamo N° 1053/CO-CO con el Banco Interamericano de Desarrollo, para la financiación del Programa Fosit. La entidad ejecutora fue el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP), con el concurso del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), bajo el convenio de asistencia técnica COL/99/017.

El objetivo general del Programa consistió en diseñar, desarrollar e implantar un sistema integrado de información que permitiera generar y difundir información financiera territorial confiable, oportuna y completa, con el fin de reforzar la capacidad de seguimiento fiscal y financiero de las entidades gubernamentales del nivel central.

Los objetivos específicos consistieron en:

1. Mejorar la información disponible para la toma de decisiones por parte de las dependencias del gobierno central en materia fiscal y financiera.

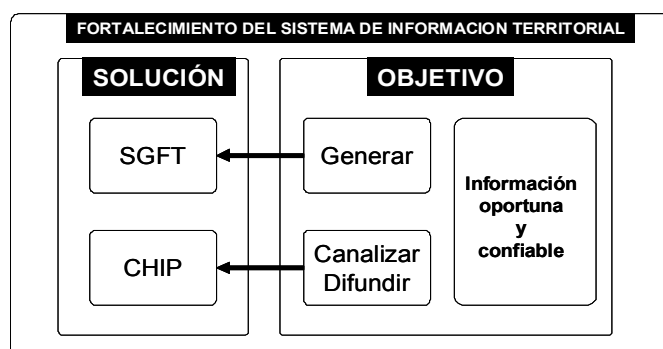
2. Racionalizar los flujos de información entre los niveles central y territorial, eliminando duplicaciones y estableciendo la Contaduría General de la Nación (CGN) como canalizador único.
3. Sistematizar la información financiera de las entidades territoriales como instrumento de apoyo para mejorar su gestión interna.
4. Generar mayor transparencia en el uso de recursos fiscales, brindando acceso a la información financiera territorial por parte del público.
5. Colaborar en el diseño de proyectos de fortalecimiento de la administración financiera en las entidades territoriales.
6. Apoyar la labor de los departamentos para incorporar a sus respectivos municipios al Sistema de Información Territorial.

Para alcanzar estos objetivos se buscó implementar un sistema de generación, transmisión, procesamiento y distribución de información financiera, único, confiable, transparente y adecuadamente reglamentado, que permitiera canalizar el flujo de información financiera de las EE.TT. hacia los organismos centrales y al público en general. Este sistema, denominado Sistema de Información Territorial (SIT) conecta tres niveles institucionales: las entidades territoriales, la Contaduría General de la Nación y los organismos usuarios de la información.

El funcionamiento del SIT se apoya en varios pilares: instrumentos técnicos y metodológicos (planes de cuentas, procesos para la consolidación de informes, requisitos especiales); un sistema de registro informático sencillo y completo instalado en las entidades territoriales; un sistema de transmisión de datos eficiente entre las entidades territoriales y la CGN; una base de datos en la CGN para la recepción y el control de la información, y para el procesamiento de las consolidaciones y agregaciones; mecanismos individuales de coordinación con los organismos usuarios para la recepción de la información procesada; y el acceso de la ciudadanía a la información relativa al destino de los recursos fiscales para permitir y fomentar la *accountability*.

El Programa que definió el gobierno nacional incluyó la implementación de dos estrategias: i) el Consolidador de Hacienda e Información Financiera Pública (CHIP) a fin de canalizar la información desde las entidades públicas al gobierno central; y ii) la implantación del Sistema de Gestión Financiera Territorial (SGFT) en algunas entidades territoriales, para fortalecer la gestión interna con miras a mejorar la calidad de los datos en su fuente de origen.

Gráfico 5. Estructura y objetivos del Programa Fosít



Fuente: Fosít, MHCP, Gobierno de Colombia.

El Programa incluyó módulos relacionados con planificación y ejecución presupuestaria, contable administrativa-financiera, rentas, mesas de ayuda al usuario y herramientas de inteligencia de negocios. Luego de algunos intentos fallidos con diferentes proveedores de aplicaciones electrónicas, se decidió finalmente asumir la implementación del CHIP por parte de la Contaduría General de la Nación y aceptar la propuesta de una empresa proveedora de software de gestión de negocios, SAP, de implementar su sistema de planificación de recursos empresariales (ERP, por su sigla en inglés) en el caso del SGFT.

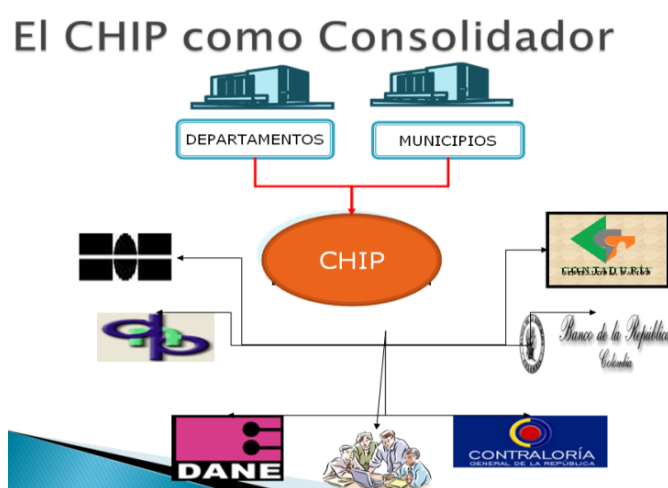
De acuerdo a lo expresado por el PCR (2010), se encontraron deficiencias en el marco del diseño vinculadas a riesgos no adecuadamente contemplados: algunos derivados de la capacidad institucional requerida en relación con la complejidad inherente al esquema institucional establecido; y otros inherentes a la metodología de implantación seleccionada. El primer tipo de riesgo se asocia a diferencias y limitaciones de la capacidad institucional (recursos tecnológicos, humanos, físicos, etc.) de los distintos ejecutores. El segundo se debe a que en vez de optar por una modalidad *web-based*, que implica instalar y mantener la aplicación en un solo servidor central, operando el sistema en red a través de un buscador o *browser*, se optó por la modalidad de cliente-servidor, que supone instalar, operar y mantener la aplicación en tantos servidores como entidades que utilizan la aplicación. Si bien la modalidad de cliente-servidor era la solución adecuada al momento del diseño del proyecto, su implementación demandó excesivo tiempo, recursos y esfuerzo.

Corredor Bello (2010) señala que “otros factores como la necesidad de convocar, concertar, definir e integrar múltiples entidades con similitudes en sus funciones y normatividad, pero disímiles en su interpretación, ejecución, e interés político; diversidad en los niveles de desarrollo y capacidad de aprehensión de nuevas técnicas y tecnologías;

limitaciones en recursos tecnológicos y físicos de las entidades; contratos de largo plazo con terceros para la gestión de rentas (incluyendo soluciones tecnológicas); cambio en los proveedores por el no logro de objetivos en los tiempos previstos; acatamiento de exigentes requisitos y amplios plazos en cronogramas de contratación (mínimo seis meses); cambios en los niveles de gobierno del programa (viceministro y gerente del programa)” obligaron a “reinstalar” el programa en las agendas políticas de los nuevos gobernantes, lo que tuvo una incidencia importante en el programa, dando origen a actividades adicionales e incrementando significativamente los tiempos de implementación del mismo.⁵

Actualmente, el CHIP cuenta con siete usuarios estratégicos —Contaduría General de la Nación (CGN), Departamento Nacional de Planeación (DNP), Contraloría General de la República (CGR), Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP), Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), Dirección de Apoyo Fiscal (DAF), Banco de la República (BR)— así como 3.216 entidades del nivel nacional, departamental y municipal.⁶ Con esta herramienta se logró la estandarización de los procedimientos y las metodologías y la aplicación de conceptos financieros, contables, presupuestales y de caja, que son utilizados por las EE.TT., el gobierno central y los entes de control. Esto convirtió al CHIP en un modelo nacional único, activo, regulado, que opera en tiempo real y puede ser consultado por múltiples usuarios.

Gráfico 6. Consolidador de Hacienda e Información Financiera Pública (CHIP)



Fuente: Fosit, MHCP, Gobierno de Colombia

⁵ El Proyecto atravesó por varias etapas: iniciación (1998), preparación de los términos de referencia, licitación, ejecución, cesiones de contrato, “tiempos muertos”, entrega del producto (2010). La fecha original de culminación del proyecto era 2001.

⁶ Sobre un universo de 3.655 entidades.

La información se releva trimestralmente y se deja a disposición en la página web en forma inmediata. Allí puede encontrarse información de las siguientes categorías: contable (trimestral), notas a los estados financieros (anual), control interno (anual), Formulario Único Territorial (trimestral), presupuestal de la CGR (trimestral), deudores morosos (semestral).

La implantación y utilización de la solución CHIP en las 3.216 entidades que reportan al nivel central pone en evidencia los significativos avances en el fortalecimiento y homogenización de los criterios para el registro, la utilización de mecanismos e infraestructura de tecnologías de la información y comunicaciones. Además, existe un alto número de funcionarios capacitados en temas relacionados con el análisis financiero y su utilización. En términos estadísticos, la CGN registra un promedio de 100.000 hits por día (respuesta de cualquier archivo desde un servidor web), un promedio de 30.000 páginas vistas por día y un promedio de 392 visitantes/día (Corredor Bello, 2010).

En cuanto al SGFT, este se implantó en cinco entidades piloto, cuatro departamentos y un municipio. Así, se encuentra en operación desde 2006 en el departamento de Antioquia y el Municipio de Cali; desde 2007 en los departamentos de Caldas y Cundinamarca; y desde 2008 en el departamento del Valle del Cauca. El SGFT incluye dos componentes, el core financiero para el manejo del gasto y las rentas para la liquidación, recaudo y fiscalización de los impuestos territoriales. En uno y otro caso los componentes están conformados por módulos.

El core financiero está compuesto por los siguientes módulos:

- **Presupuesto:** descentraliza la ejecución y soporta los procesos presupuestales abarcando la planeación, ejecución y control del presupuesto integrado con toda la operación sistematizada en los otros módulos.
- **Contabilidad:** unifica los procesos y procedimientos financieros, tales como registro de cuentas por pagar y procesos de cierre mensual y anual. Permite focalizar en los análisis y contar con el registro actualizado de la totalidad de los ingresos originados en el sistema.
- **Compras e inventarios:** existe una base administrada por un solo responsable que garantiza la calidad y consistencia de los datos. Permite la identificación de proveedores, bienes y servicios con precios de referencia.
- **Tesorería:** centraliza los datos, que son únicos y depurados. Con la carga diaria automática de los movimientos financieros se tiene información bancaria actualizada.

- **Crédito público:** la información de los intermediarios financieros es solo creada por una fuente y utilizada por Crédito Público y Tesorería. Si se realiza un pago para servir la deuda en Tesorería, automáticamente se refleja en contabilidad.
- **Cuentas por pagar:** disponen de un módulo de compras que permite centralizar las compras, y está perfectamente integrado con el módulo de cuentas por pagar.
- **Activos fijos:** están automatizados, integrados a contabilidad, tienen registros confiables, seguros, oportunos y útiles para los propósitos de la entidad.

La implantación del core se realizó en forma escalonada. El cronograma original consideraba primero la incorporación de un departamento y un municipio y luego de las demás entidades.

La implantación del componente rentas se ha desarrollado en dos etapas. La primera está compuesta por las rentas de valorización, registro, degüello y estampillas; y la segunda etapa incluye vehículos, sobretasa a la gasolina, predial, industria y comercio, ReteICA (retenciones del impuesto de industria y comercio, avisos y tableros) y arrendamientos. En este componente se consideraron dos modelos, el departamental y el municipal, ya que ambos niveles de gobierno manejan rentas diferentes.

En la implementación de estos módulos han influido diferentes circunstancias, en especial la demora en entregar la información por parte de los operadores y la baja calidad de la información, lo que ha requerido procesos de revisión y ajustes en varios ciclos de carga al sistema SGFT.

Recuadro 2. El diagnóstico según el análisis de Fedesarrollo

A modo de contexto para analizar el impacto institucional del Programa Fosit, resulta interesante presentar una breve reseña del trabajo realizado en 2008 por la Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo (Fedesarrollo).

En ese estudio se afirma que Colombia ha sido objeto de profundas reformas en sus instituciones políticas (fruto fundamentalmente de la reforma constitucional de 1991), y económicas (resaltándose entre ellas la independencia del Banco Central). Sin embargo, el presupuesto público no se adecuó a estos cambios, acentuando su inflexibilidad, adoleciendo de falta de transparencia y de fallas en los procedimientos e instituciones que regulan el proceso presupuestario y siendo susceptible de la incorporación de gastos permanentes sin el correspondiente financiamiento.

No obstante, estas faltas no han sido puestas en evidencia debido a la baja producción de información, a su mala calidad y a sus inconsistencias; además del excesivo foco puesto en las variables financieras.

El estudio afirma “... a pesar de la magnitud de los recursos públicos invertidos durante la última década, hasta el momento se desconocen los efectos reales de estas inversiones debido a la insuficiencia de seguimiento y evaluación del gasto y de los programas públicos. Ello impide determinar con certeza si las políticas se han ejecutado de la manera más eficiente, si los programas llegan a la población objetivo y si responden a sus necesidades, si es la forma menos costosa de realizar las intervenciones, o si tienen los niveles de calidad requeridos, entre otros aspectos... El Estatuto Orgánico de Presupuesto no ha logrado regular los tres pilares de un buen desempeño presupuestal —disciplina fiscal, asignación de acuerdo a prioridades y eficiencia y eficacia en la ejecución— y, por el contrario, la nueva constitución complejizó el juego político y aumentó los costos de transacción políticos.”

Una de las raíces del conflicto radica en un problema de “información asimétrica”: las entidades ejecutoras (que realizan directamente el gasto) conocen mejor el proceso de intervención subyacente a la política o programa en cuestión que quienes toman las decisiones agregadas de asignación del gasto (el MHCP para el presupuesto de funcionamiento, y el DNP para el de inversión), de forma que los primeros tienen incentivos para “manipular” la información que transmiten. Esta información “privada” puede ser utilizada estratégicamente para su propio beneficio en términos de mayor cantidad de recursos.

Así, se evidencia una falta de transparencia: los ciudadanos cuentan con poca información sobre el presupuesto, la implementación y los resultados de las políticas públicas, y los hacedores de política no reciben retroalimentación sobre sus decisiones hasta la oportunidad del proceso electoral.

Los mecanismos para verificar la accountability y evaluar a los responsables de políticas públicas son indispensables para resolver los problemas de asimetrías de información en esta relación. La verificación de responsabilidades y rendición de cuentas son incentivos de alto poder que mejoran la calidad del gasto público.

Por otro lado hay otras formas de falta de transparencia presupuestal cuando se verifica que los supuestos utilizados para la formulación del presupuesto como la multiplicidad de documentos presupuestarios sin ninguna coherencia entre sí, “hacen del presupuesto un documento poco ajustado a la realidad... La falta de transparencia genera incentivos para que el gobierno emplee contabilidad creativa, es decir, prácticas contables que ocultan el verdadero tamaño de las partidas presupuestales y dificulta que los diferentes grupos de la sociedad se formen una idea acerca del verdadero tamaño del paquete fiscal, lo cual socava la posibilidad de un control efectivo”.

Finalmente, otro problema de información es la multiplicidad de sistemas sobre programación y ejecución presupuestaria: además del Sistema Integrado de Información Financiera existen otros: el Banco de Proyectos (BPIN), el Sistema de Seguimiento a Proyectos de Inversión (SPI), el Sistema de Seguimiento a Metas Presidenciales (Sigob), que no siempre entregan información consistente entre sí.

“En suma, en Colombia existe una larga serie de herramientas presupuestales que deberían generar un buen desempeño del presupuesto. Sin embargo, el desempeño del presupuesto del gobierno central colombiano en sus tres pilares es deficiente. La recomendación más general respecto de las asimetrías de información es una reforma al proceso presupuestal que lo oriente hacia resultados físicos. Es decir, hacia un sistema de presupuesto por resultados (PpR). El presupuesto por resultados (PpR) es una herramienta gerencial que complementa el presupuesto financiero tradicional al proveer información en torno al vínculo entre la asignación de recursos y los resultados esperados de la gestión pública.”

Fuente: Olivera, 2008.

Según el PCR, el proyecto en general alcanzó los resultados esperados en los puntos en los que fue implementado y como tal, fue considerado exitoso por el ejecutor y los usuarios directos de la información. A igual conclusión llega el informe del consultor Corredor Bello (2010).

Finalmente, es importante destacar que el PCR informa "...que al no existir una línea de base al momento del diseño de la operación, no resulta posible medir el impacto de los resultados alcanzados respecto del mejoramiento en la calidad, oportunidad y confiabilidad de la información".

C. Evaluación del Programa Fosit

Habiendo caracterizado al Programa Fosit se procederá a adaptar la metodología de evaluación propuesta. El objetivo es identificar la mejora en la capacidad institucional de los organismos financieros públicos de Colombia como resultado de la adopción de esta nueva herramienta y reconocer los mecanismos administrativos a los que dio lugar su implementación.

El diseño metodológico de la evaluación de impacto reúne varios elementos: preguntas de investigación, teoría relevante, obtención y tratamiento de datos, y definición de indicadores de desempeño que contribuyan a testear hipótesis sobre el impacto del programa.

En las secciones siguientes se presenta el detalle de cada uno de los componentes del diseño metodológico.

La evaluación de impacto sobre la capacidad institucional del Programa Fosit puede encuadrarse en la categoría de estudio de casos. En concreto, y en relación con el CHIP, la propuesta presentada corresponde a un estudio de caso que apunta a desentrañar el impacto sobre la capacidad institucional de los siete organismos usuarios de información financiera territorial (CGR, CGN, DAF, DNP, DANE, MHCP y BR).

Por su parte la evaluación de los efectos de la implantación del Sistema de Gestión Financiera Territorial es un estudio de casos múltiples con replicación, dado que se procura identificar el efecto de esta intervención en cinco entidades territoriales a través de una estructura o base común de dimensiones de análisis, pero considerando cada una como una realidad o contexto particular.

1. Preguntas de investigación

A partir de las definiciones revisadas sobre capacidad institucional, y teniendo en cuenta el marco de aplicación del Programa Fosit, las preguntas de investigación en el marco de este estudio son las siguientes:

- **¿En qué forma el Programa Fosit contribuyó a mejorar la capacidad institucional de las entidades centrales y de las EE.TT. participantes?**
- **¿A través de qué señales o indicadores puede identificarse dicho impacto?**
- **¿El impacto puede atribuirse exclusivamente al programa o pueden identificarse factores externos de influencia?**
- **¿Cuáles son las hipótesis de trabajo subyacentes a la evaluación del Programa Fosit? ¿Bajo qué condiciones puede esperarse ese impacto?**
- **¿Cómo considerar las realidades y los contextos diferentes de las entidades territoriales involucradas?**

Estas preguntas procuran contribuir a esclarecer la lógica de la intervención y así focalizar apropiadamente hacia quiénes dirigirlas y qué alternativas de respuesta pueden darse.

2. Lógica causal relevante: aplicación de la teoría del cambio

Aplicando la teoría del cambio se procura describir, a través de la aplicación de un proceso de lógica causal, cómo el Programa Fosit logró los efectos o impactos positivos y negativos, deseados y no deseados.

A continuación se presenta la cadena de resultados, detallando la secuencia de insumos, actividades, productos e impactos.

Cuadro 3. Cadena de resultados

Componente	Contenido	Programa Fosit
1. Insumos (<i>inputs</i>).	Recursos financieros, humanos y de otro tipo que se asignan a los procesos y actividades.	Funcionarios responsables del manejo de la información financiera pública con las calificaciones adecuadas. Andamiaje normativo adecuado. Equipamiento informático y comunicacional, y software necesarios.
2. Actividades o procesos.	Acciones ejecutadas para transformar insumos (<i>inputs</i>) en productos (<i>outputs</i>).	Capacitación de funcionarios en el funcionamiento del SIT y en análisis financiero en general. Diseño y adquisición de la solución informática. Instalación de equipamiento y software. Reformas legales para la sostenibilidad institucional de los objetivos del programa. Suscripción de un acta de intención entre los principales usuarios del SIT en el gobierno central.
3. Productos.	Conversión de insumos (<i>inputs</i>) en productos (<i>outputs</i>).	Modificaciones legales aprobadas. Funcionarios que utilizan los nuevos sistemas y aplican las nuevas normas y conocimientos. Sistemas en funcionamiento: a) implantación del CHIP en la CGN, con el sistema instalado y transmitiendo información con 3.125 entidades; b) implantación del core financiero del SFGT en las cinco entidades territoriales —Municipio de Cali, departamentos de Caldas, Antioquia, Valle del Cauca y Cundinamarca—, que opera en línea y en tiempo real.
4. Impacto sobre la capacidad institucional.	Comportamiento de la población objetivo conforme a lo previsto. Cumplimiento de las metas de largo plazo u objetivo final del programa.	Generar y difundir información financiera territorial confiable y oportuna. Reforzar la capacidad de seguimiento fiscal y financiero de las entidades gubernamentales correspondientes. Mejora en el control social de las cuentas públicas; incrementar la gobernabilidad vía el mejoramiento de la oportunidad en el reporte de información, la calidad, la conformidad, la confiabilidad de la información y la rendición de cuentas con responsabilidad tanto a nivel central como territorial.

Fuente: Elaboración propia.

Al encuadrar la cadena de resultados en el contexto en el cual se implementó el Programa Fosit es posible advertir que los riesgos más significativos fueron los siguientes:

1. La heterogeneidad de situaciones en términos de capacidad institucional existente entre las EE.TT.
2. El ciclo político que generó demoras en la implementación.⁷

⁷ En el Anexo 1 pueden apreciarse los cambios políticos a nivel gobernaciones de las EE.TT. en las que se implementó el Programa Fosit.

3. Los riesgos inherentes a la metodología seleccionada de implementación de sistemas. En el caso del CHIP, el desarrollo de la aplicación a medida tipo cliente-servidor resultó desactualizada en el momento de su implementación; no obstante, en virtud de los recursos ya asignados se decidió continuar bajo esa modalidad. En el caso del SGFT, la implantación de la solución SAP no se realizó en forma modular, lo que hubiera minimizado el impacto de las demoras ocasionadas por el ciclo político al consolidar el reconocimiento del programa por parte de sus usuarios y de la alta administración pública.

Cabe destacar que este proyecto, al procurar una medición del **impacto**, se centrará en los componentes 3 y 4 del cuadro 3, donde el “puente” entre resultados e impacto no necesariamente es robusto: la sola disponibilidad de funcionarios capacitados y sistemas implementados no es suficiente para que se mejore el control social de las cuentas públicas. En efecto, este puente resulta de la interrelación compleja entre *stakeholders*. Por eso el impacto no es inmediato sino que requiere de un período relativamente extenso de puesta a punto, tal como se verifica en el recuento de otras experiencias y, además, es multidimensional: se requieren diversos indicadores complementarios entre sí para poder completar el panorama de impacto de la intervención.

En este estado de situación, y tal como se detalla en la sección que sigue, la estrategia de evaluación consiste en aplicar herramientas de medición con la mayor cobertura posible y a partir del valor agregado entre las mediciones ex ante y ex post, atribuir el impacto del programa implementado.

3. Hipótesis de trabajo. Relación entre capacidad institucional y gestión para resultados: estrategia de medición de impacto

Como ya se reseñó en el capítulo I, la capacidad institucional es un fenómeno multidimensional y complejo. Procurando acotarlo o limitarlo a un conjunto manejable de elementos conceptuales involucrados, se utilizará la acepción ya citada del BID (MIRA, 2011), según la cual “es la aptitud que posee un país, a través de su gobierno, para utilizar sus recursos humanos, financieros y naturales de la forma más efectiva, eficiente y equitativa para alcanzar un desarrollo sostenible”.

Por su parte, la gestión para resultados en el desarrollo (GpRD)⁸ se define “como una estrategia de gestión que orienta la acción de los actores públicos del desarrollo para generar el mayor valor público posible a través del uso de instrumentos de gestión que, en forma colectiva, coordinada y complementaria, deben implementar las instituciones públicas para generar los cambios sociales con equidad y en forma sostenible en beneficio de la población de un país” (PRODEV, 2011).

Esta misma fuente destaca “...La estructura del Sistema de Evaluación PRODEV — gobiernos subnacionales— se basa en la idea de que en el proceso de creación de valor público intervienen cinco elementos: 1) planificación orientada a resultados, 2) presupuesto por resultados, 3) gestión financiera, auditoría y adquisiciones, 4) gestión de programas y proyectos, y 5) seguimiento y evaluación. Estos elementos, llamados pilares del ciclo de gestión, se descomponen en un conjunto de indicadores que dan cuenta de la madurez de los sistemas institucionales. A su vez, los indicadores están compuestos por requisitos mínimos que son las características y condiciones que deben tener dichos sistemas en un entorno de gestión para el resultado...”.

Entre los elementos fundamentales de este concepto se destaca que la gestión para resultados⁹ es una estrategia que orienta la acción hacia el objetivo de generar el mayor valor público posible en beneficio de la población de un país, lo que indica que en la propia naturaleza del concepto están presentes los objetivos de eficacia, eficiencia y equidad inherentes al concepto de capacidad institucional. **En una palabra, ambos comparten objetivos y por ello es factible deducir que mejoras en uno significarán mejoras en el otro.**

Así, la complejidad señalada en el concepto de capacidad institucional, aunque difícil de caracterizar, identificar y medir con precisión, puede asociarse en definitiva al grado en que un gobierno puede efectivamente aplicar en su accionar la gestión para resultados. A partir de los desarrollos de PEFA (2011) y PRODEV (2011), puede inferirse que mejores

⁸ El Sistema de Evaluación PRODEV (SEP) se propone analizar el grado de avance e institucionalización de las prácticas e instrumentos de la gestión para resultados en el desarrollo (GpRD) en el sector público. El SEP es útil tanto para diagnosticar la capacidad institucional de gestión para resultados y de ese modo contribuir con los elementos necesarios para elaborar una plan de mejoras institucionales, como para hacer el seguimiento de la implementación de dicho plan.

⁹ En la literatura de la gestión por resultados el concepto de “resultado” propiamente dicho tiene mayor cobertura que el que tiene en la cadena de resultados: “...Como se puede apreciar, la noción de *resultado* en la GpRD está asociada al cambio social producido por la acción del Estado y no solamente a las actividades o los productos que contribuyen a ese cambio, con frecuencia tomados como parámetros para evaluar la acción gubernamental” (PRODEV, 2011).

resultados o scores como consecuencia de la aplicación de los respectivos cuestionarios son indicación de una mayor capacidad institucional, al menos potencial.

Más aun, siguiendo al PRODEV (2011) “...La gestión basada en resultados se centra en la noción de causalidad. La teoría es que diversos insumos y actividades conducen lógicamente a órdenes mayores de resultados (productos, efectos e impactos). Estos cambios generalmente se muestran en una “cadena de resultados” que pone de manifiesto las relaciones entre las causas y los efectos, y cuyos elementos son los siguientes: insumos, procesos, productos, efectos e impactos”.

Este proceso ya fue descripto precedentemente. En este caso, la misma herramienta lógica es utilizada para explicar cómo la medición del desempeño inherente a la gestión para resultados permite paralelamente vislumbrar la idea de que, detrás del mejor desempeño, existe mayor capacidad institucional.

Si una mayor capacidad institucional está asociada a una mayor aptitud para utilizar los recursos humanos, financieros y naturales con que cuenta el gobierno, y la gestión por resultados configura una herramienta destinada a orientar la acción gubernamental para generar el mayor valor público posible —esto es, orienta la toma de decisiones de la aplicación de recursos hacia aquellas alternativas que logren los “mejores resultados”—, pues entonces en la medida en que los indicadores PEFA y/o PRODEV den cuenta de una mayor aptitud para una gestión por resultados exitosa ello será **condición suficiente** para una mejora en la capacidad institucional.

Sin embargo, es dable pensar que lo anterior no configura una condición necesaria, por los siguientes motivos:

- Pueden existir situaciones en las que, a través de los indicadores de desempeño objetivos propios de la metodología PRODEV no se verifique una mayor aptitud para la GpRD, y sin embargo, sí se evidencien mejoras en la capacidad institucional (por ejemplo, en la medida en que dicha mayor capacidad institucional sea fruto de mejores condiciones —humanas, de contexto, etc.— no observables y por lo tanto no medibles).¹⁰ Es decir, podrían existir otros factores externos que afecten la capacidad institucional que no son captados por la GpRD.

¹⁰ Debe tenerse en cuenta que en la literatura de gestión para resultados el término “valor público” se refiere a los cambios sociales **observables y susceptibles de medición** que el Estado realiza como respuesta a las necesidades o demandas sociales establecidas mediante un proceso de legitimación democrática y, por tanto, con sentido para la ciudadanía.

- Dado que los indicadores de PRODEV configuran un mínimo, si la situación de origen ya reflejaba un valor máximo del indicador (y la escala no sustenta una mejora posible), una sucesiva mejora de capacidad no será reflejada en los indicadores.¹¹

Así, la principal hipótesis de trabajo formulada en este estudio puede enunciarse como los cambios verificados en los indicadores de la gestión para resultados aplicando metodologías de medición tipo PRODEV/PEFA, se interpretarán como cambios en el mismo sentido en la capacidad institucional de la entidad bajo estudio.

4. Identificación de los *stakeholders*

Se procuró determinar para cada uno de los *stakeholders* el rol en el programa y la etapa del programa en la cual intervinieron, participaron y/o se beneficiaron. En el caso particular del Fosit se identificaron instituciones y/o grupos que intervinieron en la implementación del programa, e instituciones y/o grupos que se consideran beneficiarios del programa.

Conforme a la revisión de los documentos del proyecto y a partir de las entrevistas y consultas realizadas a quienes participaron y/o tuvieron relación con su diseño e implementación, pueden identificarse para los dos componentes SGFT y CHIP los siguientes *stakeholders*:

- **Tomadores de decisiones que revistan en las EE.TT. e implementaron el SGFT.** Se accedió a información de las cinco EE.TT. que participaron del programa: Municipio de Cali y los departamentos Valle del Cauca, Caldas, Cundinamarca y Antioquia. A la luz de los objetivos del programa, la capacidad institucional de dichas entidades se vio modificada en relación con los procesos utilizados para generar información financiera, la homogeneización de criterios de registro, la dotación de mecanismos informáticos necesarios para el funcionamiento del sistema (equipamiento informático, comunicaciones y software) y la capacitación del recurso humano aplicado.
- **Tomadores de decisiones pertenecientes a las EE.TT. que habiendo participado al comienzo del programa, finalmente no lo implementaron.** Este es el caso de las gobernaciones de Santander y Atlántico.

¹¹ Los requisitos mínimos se califican con una escala que va de cero a cinco, en la que cinco es la situación óptima. Los indicadores y los pilares también se califican con la misma escala. El promedio de todos los indicadores deriva en un índice que muestra la capacidad de GpRD de un gobierno subnacional.

- **Tomadores de decisiones pertenecientes a las EE.TT que no habiendo participado del programa desean incorporarse al mismo.** Este es el caso de la gobernación de Tolima.
- **Usuarios estratégicos:**
 - **Contaduría General de la Nación:** es el organismo encargado de centralizar la información y distribuirla a los usuarios. Para ello se presume que su capacidad institucional se ha visto impactada por el programa debido a actividades de adaptación de sus normas internas para implementar los nuevos sistemas y de la aplicación de nuevas metodologías de trabajo (a través de la revisión de planes de cuentas, análisis de las técnicas de consolidación, etc.), por la propia implementación del sistema de recepción y procesamiento de información financiera territorial, por la modificación de sus relaciones interinstitucionales con los organismos usuarios de información para atender sus demandas en tiempo, calidad y cobertura apropiadas, y por ser responsable y referente en la capacitación de los organismos usuarios y la difusión de información al público.
 - **Otros usuarios del CHIP:** son usuarios estratégicos la Contraloría General de la República (CGR), el Departamento Nacional de Planeación (DNP), la Dirección General de Apoyo Fiscal (DAF), el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP), el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) y el Banco de la República (BR).
- **El BID como cofinanciador del programa:** se presume que el Banco también va modificando su capacidad institucional con este tipo de experiencias, ya que van retroalimentando su capacidad de gestión y ello impacta en la eficiencia interna de sus procesos. En particular, y tal como se propuso originalmente, en este caso se pretende capturar el impacto a través del análisis de la matriz Edad-Desarrollo de los proyectos ya implementados en Colombia, que fundamentalmente apunta a evaluar la capacidad institucional de la entidad ejecutora (Fosit, MHCP).
- **Organizaciones no gubernamentales (ONG) y/o centros de estudios (universidades)** que periódicamente publiquen análisis de transparencia fiscal, *accountability*, acceso a la información financiera pública, etcétera.

Se accedió a los usuarios estratégicos a través de un cuestionario *ad-hoc*, que es complementado con la información que surge de la revisión de la bibliografía aplicada al caso y de los antecedentes del mismo. En otros casos, como ONG's y centros de estudio se relevó información mediante entrevistas.

5. Aplicación de la metodología al caso de estudio

Dentro de los objetivos del Programa Fosit, y a efectos de identificar su impacto, esta evaluación se focalizó en sus dos componentes principales.

- El impacto de la implementación del Sistema de Gestión Financiera Territorial (SGFT) sobre la capacidad institucional de los organismos intervinientes.
- El impacto de la implementación del Consolidador de Hacienda de Información Pública (CHIP) sobre la capacidad institucional de los organismos intervinientes.

a. Instrumentos de captación de la información

A continuación se describen los instrumentos de captación de información que se aplicaron al caso, y que fueron adecuados al tipo de entidad al que iban dirigidos y al componente del programa (SGFT o CHIP) cuyo impacto se procuró identificar.

i. Cuestionario para las entidades territoriales

Las fuentes principales de referencia consideradas para la elaboración de los cuestionarios fueron:

- Las preguntas incluidas en el cuestionario del programa PRODEV del BID, que si bien tiene como objetivo analizar el grado de avance e institucionalización de las prácticas e instrumentos de la gestión para resultados en el desarrollo en el sector público, "...es útil para diagnosticar la capacidad institucional de gestión para resultados y de ese modo contribuir con los elementos necesarios para elaborar una plan de mejoras institucionales, como para hacer seguimiento de la implementación de dicho plan" (PRODEV, 2011).¹²

¹² En el Manual del PRODEV (2011) "se exponen los pilares, componentes, indicadores y requisitos mínimos que forman parte de la metodología de análisis del Sistema de Evaluación PRODEV para gobiernos subnacionales y así facilitar su uso en el diagnóstico de los gobiernos subnacionales interesados en mejorar su gestión institucional".

- Las preguntas incluidas en el cuestionario del programa PEFA¹³ en su revisión 2011, el cual apunta a evaluar la gestión de las finanzas públicas, proporcionando información confiable sobre el desempeño de sus sistemas, procesos e instituciones. Conforme a sus objetivos, esta herramienta también constituye un aporte para el proceso de reforma del sector público, “determinando la medida en que las reformas estén produciendo mejor desempeño y creando mayores posibilidades de identificar reformas exitosas y extraer enseñanzas de las mismas” PEFA (2011). Si bien está dirigido a gobiernos nacionales, las preguntas se consideraron aplicables también a los gobiernos subnacionales que participaron del programa (departamentos y municipios).
- Las preguntas elaboradas por la UNCuyo-FCE a partir de la revisión de los documentos del proyecto y de las entrevistas y consultas realizadas a quienes participaron o tuvieron relación con el diseño e implementación del Fosit.

En el Anexo 2 se adjunta el cuestionario realizado a las entidades territoriales. En esta sección, se presenta una breve descripción de su estructura y componentes principales.

1. Acceso ciudadano a la información financiera del sector público: tanto la correspondiente a la etapa de presentación del presupuesto anual para su discusión legislativa como la correspondiente a la ejecución presupuestaria.
2. Administración de la información financiera.
 - Presupuesto:
 - Información económico-financiera para la discusión parlamentaria del presupuesto anual.
 - Elaboración de presupuestos plurianuales.
 - Clasificaciones de gasto utilizadas.
 - Análisis de riesgo.
 - Ejecución presupuestaria:
 - Información sobre disponibilidad de fondos para comprometer gastos.
 - Frecuencia y transparencia de las modificaciones presupuestarias.
 - Calidad y puntualidad de informes de ejecución presupuestaria.

¹³ PEFA es un programa de asociación patrocinado por el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, la Comisión Europea, el Departamento de Desarrollo del Reino Unido, el Ministerio de Relaciones Exteriores de Francia, el Ministerio de Relaciones Exteriores del Reino de Noruega y la Secretaría de Estado para Asuntos Económicos de Suiza

- Gasto público:
 - Comparación cuantitativa entre el presupuesto original y el gasto ejecutado.
 - Utilización de indicadores de desempeño para el seguimiento del gasto.
 - Eficacia de los controles internos del gasto no salarial.
- Contabilidad:
 - Compatibilidad del plan de cuentas.
 - Base contable utilizada: efectivo/caja y/o acumulación.
 - Elaboración de estados financieros consolidados.
- Sistema de Gestión Financiera Territorial:
 - Grado de integralidad de los subsistemas.
 - Identificación de razones para el funcionamiento no satisfactorio del sistema.
- Ingresos tributarios:
 - Registro de contribuyentes y medición de la base impositiva.
 - Eficacia en la recaudación.

Estas preguntas, a su vez, se dividieron en aquellas asociadas al contexto, a resultados y a impacto de acuerdo con las conceptualizaciones explicitadas en apartados precedentes. A partir de las respuestas a las preguntas del cuestionario se pretendía construir las situaciones “antes del Programa Fosit” y “después del Programa Fosit”, a fin de atribuir las diferencias al impacto del programa.

Cabe destacar que al no existir una línea de base al momento del diseño de la operación, no se cuenta con información que permita medir el impacto de la calidad, oportunidad y confiabilidad de la información sobre la capacidad institucional en forma directa.

Debido a la imposibilidad de construir una línea de base que refleje la situación “sin programa” para cada una de las EE.TT. analizadas, se optó por elaborar una que en promedio representara la situación previa a la implementación del programa respetando la estructura del cuestionario propuesto. Para ello se utilizó información proveniente de distintas fuentes. En algunos casos se empleó la encuesta de diagnóstico realizada por el propio programa en 2001. En otros, se trabajó con las encuestas que el BID relevó para algunas EE.TT. en el marco del programa SEP/PRODEV. También se encuestó a la gobernación de Tolima que no

implementó el programa pero que actualmente desea incorporarse al mismo. Y se realizaron entrevistas a referentes calificados que estuvieron en la etapa de diseño e implementación.

Para la situación “con programa” se contó con la información del PCR del proyecto (2010), con la evaluación externa realizada por Corredor Bello (2010), y es razonable pensar que quienes actualmente están cumpliendo funciones en el área de la hacienda pública de estas entidades (en algunos casos, miembros del equipo ejecutor) pudieron responder el cuestionario en la situación actual con criterio crítico. Asimismo, se tiene información provista por el BID a través de uno de los tutores de esta consultoría, que proviene del SEP/PRODEV aplicado a algunas de las entidades estudiadas (Valle del Cauca, Antioquia y Cundinamarca).

ii. Cuestionarios para otras entidades participantes/usuarios

En este caso el objetivo fue acceder a los referentes de las instituciones que se consideran usuarios estratégicos mediante un cuestionario estructurado para relevar su opinión calificada acerca del impacto que tuvo la implementación del Formulario Único Territorial (FUT) y la categoría contable sobre la capacidad de la institución en la cual revistan o cumplen funciones.

La estrategia de concentrarse en el FUT se sustenta en que estos referentes presumiblemente no tuvieran una idea suficientemente precisa y acotada sobre los componentes del Programa Fosit, por lo que su capacidad de comparación y evaluación sería mucho más clara si se los refería a un hito concreto dentro de la implementación del programa como el FUT.

A efectos de comprender qué aspectos incorpora este instrumento, se puede citar parte del Decreto 3402/07 que estableció su creación:

“... Adóptese un Formulario Único Territorial, FUT, de reporte de información, mediante el cual se recolectará información sobre la ejecución presupuestal de ingresos y gastos, y demás información oficial básica, para efectos del monitoreo, seguimiento, evaluación y control de las entidades territoriales.

... Las entidades del nivel territorial presentarán el FUT a través del Sistema Consolidador de Hacienda e Información Financiera Pública (CHIP), administrado por la Contaduría General de la Nación, al cual accederán las entidades del orden nacional que ostenten la calidad de usuario estratégico del sistema, y el Banco de la República”.

El cuestionario de base en este caso contiene preguntas de elaboración propia a partir de la revisión de los documentos del proyecto y de las entrevistas y consultas realizadas a quienes participaron y/o tuvieron relación con su diseño e implementación. Adicionalmente se elaboró un cuestionario dirigido a usuarios directos, ONG y centros de estudio, similar al anterior, que se focalizaba en el uso de la información contable pública por parte de ellos.

Los cuestionarios respectivos se presentan en los Anexos 3 y 4. Las líneas generales que procuran recabar son:

- En las entidades usuarias directas del FUT y de la categoría contable, se pretendió conocer en términos generales si su implementación ha modificado la gestión de la información respecto de la situación anterior:
 - Permitiendo agilizar sus procedimientos institucionales de gestión de la información (consolidación, análisis, presentación, publicación, según corresponda).
 - Simplificando formatos, medios y/o procedimientos de tratamiento de la información que significaban redundancias o duplicaciones.
 - Disminuyendo el grado de intervención discrecional para la puesta a punto de la información conforme a sus necesidades.
 - Permitiendo cumplir con las obligaciones que emanan del tratamiento de esa información de manera más oportuna y cierta.
 - Ayudando a monitorear, controlar y evaluar políticas públicas ejecutadas en los niveles subnacionales de gobierno.
 - Como pregunta abierta, que el usuario identificara qué elementos o características del FUT o de la categoría contable modificaría para lograr una información de mayor calidad (pueden sugerirse modificaciones en la información que se registra a través del canal, la consistencia de las preguntas para posterior comparación con información contable, el nivel de desagregación, la periodicidad, el canal por el cual se hace entrega de la información, sanciones disciplinarias por incumplimiento de la obligación de reportar).
- En el caso particular de las ONG y los centros de estudio (universidades) se preguntará la opinión acerca de la oportunidad en la disponibilidad de información, su confiabilidad, la publicidad, la frecuencia de publicación de la información, el grado

de adecuación del detalle o desagregación disponible, su accesibilidad, el grado de significación o grado de interpretación, su cobertura.

Las preguntas incluidas en estos cuestionarios han sido formuladas de manera tal que su respuesta da idea del cambio entre la situación “con programa” y la situación “sin programa”.

b. Construcción de indicadores

i. Indicadores para cada entidad analizada y atribuibles a cada dimensión

En el caso de las entidades territoriales usuarias del SFGT, las respuestas a las 51 preguntas del cuestionario son segmentadas en tres categorías, en concordancia con lo mencionado anteriormente: i) preguntas que refieren al contexto general de implementación del programa; ii) aquellas que hacen referencia a los productos que el programa entregó;¹⁴ iii) preguntas que apuntan a cuantificar diversas dimensiones del impacto del programa.

Esto permite abordar el análisis de cada una de las entidades en forma aislada para detectar patrones comunes entre ellas y luego proceder a focalizar las comparaciones interinstitucionales sobre categorías específicas.

Los indicadores de efectividad del SFGT toman de base sólo las respuestas a las preguntas de impacto, sin perjuicio que la información de las otras dos dimensiones se emplee para complementar y poner en contexto sus valores.

Para el cálculo de los indicadores de impacto, producto y contexto, se realizaron los siguientes ajustes a la información de campo: i) se fijaron valores de línea de base, considerados valores iniciales; ii) se calculó la diferencia entre los valores iniciales y finales; y iii) se corrigieron las diferencias encontradas en función de un coeficiente *proxy* de la capacidad institucional de partida de cada entidad.

En el primer caso, dado que el rango de valores va de 0 a 5 conforme a las alternativas de respuesta, se consideró pertinente corregir el valor mínimo para que este contemplara la situación de base o situación sin programa. Esto se debe a que considerar 0 para contrastar o referenciar el valor que efectivamente se respondió supondría que la situación sin programa constituye la peor de las alternativas disponibles para el encuestado, cuando en realidad en varios casos ello no es así. Tal como se explicitó en apartados anteriores, se consultó la base documental del programa (informes de diagnóstico, reporte de finalización, consultas a

¹⁴ Los puntajes asignados a cada pregunta pueden consultarse en el Anexo 5.

usuarios, etc.) y se consideró la información provista por el programa SEP/PRODEV, cuyo cuestionario fue respondido tanto por entidades que participaron de Fosit (Cundinamarca, Antioquia y Valle) como por entidades que no lo hicieron (Santander y Atlántico), lo que permitió tener una idea del estado de situación sin programa.

En el segundo, interesa obtener para cada dimensión un indicador de cambio entre la situación “con programa” y la situación “sin programa”. Siempre que se cuente con la información apropiada, este indicador puede ser estimado a través de cualquiera de las metodologías de evaluación de impacto tradicionales, como el método de diferencias en diferencias, el de variables instrumentales, el de diseño de regresiones discontinuas, método ex ante y ex post (*before-after*), entre otros (Khandker et al., 2010). La metodología aplicada en este caso es una “solución de compromiso” que sólo permitirá atribuir cambios en la capacidad institucional a través de las diferencias observadas en los valores iniciales y finales.

En cuanto al control de la capacidad institucional de partida de las EE.TT. participantes, y dado que en la base documental se menciona su diferente situación de inicio, se estimó un coeficiente de ajuste basado en: el producto bruto per cápita, el gasto público total per cápita y el coeficiente de dependencia (que publica el DNP y que contempla la participación de las transferencias desde el gobierno central sobre los recursos de la entidad territorial).

El cuadro 4 resume la información utilizada para el cálculo del coeficiente de ajuste.

Cuadro 4. Coeficiente de ajuste por capacidad institucional inicial

Indicadores	Antioquia	Cundinamarca	Valle	Caldas	Cali	Promedio nacional
Gasto público per cápita (miles de pesos por habitante)	514,16	606,90	238,78	424,50	725,65	446,46
Producto interno bruto per cápita (millones de pesos por habitante)	11,80	11,10	12,40	8,70	10,40	11,948
Dependencia (porcentaje de transferencias del gobierno central)	38,46	37,24	43,53	53,90	31,68	71,00
Coeficiente de ajuste por capacidad institucional	1,14	1,17	1,01	0,99	1,24	1,00

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la DANE (2012) y DNP (2012).

Así, por ejemplo, se corrigió la diferencia entre las respuestas a las preguntas de impacto y producto de Antioquia y la línea de base común dividiendo el valor de respuesta por 1,14. En el caso de Caldas, cuya capacidad institucional relativa resultó más limitada que el promedio nacional, al dividir el valor de sus respuestas por 0,99 se incrementaron marginalmente los valores de impacto.

En términos matemáticos, se procedió a aplicar las siguientes fórmulas:

$$x_j = \frac{\frac{1}{n} \sum_{i=1}^n \frac{r_{j,i} - lb_j}{c_i}}{(r_j^{max} - lb_j) \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n \frac{1}{c_i}} \text{ con } i = 1, \dots, n \text{ y } j = 1, \dots, k.$$

Donde:

x_j : es el impacto observado correspondiente a la pregunta j ;

$r_{j,i}$: es la respuesta de la EE.TT. i a la pregunta j ;

lb_j : es el valor de línea de base asignado a la pregunta j ;

c_i : es el coeficiente de ajuste por capacidad institucional de la EE.TT. i ;

r_j^{max} : es el valor máximo posible que puede tomar la pregunta j ;

n : es el total de EE.TT. involucradas en la evaluación. En este caso son cinco entidades.

k : es el número total de preguntas de impacto. En los cuestionarios empleados es 18.

$$z_j = \frac{\frac{1}{n} \sum_{i=1}^n \frac{r_{j,i} - lb_j}{c_i}}{(r_j^{max} - lb_j) \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n \frac{1}{c_i}} \text{ con } i = 1, \dots, n \text{ y } j = 1, \dots, m.$$

Donde:

z_j : es el resultado observado correspondiente a la pregunta j ;

$r_{j,i}$: es la respuesta de la EE.TT. i a la pregunta j ;

lb_j : es el valor de línea de base asignado a la pregunta j ;

c_i : es el coeficiente de ajuste por capacidad institucional de la EE.TT. i ;

r_j^{max} : es el valor máximo posible que puede tomar la pregunta j ;

n : es el total de EE.TT. involucradas en la evaluación. En este caso son cinco entidades.

m : es el número total de preguntas de resultado. En los cuestionarios empleados hay 11 preguntas.

Una vez obtenidos los x_j y z_j de cada pregunta, se calculó el promedio para cada dimensión. Los resultados para el conjunto de EE.TT. se presentan en el cuadro 5.

Cuadro 5. Indicadores de impacto y producto para las EE.TT.

Indicadores	Promedio	Desviación estándar
Impacto	74,49	20,6%
Producto	76,87	31,1%

Fuente: Elaboración propia.

Estos valores se deben considerar sobre una escala de 0 a 100. Dada la alta variabilidad observada en el indicador de contexto se optó por considerar sólo marginalmente su contribución y por ello no se presenta en el cuadro anterior.

En el caso del indicador de impacto, sus componentes alcanzan los siguientes puntajes parciales:

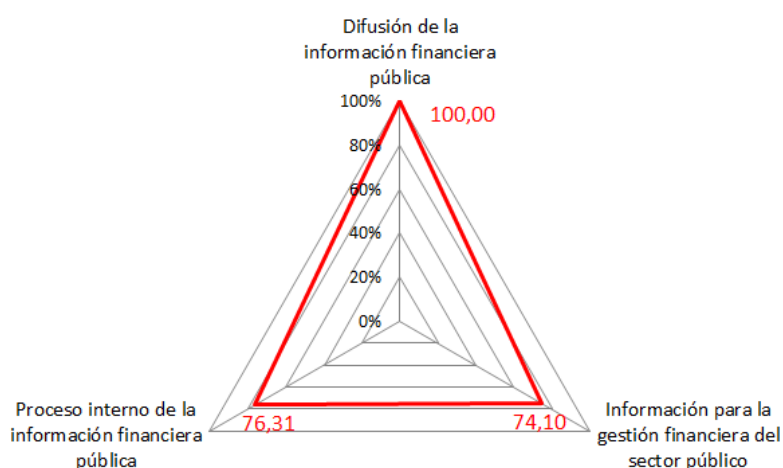
Cuadro 6. Componentes del indicador de impacto de las EE.TT.

Difusión de la información financiera pública	100,00
Información para la gestión financiera del sector público	74,10
Proceso interno de la información financiera pública	76,31

Fuente: Elaboración propia.

Lo anterior evidencia el impulso a la difusión de la información financiera pública, cierto énfasis relativo del SFGT hacia el mejoramiento del proceso interno de la información financiera pública y una relativa menor ponderación de la información para la toma de decisiones internas.

Gráfico 7. Componentes del indicador de impacto de las EE.TT.



Fuente: Elaboración propia.

En el caso de las encuestas a usuarios estratégicos, dada la metodología aplicada (la formulación de las preguntas) la información proveniente de los cuestionarios brinda el panorama de “cambio” o valor agregado de manera que sólo contemplan los resultados de impacto, no de producto ni contexto.

Entonces, a partir de la información relevada en los cuestionarios a usuarios directos del FUT o de la categoría contable se calcula un índice de mejora de la capacidad institucional a fin de captar esta parte del impacto del Programa Fosit.

Cada entidad encuestada asigna un valor de 0 a 5 de acuerdo a su percepción, donde 0 corresponde a situaciones en las que no se observaron mejoras y 5 a situaciones en las que la mejora fue relevante.

A partir de las respuestas brindadas por las entidades encuestadas se realiza un promedio simple (otorgándosele la misma ponderación a cada entidad), que luego se compara con el máximo valor que podría tomar dicha respuesta (el máximo valor en los cuatro casos es 5) a través de un cociente por pregunta entre el puntaje promedio de las respuestas de las entidades y el valor máximo de dicha pregunta. Mientras más cerca se esté del 100%, mayores han sido las mejoras.

Cuadro 7. Indicador de impacto de los usuarios estratégicos

Categoría	Indicador de impacto
Categoría FUT	66,25
Categoría contable	72,00
Indicador de impacto	67,75

Fuente: Elaboración propia.

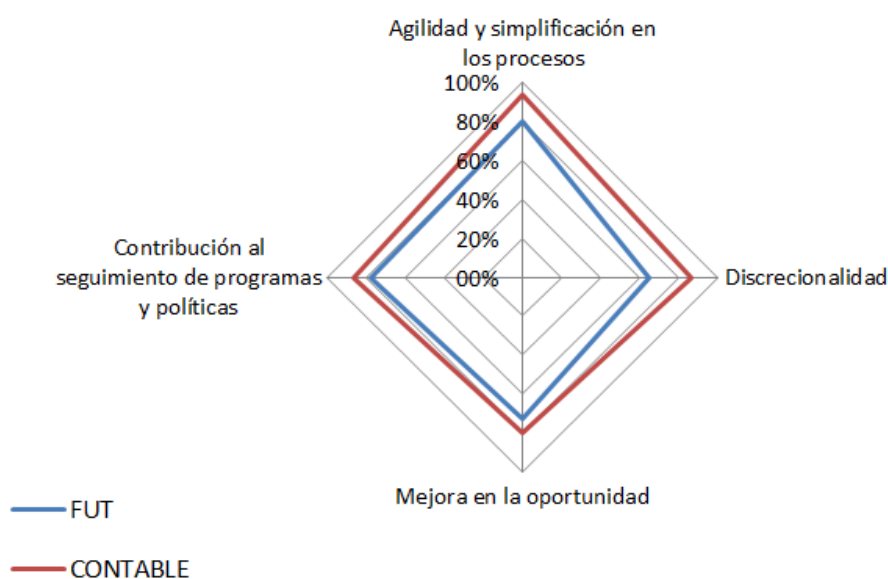
Los componentes del indicador de impacto de esta categoría alcanzan los puntajes parciales que figuran en el cuadro 8.

Cuadro 8. Componentes del indicador de impacto de los usuarios estratégicos

Componente	Categoría FUT	Categoría contable
Agilidad y simplificación en los procesos	80,0%	93,3%
Discrecionalidad	65,0%	86,7%
Mejora en la oportunidad de la información	72,5%	80,0%
Contribución al seguimiento de programas y políticas	77,5%	86,7%

Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 8. Componentes del indicador de impacto de los usuarios estratégicos



Fuente: Elaboración propia.

ii. Indicador de efectividad

Para agregar los resultados parciales correspondientes al CHIP y al SGFT y proceder al cálculo del indicador de efectividad en forma agregada se ponderaron los resultados provenientes de los indicadores de impacto de los cuestionarios a las EE.TT. y los usuarios estratégicos.

Los ponderadores utilizados corresponden a la proporción en que se asignaron los montos de inversión del proyecto al CHIP y al SGFT.

Cuadro 9. Ponderadores de agregación

Inversiones distribuidas por proyecto	Monto total al 30 de junio de 2010* (dólares de EE.UU.)	Ponderador
Implementación del CHIP en la CGN y las EE.TT.	4.515.830	0,51
Implementación del SGFT en las EE.TT.	4.282.346	0,49

* Incluye el aporte del BID y la contraparte local.

Fuente: Elaboración propia en base a datos Fosit-MHCP.

El indicador de efectividad estimado se muestra en el cuadro 10.

Cuadro 10. Indicador de efectividad del Programa Fosit

Concepto	CHIP	SGTF	Indicador de efectividad
Indicador de impacto	67,75	74,49	0,71
Ponderador	0,51	0,49	
Indicador de efectividad	0,35	0,36	

Fuente: Elaboración propia.

iii. Indicador de eficiencia

Como se mencionó en el apartado metodológico, la eficiencia se logra cuando la intervención convierte los insumos en productos o servicios que cumplen con la combinación adecuada de calidad y cantidad. Supone que la organización puede ejercer el control sobre la cantidad y calidad de los productos obtenidos.

Se propone evaluar esta dimensión a través de un indicador compuesto por dos partes: una primera que se asocia con la eficiencia operacional; una segunda que se relaciona con la eficiencia financiera y que apunta al proceso mismo de asignación de los recursos en términos temporales.

En cuanto a la eficiencia operacional, y conforme a la conceptualización realizada en apartados precedentes, se consideran los indicadores de producto correspondientes al SGFT y al CHIP. En el primer caso, se han utilizado los resultados de la encuesta a las EE.TT. En el segundo, se considera que el proyecto ha alcanzado plenamente los objetivos en términos de productos.¹⁵ Para agregar ambos resultados se utilizaron los mismos ponderadores que en el caso del indicador de efectividad.

El indicador de eficiencia operacional estimado se muestra en el cuadro 11.

Cuadro 11. Indicador de eficiencia operacional

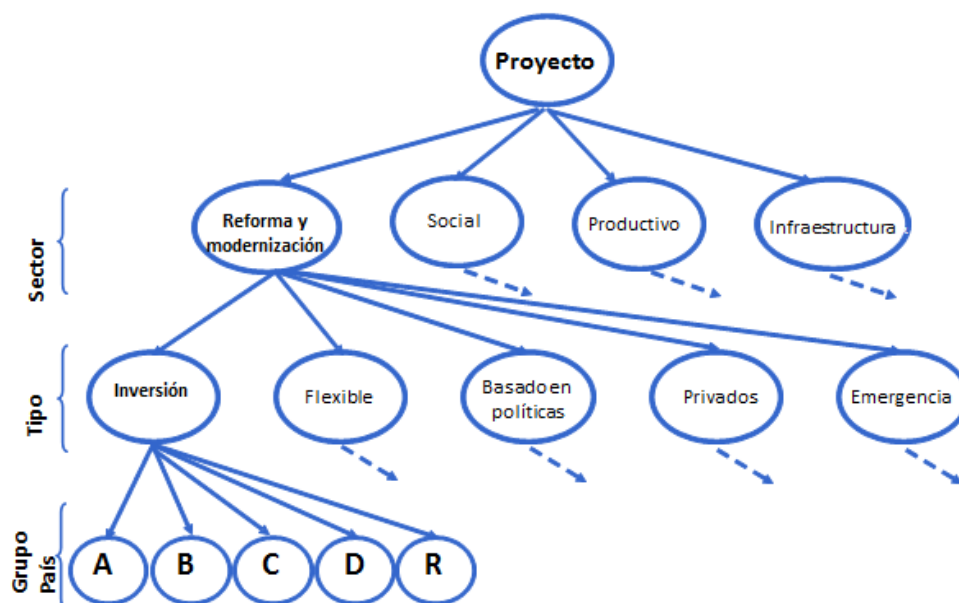
Concepto	CHIP	SGFT	Indicador de eficiencia operacional
Indicador de resultado	100,00	76,87	0,89
Ponderador	0,51	0,49	
Indicador de eficiencia operacional	0,51	0,37	

Fuente: Elaboración propia.

En relación con el segundo componente de eficiencia, se comparó el cronograma de desembolsos de programas de reforma y modernización del Estad, el tipo inversión y el capital ordinario que han sido totalmente desembolsados o cancelados en los últimos quince años en Colombia.

¹⁵ El programa cumplió el objetivo de implementación en 70 entidades estratégicas.

Gráfico 9. Clasificación básica de proyectos



Fuente: Elaboración propia.

En el caso bajo estudio, ciertos factores o riesgos no contemplados inicialmente tuvieron importante incidencia por lo que conllevaron esfuerzos adicionales y mayores tiempos de los previstos para la ejecución de los proyectos y el programa; por este motivo resultó interesante incorporar la dimensión temporal al indicador de impacto. Entre esos factores no considerados previamente se pueden mencionar la necesidad de convocar, concertar, definir e integrar múltiples entidades con similitudes en sus funciones y normatividad, pero disímiles en su interpretación, ejecución e interés político; la diversidad en los niveles de desarrollo y capacidad de aprehensión de nuevas técnicas y tecnologías; las limitaciones en recursos tecnológicos y físicos de las entidades; los contratos de largo plazo con terceros para la gestión de rentas; el cambio en los proveedores por el no logro de objetivos en los tiempos previstos; el acatamiento de exigentes requisitos y amplios plazos en cronogramas de contratación (mínimo seis meses); los cambios en los niveles de gobierno nacional, territorial y del programa (viceministro y gerente del programa).

Con la incorporación de la dimensión temporal se procura complementar el indicador de eficiencia operacional, pues en esta órbita de análisis también participa significativamente la idea de capacidad ya que en su esencia se considera la dinámica de aplicación de los fondos asignados al Programa Fosit.

Si se cuenta con información para cada programa que permita cuantificar la proporción del total desembolsado año tras año hasta su finalización, cada uno irá

Cuadro 12. Indicador de eficiencia

Concepto	Indicador de eficiencia
Indicador de eficiencia operacional	0,89
Eficiencia dinámica	0,26
Indicador de eficiencia	0,58

Fuente: Elaboración propia.

iv. Indicador de equidad

El Programa Fosit no tiene por objetivo específico mejorar la equidad en la ciudadanía o entre las entidades territoriales y/o centrales. En este sentido podría optarse por no incluir esta dimensión en la evaluación. No obstante, al promover la creación de condiciones y capacidades de entidades clave para fortalecer la capacidad institucional, debería considerarse como un resultado emergente.

Pero además, el funcionario debería considerar esta dimensión a la hora de rendir cuentas sobre su gestión a sus ciudadanos.

En efecto, uno de los puntos del Plan de Desarrollo Departamental de Cundinamarca 2012-2016, es "... Garantizar el fortalecimiento institucional de municipios y regiones que permita a los territorios ser gestores de su desarrollo en condiciones de equidad". Equidad no sólo para el desarrollo integral del ser humano sino también para el territorio en niveles municipales.

En el caso de Caldas, una de las principales características del Plan de Desarrollo 2012-2015 es que sea promotor de equidad: "... El plan de desarrollo debe promover una justa distribución y acceso a los recursos, las oportunidades y el poder para toda la población en condiciones de igualdad".

El objetivo general del Plan de Desarrollo 2012-2015 del Valle del Cauca, es "... Ampliar las oportunidades de desarrollo humano, con equidad, a los sectores sociales, grupos poblacionales y territoriales en el departamento". Más precisamente uno de los objetivos específicos es "Fortalecer nuevas prácticas y nuevas capacidades ciudadanas e institucionales hacia la consolidación y desarrollo de una política pública departamental con equidad, que atienda la diversidad, la diferencia y haga partícipe a la población".

El Plan de Desarrollo 2012-2015 de Antioquia sostiene como uno de los principios supremos el de equidad regional: "las bases de las relaciones de la ciudad con la región, el

departamento y la nación son la articulación, el respeto por sus dinámicas y realidades propias y la promoción decidida del desarrollo justo, racional, equilibrado y sostenible en todo el territorio”.

Por su parte el Ministerio de Hacienda y Crédito Público en su Plan Estratégico 2010-2013 tiene como objetivo, entre otros, proveer servicios y productos de calidad que apunten al equilibrio de las finanzas públicas y al crecimiento sostenido de la economía a través de actividades ejercidas con competencia, transparencia, oportunidad, buscando la satisfacción del cliente interno y externo, y encaminadas al mejoramiento continuo de la entidad. Esta política de calidad institucional propende a la equidad social y al bienestar de la población.

En suma, estas entidades, tanto a nivel del gobierno central como territorial, manifiestan e incorporan en su gestión y política un gran interés por la equidad ya sea hacia dentro de su territorio como entre las distintas regiones.

Recuadro 3. Equidad en el Programa Fosit

Es importante señalar que la mejora o no sobre la equidad (o en la distribución de resultados) que se quiere analizar en esta evaluación puede ser medida en distintas unidades.

La primera unidad de análisis es la más desagregada: individuos o familias. La pregunta que se quiere abordar es cuál ha sido el efecto del Programa Fosit sobre la distribución de resultados como proxy de equidad entre los individuos o familias dentro de cada uno de los territorios de Colombia que ejecutaron el programa y cuál es la diferencia respecto de los que no lo llevaron a cabo. Algunos efectos en las distribuciones de resultados podrían ser analizados a través del efecto que tuvo este nuevo sistema de información en la progresividad o regresividad del sistema tributario. Por otro lado, se quisiera analizar si el gasto de mayor calidad ha mejorado la provisión de bienes y servicios por parte del Estado a los individuos y cómo es la nueva distribución de transferencias. Por último, luego de tener en cuenta los efectos de los impuestos y las transferencias, sería interesante conocer el impacto sobre la distribución de los ingresos netos de los individuos o familias. No obstante, es muy difícil poder observar el efecto del programa en los cambios distributivos, ya que existe una gran gama de factores externos e internos que se modifican en forma simultánea y tienen efectos sobre las distribuciones de resultados de individuos. Entonces, si bien es posible creer que el programa en una primera instancia tendría efectos en esta dimensión desagregada, dichos efectos aparecerán muy a largo plazo y, además, es casi imposible poder aislarlos para conocer sólo el efecto del programa en la equidad en la ciudadanía.

Un segundo tipo de unidades de análisis corresponden a aquellas de mayor agregación, en este caso a nivel territorial. De esta manera resulta interesante analizar cómo el programa puede acrecentar o disminuir asimetrías regionales, departamentales y municipales. Es decir, no se analiza la equidad hacia dentro de cada territorio o entidad sino más bien se evalúa el efecto del programa en la inequidad interterritorial. El programa puede tener un impacto en términos de equidad profundizando las diferencias que ya existían en la situación “sin programa”, dado que puede haber ocurrido que sólo se beneficiaran entidades territoriales que tenían los recursos humanos y físicos necesarios para una implementación exitosa, mientras que otras entidades más postergadas no pudieron implementarlo o lo hicieron sin tanto éxito, justamente porque desde un principio tenían una capacidad institucional inferior. Si por el contrario las entidades territoriales que se beneficiaron eran las más postergadas y su implementación fue exitosa, es posible conjeturar que la inequidad entre las 32 entidades territoriales disminuirá.

Dentro de los tipos de proyectos en que se enmarca el Programa Fosit, sería muy interesante realizar un análisis de equidad desde el enfoque de igualdad de capacidades. En particular, centrándose en la capacidad ciudadana y en la participación en la vida comunitaria.

La hipótesis subyacente es que si el programa mejora la capacidad ciudadana al incorporar y alcanzar a los ciudadanos información confiable, oportuna y completa, estos comienzan a estar en igualdad de condiciones para realizar sus funciones, tales como monitorear y seguir las políticas públicas. De esta manera una ciudadanía y un sistema gubernamental con capacidades iguales redundan en una mayor libertad real de elección, lo que tendería a eliminar inequidades regionales e individuales. Debido a la poca información disponible y a la complejidad para aislar el efecto de atribución del de contribución, la dimensión de equidad se incorpora al Índice Integral como una dimensión neutra.

A continuación se presenta un análisis secundario sobre la distribución de los recursos para la implementación del SGFT en las cinco entidades territoriales evaluadas siguiendo el enfoque de la igualdad de resultados.

Una medida de dispersión propuesta es el coeficiente de variación, que se calcula como el cociente entre el desvío estándar y la media. Los recursos provenientes del préstamo del BID fueron distribuidos en cuatro entidades territoriales en forma igualitaria. El coeficiente de variación de los fondos totales de las dos fuentes de financiamiento es bastante bajo y ronda en 0,29.

Cuadro 13. Distribución total del SGFT por fuentes de financiación

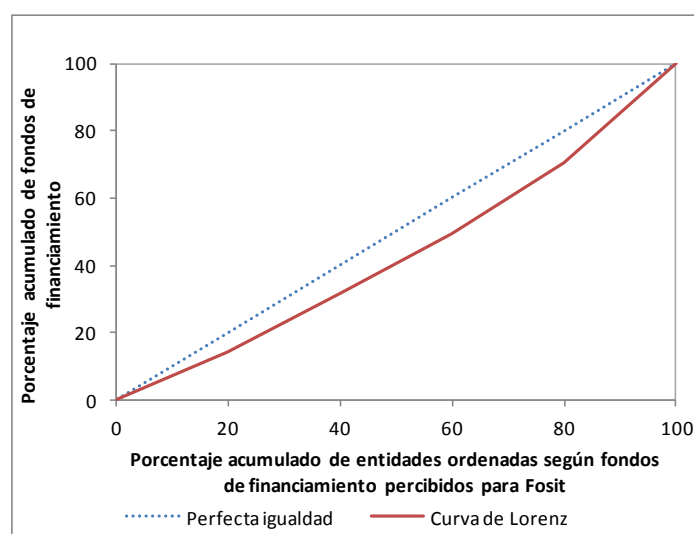
(en dólares según tasa de cambio representativa del mercado)

Fuente de financiación	BID	LOCAL	TOTAL
Departamento de Antioquia	-	393.295	393.295
Departamento de Caldas	382.911	107.937	490.848
Departamento de Cundinamarca	382.911	441.048	823.959
Departamento de Valle	382.911	123.913	506.825
Municipio de Cali	382.911	202.519	585.430
Desvío estándar	171.243	154.351	162.574
Media	306.329	253.742	560.071
Coeficiente de variación	0,56	0,61	0,29

Fuente: Elaboración propia en base a datos Fosit-MHCP

Cuando se realiza el análisis utilizando como medida gráfica la Curva de Lorenz, que se traza considerando el porcentaje acumulado de entidades ordenadas según la magnitud de los recursos de financiamiento en el eje horizontal y el porcentaje acumulado de los montos financiados en el vertical, se observa cierto grado de desigualdad. El índice de Gini asociado a esta curva es de 0,17. Dicho índice toma valor uno cuando la desigualdad es máxima (una sola entidad tuvo todo el financiamiento y las demás tuvieron que implementar el programa con recursos propios) y valor 0 cuando la igualdad es perfecta.

Gráfico 11. Distribución de los fondos de financiamiento entre las EE.TT.

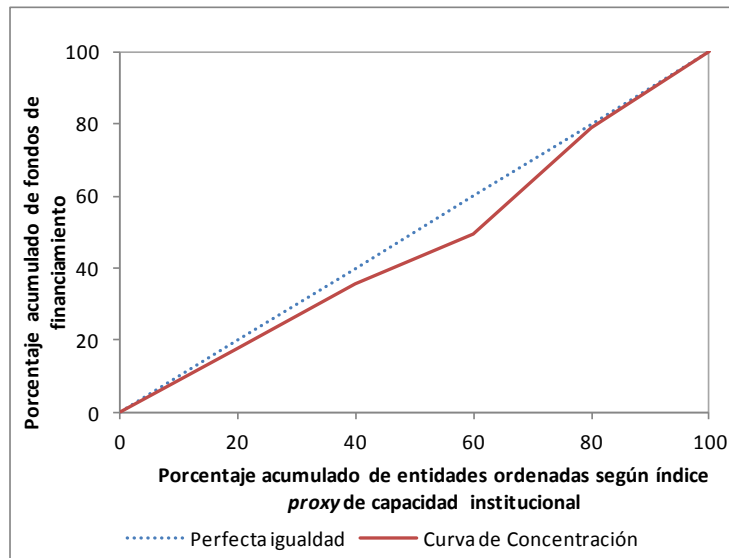


Fuente: Elaboración propia en base a datos Fosit-MHCP.

Cuando se grafica la curva de concentración, esto es, se ordenan las entidades territoriales según su rezago en cuanto a la dependencia de transferencias nacionales, gasto público per cápita y producto bruto per cápita¹⁶, se observa que la curva se encuentra por debajo de la línea diagonal, lo que estaría mostrando una concentración de recursos de financiamiento entre las entidades menos rezagadas. El índice de concentración asociado a esta curva es 0,25.

¹⁶ Las más rezagadas son Caldas, Valle y Antioquia; las menos, Cundinamarca y el municipio de Cali.

Gráfico 12. Concentración de los fondos de financiamiento entre las EE.TT.



Fuente: Elaboración propia en base a datos Fosit-MHCP.

El hecho de que la mayor parte de recursos se concentrasen en las entidades territoriales menos rezagadas puede explicarse a partir de la idea de comportamientos de imitación. Es de esperar que las entidades más avanzadas tengan mayor probabilidad de éxito en la implementación del programa, lo que crea incentivos para que las demás entidades se incorporen al programa y se aprovechen economías de escala.

c. Indicador Integral de Impacto

Luego de la normalización y agregación de los indicadores parciales en cada una de las dimensiones, se calcula el Indicador Integral de Impacto (III) para el programa.

Aplicando un criterio conservador, en este caso se supondrá que $\alpha_i = 1/3$. Es decir, igual ponderación para cada dimensión.

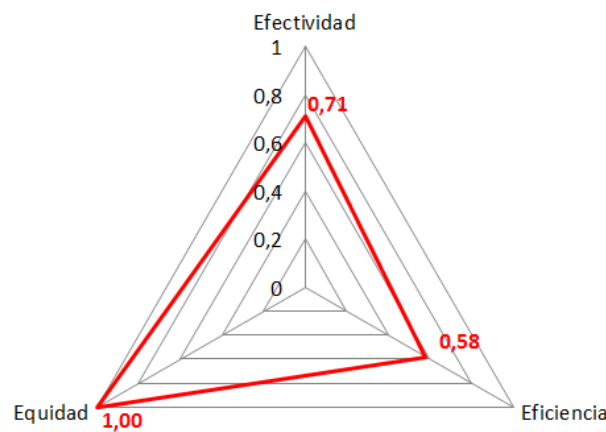
Esto se explica por los siguientes motivos:

- De esta forma se considera que el Indicador Integral no es más que la media geométrica de los indicadores de dimensiones parciales. Este tipo de configuración para estadísticas de tendencia es relativamente menos sensible a valores atípicos (*outliers*), lo cual es consistente con un indicador que procure mantener cierta paridad entre las dimensiones de eficiencia, efectividad y equidad.
- Contempla contribuciones marginales decrecientes:
 - sucesivos incrementos de igual magnitud en una de las dimensiones (dejando las demás constantes) aportan cada vez menos al Indicador Integral, lo cual “castiga”

relativamente situaciones extremas de buenos desempeños en unas dimensiones que presenten malos desempeños en otras;

- si alguna de las dimensiones se incrementara o disminuyera en 10%, el III responde en función del exponente $\alpha_i = 1/3$, acusando un cambio de cerca del 3,3%, inferior a la mejora parcial.
- El grado de sustituibilidad entre dimensiones es constante e igual a 1: la mejora de 10% en una dimensión puede ser compensada exactamente por un deterioro de igual magnitud porcentual (no absoluta) de otra de ellas, sin dar preferencias a ninguna en particular.

Gráfico 13. Indicadores parciales de eficiencia, efectividad y equidad



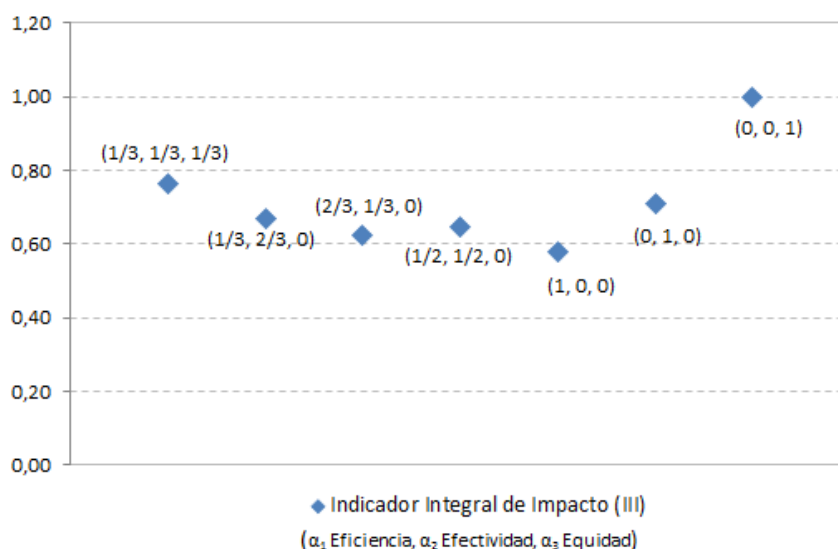
Fuente: Elaboración propia.

Dado que en los apartados anteriores los distintos indicadores de dimensión ya están escalados contemplando sus valores en referencia con un valor de base, sólo corresponde remplazar sus valores en la fórmula:

$$III = (0,71)^{1/3} (0,58)^{1/3} (1)^{1/3} = 0,76$$

A modo de ejercicio se han considerado diferentes escenarios para los valores de los ponderadores α_i , lo que arrojó la situación presentada en el gráfico 14.

Gráfico 14. Sensibilidad del Indicador Integral de Impacto a las variaciones en los α_i



Fuente: Elaboración propia.

Si se exceptúa el escenario en que la única dimensión considerada es la equidad (que aparece en el extremo derecho del gráfico), y dado que justamente no fue una dimensión expresamente contemplada como objetivo, el conjunto de escenarios arroja valores de entre 0,58 y 0,76 para el desempeño del programa, lo cual indica que el Indicador Integral es relativamente robusto a diferentes configuraciones de las preferencias sobre dimensiones.

d. Contenido cualitativo del Indicador Integral de Impacto

Habiendo calculado el III en los apartados anteriores, resta poner en valor aquellos alcances numéricos; esto es, ¿cómo se interpreta o qué significado tiene el valor de 0,76 a la luz de las preguntas de investigación del caso?

En relación con la primera de las preguntas oportunamente formuladas, y en un todo compatible al resultado numérico del III, el Programa Fosit ha contribuido a mejorar la capacidad institucional de las entidades centrales y de las EE.TT. participantes.

En cuanto a las preguntas restantes (si el impacto es atribuible sólo al programa, cómo puede identificarse dicho impacto, cómo se logró o cuáles fueron los mecanismos a través de los cuales operó, etc.) cabe realizar los siguientes comentarios.

Tomando como referencia la clasificación de intervenciones que se presenta en el cuadro 1 del primer capítulo, el Programa Fosit puede catalogarse como una intervención complicada: participaron múltiples agencias bajo un esquema interdisciplinario e

interjurisdiccional (organismos del nivel central de gobierno y gobiernos subnacionales, cada uno con sus objetivos, estímulos e incentivos no siempre compatibles entre sí).

Y si bien en función de los objetivos e instrumentos de la intervención, es posible vislumbrar a priori una cadena causal de insumos-productos-impactos, la cantidad de agentes intervinientes y el escaso número de variables identificables y empíricamente medibles, comparables y/o que pueden seguirse dificultaron las posibilidades para i) medir el efectivo impacto del programa en su conjunto de manera simple y directa e ii) identificar la “mejor práctica” o la “receta” óptima a seguir en caso de que se pretendiera replicar el programa.

Por eso en secciones anteriores se planteó el concepto de contribución: la intervención es parte de un “paquete causal” que junto con otros factores (no siempre observables) dan cuenta de los efectos observados.

En las entrevistas realizadas, así como a través de los cuestionarios recibidos, han quedado en evidencia las diferentes capacidades institucionales de las entidades intervinientes y los efectos del contexto sobre el programa: fundamentalmente el ciclo político, que introdujo significativos rezagos en el cronograma de ejecución, pero también las actitudes de los funcionarios responsables de la implementación respecto de la conveniencia del programa, el efecto “imitación” entre entidades que puede haber potenciado la implementación, o las rivalidades interinstitucionales que también la afectaron en algún grado, etcétera.

Sin embargo, **la estrategia de medición de impacto del programa ha dado sus frutos** ya que es posible identificar para el programa en su totalidad, un conjunto de efectos sobre los procesos de gestión de la información financiera pública que evidencia una mejora en la capacidad institucional de las entidades intervinientes.

Conforme a la información resultante de los instrumentos de captación de información aplicados, en el caso del SFGT implementado en cinco entidades territoriales el impacto favorable sobre la capacidad institucional se ha evidenciado a través de lo siguiente:

- Mayor difusión de la información financiera pública, cumpliendo adecuados criterios de calidad, oportunidad y en formatos homologados que coadyuvan al mayor control social.
- Mejoras en la información que el sistema provee sobre la disponibilidad de fondos públicos. Esto ha permitido perfeccionar la previsión y el seguimiento de los flujos de caja, proveyendo mayor confiabilidad en la información y un horizonte para la

información periódica adecuado a la gestión del gasto, y ha mejorado la oportunidad en la toma de conocimiento acerca de ajustes a asignaciones presupuestarias.

- Mejoras en la cobertura y el grado de compatibilidad de los informes presupuestarios del ejercicio en curso, lo que junto con la mayor disponibilidad de información financiera pública facilita la gestión de los organismos de control.
- Mayor integridad y puntualidad en la presentación de los estados financieros anuales, junto con una menor intervención humana en las tareas de consolidación, agregación y/o reclasificación del gasto público.
- Mayor eficacia en el control interno del gasto.
- Mayor grado de cumplimiento de las normas sobre procesamiento y registro de las transacciones.

En prácticamente la totalidad de los casos cada entidad reporta valores superiores a los de sus líneas de base. En función de las entrevistas realizadas y las fuentes de información consultadas, este impacto es fundamentalmente atribuido al programa, tanto como resultado del software instalado como de los foros de capacitación de funcionarios que el programa ejecutó: el mayor grado de automatización¹⁷ y celeridad en la gestión de la información permitieron, entre otras mejoras, disminuir demoras, minimizar errores e incluso erradicar oportunidades de fraude tributario que existían anteriormente, todos avances que redundaron en una mejora de la gestión de la información financiera pública.

En el caso de las entidades centrales o usuarios estratégicos de la información (DNP, DANE, Banco de la República, CGN, CGR, etc.) también el programa tuvo un impacto favorable en la gestión de la información financiera pública. Previo a la implementación del CHIP el intercambio de información se realizaba vía diskettes y/o registros escritos aislados, siguiendo cronogramas no siempre ajustados; a partir de su puesta en funcionamiento este circuito utiliza fundamentalmente vías electrónicas, bajo formatos preestablecidos y con fechas definidas.

A través de las diversas fuentes consultadas (entrevistas, cuestionarios, revisión de reportes, etc.) puede decirse que la implementación del CHIP ha mejorado la gestión institucional de la información en los siguientes aspectos:

- Agilizar los procedimientos institucionales de gestión de la información (consolidación, análisis, presentación, publicación, según corresponda).

¹⁷ En muchos casos el manejo de información se realizaba sólo en formato papel.

- Simplificar formatos, medios y/o procedimientos de tratamiento de la información que anteriormente significaban redundancias o duplicaciones.
- Disminuir en algún grado la intervención discrecional para la puesta a punto de la información conforme a sus necesidades.
- Permitir el cumplimiento de las obligaciones que emanan del tratamiento de esa información de manera más oportuna y cierta.

D. Conclusiones

El Programa Fosit puede catalogarse como una intervención *complicada*, a la luz de la clasificación de Rogers (2008): en este programa participaron múltiples agencias bajo un esquema interdisciplinario e interjurisdiccional (organismos del nivel central de gobierno y gobiernos subnacionales, cada uno con objetivos, estímulos e incentivos no siempre compatibles entre sí).

Es posible identificar para el Programa Fosit en su totalidad un conjunto de efectos sobre los procesos de gestión de la información financiera pública que evidencia una mejora en la capacidad institucional de las entidades intervinientes.

En el caso del SFGT implementado en cinco entidades territoriales, el impacto favorable sobre la capacidad institucional se ha evidenciado a través de una mayor difusión de la información financiera pública y la consecución de estándares más exigentes de calidad, cobertura, oportunidad, compatibilidad e integridad, lo que permite un control más eficaz del gasto público.

En el caso de las entidades centrales o usuarios estratégicos de la información (DNP, DANE, Banco de la República, CGN, CGR, etc.), también el programa tuvo un impacto favorable en la gestión de la información financiera pública, por cuanto ha logrado agilizar procedimientos, simplificar formatos, disminuir la intervención discrecional y coadyuvar al cumplimiento de las obligaciones relacionadas con la oportunidad en su tratamiento.

La metodología propone la estimación de un Indicador Integral de Impacto (III) que resume los efectos previstos y emergentes, deseados y no deseados, que toda intervención puede tener sobre la eficiencia, efectividad y equidad. Esto permite que las tres dimensiones “compitan” en su contribución al Indicador Integral por lo que este resulta un promedio ponderado entre los tres indicadores dimensionales.

Al aplicar la metodología a la evaluación del impacto sobre la capacidad institucional del Programa Fosit se tuvieron los siguientes resultados:

- En términos de efectividad el programa tuvo un buen desempeño, arrojando un indicador parcial de 0,71, en una escala de 0 a 1.
- El indicador de eficiencia tiene dos componentes que resumen dos realidades: en términos de eficiencia operacional, el programa muestra muy buenos resultados (0,89). Sin embargo, cuando se incorpora la dimensión temporal de ejecución del programa, que toma en cuenta el efectivo cronograma de implementación, el indicador de eficiencia cae a 0,58 como resultado de los rezagos de los desembolsos de préstamo consecuencia de las demoras en la ejecución.

Al estimar el III, el proyecto obtiene una calificación de 0,76, valor imparcialmente representativo del desempeño general logrado con la implementación del Programa Fosit.

Referencias bibliográficas

- Abeyasekera, S. 2001. *Quantitative analysis approaches to qualitative data: why, when and how*. Reading (UK): Statistical Services Centre, University of Reading.
- Alonso, G. 2007. “Las capacidades institucionales entre el estado y la sociedad”. En *Panel de Capacidades Estatales: debate teórico y metodológico*. IV Congreso Argentino de Administración Pública, Buenos Aires.
- Baena, Olabe P. y T. Kahn. 2012. “From Information to Participation: The Potential of New Technologies on Accountability Initiatives”. *Technical notes*, Nro. 355, Inter-American Development Bank.
- Coleman, W. y T. Porter. 2000. “International Institutions, Globalisation and Democracy: Assessing the Challenges”. *Global Society*, Vol. 14, Nro. 3, pp. 377-98.
- Corredor Bello, L. 2010. *Evaluación final Programa Fosit*. Bogotá: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
- DANE (Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas). 2012. “Cuentas departamentales base 2005. Resultados PBI departamental, 2009 y 2010”. Bogotá: DANE.
- DNP (Departamento Nacional de Planeación). 2010. “Desempeño fiscal de los departamentos y municipios”. Bogotá: DNP.
- DFID (Department for International Development). 2012. “Broadening the range of designs and methods for impact evaluations”. *Working Papers*, Nro. 38, Report of a study commissioned by the Department for International Development (Stern, E. (Team Leader), Stame, N., Mayne, J., Forss, K., Davies, R., and Befani, B.)
- Ebrahim, A. y E. Weisband. 2007. *Forgoing Global Accountabilities: Participation, Pluralism and Public Ethics*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Edwards, M. y D. Hulme. 1996. “Too Close for Comfort? The Impact of Official Aid on Nongovernmental Organizations”. *World Development*, Vol. 24, No. 6, pp. 961-73.
- Fox, J. y L. Brown (eds). 1998. *The Struggle for Accountability: The World Bank, NGOs, and Grassroots Movements*. Cambridge, MA: The MIT Press.
- Gravelle, H. y R. Rees. 2006. *Microeconomía*. Madrid: Pearson Prentice Hall.
- Gertler, P., S. Martinez, P. Premand, L. Rawlings y C. Vermeersch. 2011. *Impact Evaluation in Practice*. Washington, D.C.: World Bank.
- Gobernación de Antioquia. 2012. “Antioquia la más educada”. Proyecto del Plan de Desarrollo Departamental 2012-2015.

- Gobernación de Caldas. 2012. “Caldas compromiso de todos”. Plan de Desarrollo Departamental 2012-2015.
- Gobernación de Cundinamarca. 2012. “Cundinamarca calidad de vida”. Proyecto del Plan de Desarrollo Departamental 2012-2016.
- Gobernación del Valle del Cauca. 2012. “El Valle vale”. Proyecto del Plan de Desarrollo Departamental 2012-2015.
- Goetz, A. y R. Jenkins. 2002. *Voice, Accountability and Human Development: The Emergence of a New Agenda*. Background paper for the UN Human Development Report.
- IIEP-UNESCO (International Institute for Educational Planning-United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization). 2008. “Capacity Development in Educational Planning and Management for Achieving EFA”. Documento interno de trabajo. En *Institucionalidad de los Ministerios de Educación. Los procesos de reforma educativa de Chile y la Argentina en los años 90*.
- Keijzer, N. et al. 2011. *Bringing the Invisible into Perspective. Reference Paper for Using the 5Cs Framework to Plan, Monitor and Evaluate Capacity and Results of Capacity Development Processes*. Maastricht: ECDPM.
- Khandker, S., G. Koolwal y H. Samad. 2010. “Handbook on Impact Evaluation. Quantitative Methods and Practices”. Washington, D.C.: The World Bank.
- Mayne, J. 2008. “Contribution Analysis: An Approach to Exploring Cause and Effect”. *ILAC Brief*.
- MIRA. 2011. “Glosario. Definiciones y palabras clave. Concurso MIRA-BID”. Washington, D.C.: BID.
- MCHP (Ministerio de Hacienda y Crédito Público). 2010. “Plan estratégico del Ministerio de Hacienda y Crédito Público 2010-2013”. Bogotá: Oficina Asesora de Planeación.
- Mokate, K. 2001. Eficacia, eficiencia, equidad y sostenibilidad: ¿qué queremos decir? En *Documentos de Trabajos I-24*. Washington, D.C.: INDES, BID.
- Newell, P. y S. Bellour. 2002. “Mapping Accountability: Origins, Contexts and Implications for Development”. En *IDS Working Paper*, Nro. 168. Sussex: UK Institute of Development Studies.
- Oakerson, R. 1989. “Governance Structures for Enhancing Accountability and Responsiveness. En J. L. Perry (ed) *Handbook of Public Administration*, pp. 114. San Francisco: Jossey-Bass.

- OECD/DAC (Organisation for Economic Co-operation and Development/Development Assistance Committee). 2006. “The Challenge of Capacity. Working Towards Good Practice”. En *Guidelines and Reference Series*. París: OECD.
- OGC (Office of Government Commerce). 2007. “Managing Success Programmes”. London: TSO, pp. 51.
- Olivera, M. 2008. “Sobre teoría de juegos, proceso presupuestal y situación fiscal en Colombia”. *Nueva Serie Cuaderno, Nro. 27*. Colombia: Fedesarrollo.
- PCR (Informe de Terminación de Proyecto) 2010, “Informe de Terminación de Proyecto, Contrato Nro. 1053: Fortalecimiento del Sistema de Información Financiera Territorial”, OC-CO, Banco Interamericano de Desarrollo.
- PEFA (Public Expenditure and Financial Accountability). 2011. “Marco de referencia para la medición del desempeño en materia de GFP”. Gestión de las Finanzas Públicas. Revisión enero de 2011.
- PRODEV (Programa para la Implementación del Pilar Externo del Plan de Acción a Mediano Plazo para la Efectividad en el Desarrollo). 2011. “Manual PRODEV: Sistema de Evaluación PRODEV, Gobiernos Subnacionales”. Washington, D.C.: BID.
- Rawls, John. 1971. *A theory of justice*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Rogers, P. 2008. “Using Programme Theory to Evaluate Complicated and Complex Aspects of Interventions”. *Evaluation*, Vol. 14, Nro.1, pp. 29-48.
- Schedler, A. 2008. “¿Qué es la rendición de cuentas?” En *Cuadernos de Transparencia*, Nro. 3. México, D.F.: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI).
- Schmitter, P. 1999. “The Limits of Horizontal Accountability”. Schedler, Andreas, Larry Diamond y Marc F. Plattner (eds.). *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*. Boulder and London: Lynne Rienner Publishers, pp. 59-62.
- Sen, A. (1980). “Equality of what?”. En McMurrin S. (ed.). *Tanner Lectures on Human Values*, volume I. Cambridge: Cambridge University Press y Salt Lake City: University of Utah Press.
- Sklar, R. 1999. “Democracy and Constitutionalism”. Andreas Schedler, Larry Diamond and Marc F. Plattner (eds.). *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*, Boulder and London: Lynne Rienner Publishers, pp. 53-58.
- Srnka, K. y S. Koeszegi. 2007. “From words to numbers: How to transform qualitative data into meaningful quantitative results”. *Schmalenbach Business Review*, Nro. 59, pp. 29–57.

Thomson, B. 1999. “Metodología de Análisis del Portafolio”. Project Analysis Department, IADB.

Woods, N. 2001. “Making the IMF and The World Bank more accountable”. International Affairs.

Páginas web consultadas

<http://antioquia.gov.co>, último acceso noviembre 2012.

<http://www.valledelcauca.gov.co>, último acceso noviembre 2012.

<http://www.cundinamarca.gov.co>, último acceso noviembre 2012.

<http://www.gobernaciondecaldas.gov.co>, último acceso noviembre 2012.

Anexo 1

Contexto de las entidades territoriales

El Sistema de Gestión Financiera Territorial (SGFT) se implementó en los departamentos del Valle del Cauca, Antioquía, Cundinamarca, Caldas y en el municipio de Cali. Estos cuatro departamentos representan el 10,3% del territorio continental de Colombia, concentran el 30% de la población, aportan el 29,8% del producto interno bruto (PIB) colombiano y el 29,9% del gasto público del país (DANE, 2010).

A continuación se reseñan las principales características de los departamentos involucrados en el Programa Fosit.

Departamento de Antioquia

El departamento de Antioquia se encuentra ubicado al noroeste de Colombia. Es una de las entidades territoriales más antiguas del país dado que fue creada en 1886.

Ocupa un territorio de 63.000 km², es el sexto departamento más extenso de Colombia y el segundo más poblado, luego de Bogotá. Tiene una población de casi 4,8 millones de personas.



Está organizado en 125 municipios agrupados en nueve subregiones; su capital es Medellín.

Según datos oficiales, tiene un alto Índice de Desarrollo Humano (IDH): 0,849, lo que le permite ocupar el quinto lugar entre los 32 departamentos de Colombia.

Aporta el 13,2% del PIB colombiano y es el segundo departamento en orden de importancia según este indicador luego de Bogotá D.C. En los últimos años, Medellín y Antioquia adquirieron gran importancia por su producción industrial (especialmente los sectores textiles y de alimentos y bebidas, y cuenta con la primera empresa licorera del país) y el comercio. Está inscrita en el área de servicios de alta tecnología, especialmente en telecomunicaciones, software y tecnologías de información y comunicación. Sus principales productos agrícolas son el café, el plátano, el banano y las flores.

Según la Constitución Política de Colombia, el Poder Ejecutivo de esta región es ejercido por una sola persona, denominada Gobernador, que es electo popularmente desde 1991 para un período de 4 años sin reelección inmediata; su mandato comienza el 1 de enero

siguiente al de la elección. El actual Gobernador es Sergio Fajardo Valderrama, del Partido Verde.

En el período de implementación y ejecución del Programa Fosit tuvieron lugar cinco elecciones a gobernador y se sucedieron 10 gobernadores: cinco electos por mandato popular y cinco designados o elegidos por el Presidente de la Nación (cuadro 14).

Cuadro 14. Gobernadores del departamento de Antioquia (1998 - 2012)

Gobernador	Fecha de inicio	Fecha de finalización	Comentarios
Alberto Builes Ortega	01/01/1998	31/12/2000	Gobernador electo.
Guillermo Gaviria Correa (Secuestrado y asesinado por las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, FARC)	01/01/2001	14/04/2002	Gobernador electo (Partido Liberal Colombiano).
Eugenio Prieto Soto	25/04/2002	31/12/2003	Gobernador encargado
Aníbal Gaviria Correa	01/01/2004	31/12/2007	Gobernador electo (Partido Liberal Colombiano).
Eugenio Prieto Soto	30/09/2006	21/10/2006	Gobernador encargado
Claudia Restrepo Montoya	26/12/2006	08/01/2007	Gobernador encargado
Luis Alfredo Ramos Botero	01/01/2008	31/12/2011	Gobernador electo (Partido Alas Equipo Colombia).
Andrés Julián Rendón	25/10/2008	08/08/2008	Gobernador encargado
Mauricio Villegas Mesa	01/07/2009	11/07/2009	Gobernador encargado
Sergio Fajardo Valderrama	01/01/2012	31/12/2015	Gobernador electo (Partido Verde).

Fuente: Elaboración propia con información de la gobernación de Antioquia.

El indicador de Desempeño Fiscal de los Departamentos y Municipios de Colombia, publicado por el Departamento Nacional de Planeación (DNP), en términos generales contempla la autofinanciación de los gastos de funcionamiento, el respaldo del servicio de la deuda, la dependencia de las transferencias y regalías de la Nación, la generación de recursos propios, la magnitud de la inversión y la capacidad de ahorro. De acuerdo a este indicador, Antioquia ocupa el segundo lugar entre los 32 departamentos colombianos, por lo que es la entidad territorial mejor posicionada de las incluidas en el Programa Fosit.

Departamento del Valle del Cauca

El Departamento del Valle del Cauca está situado al suroeste de Colombia y ocupa una superficie de 22.195 km².

Políticamente está conformado por 42 municipios agrupados en cinco provincias (Norte, Centro, Occidente, Oriente y Sur). Su capital es Santiago de Cali.

Tiene una población de algo más de 4,4 millones de habitantes; más del 86% vive en ciudades y cabeceras municipales.



Ostenta el IDH más alto (0,861) entre las entidades territoriales (EE.TT.) involucradas en el Programa Fosit, y ocupa el cuarto lugar a nivel nacional.

Aporta el 10% del PIB nacional, por lo que es el tercer departamento en orden de importancia según este indicador. La cobertura de servicios públicos es de las más altas del país y se destacan la electrificación, las vías de comunicación y la educación. El departamento es reconocido por su industria azucarera, papelera, química y de cemento. El puerto de Buenaventura es el principal puerto colombiano sobre el océano Pacífico.

El actual Gobernador es Ubeimar Delgado, miembro del partido Conservador, que ganó en elecciones regionales atípicas luego de que su predecesor Héctor F. Useche fuera suspendido indefinidamente por la Contraloría General de la República al ser hallado responsable del detrimento patrimonial de la Industria de Licores Departamental.

En el período de vigencia del Programa Fosit se sucedieron doce gobernadores (casi dos por ciclo electoral) entre electos y designados¹⁸. En el cuadro 15 se detallan los sucesivos cambios.

Cuadro 15. Gobernadores del departamento del Valle del Cauca (1998 - 2012)

Gobernador	Fecha de inicio	Fecha de finalización	Comentarios
Gustavo Álvarez Gardeazábal (Destituido al ser condenado por enriquecimiento ilícito).	01/01/1998	27/07/1999	Gobernador electo.
Juan F. Bonilla Otoyá	28/07/1999	31/12/2000	Gobernador designado por el

¹⁸ En Colombia, la ley establece que si faltan menos de dieciocho meses para terminar el período para el que un gobernador fue elegido, no se debe convocar a elecciones y el cargo es cubierto por un funcionario designado por el Presidente de la Nación.

			Presidente Andrés Pastrana.
Germán Villegas Villegas	01/01/2001	31/12/2003	Gobernador electo (Partido Conservador).
Angelino Garzón	01/01/2004	31/12/2007	Gobernador electo (Unión Patriótica, Alianza Democrática M-19, Convergencia Popular Cívica, Partido Social de Unidad Nacional, desde 2010)
Juan Carlos Abadía Campo (Destituido por la Procuraduría General de la Nación por participación en política).	01/01/2008	25/05/2010	Gobernador electo (Movimiento independiente “Por un Valle seguro”).
Víctor Manuel Salcedo	08/06/2010	23/06/2010	Gobernador designado por el Presidente Álvaro Uribe Vélez.
Juan Carlos Abadía Campo (Restituido por una acción de tutela que luego fue revocada por el Consejo Superior de la Judicatura).	23/06/2010	07/08/2010	Gobernador electo (Movimiento independiente “Por un Valle seguro”).
Francisco Lourido	07/08/2010	31/12/2011	Gobernador designado por el Presidente Juan Manuel Santos.
Héctor F. Useche (Suspendido por presunto detrimento patrimonial).	01/01/2012	30/03/2012	Gobernador electo (Movimiento MIO).
Aurelio Iragorri Valencia	30/03/2012	04/05/2012	Gobernador designado por el Presidente Juan Manuel Santos.
Adriana Carabalí	04/05/2012	05/07/2012	Gobernador designado por el Presidente Juan Manuel Santos.
Ubeimar Delgado	06/07/2012	31/12/2015	Gobernador electo (Partido Conservador).

Fuente: Elaboración propia con información de la gobernación de Valle del Cauca.

De acuerdo al indicador de Desempeño Fiscal, Valle del Cauca queda posicionado en el octavo lugar entre los 32 departamentos que conforman Colombia.

Departamento de Cundinamarca

El departamento de Cundinamarca ocupa una superficie de 24.210 km². Está ubicado en el centro del país y su capital es Bogotá. Durante el gobierno de Gustavo Rojas Pinilla (1953-1957) se declaró a Bogotá Distrito Especial, lo cual fue ratificado en la Constitución de 1991 con lo que se convirtió en un ente independiente y de primer orden en el país. La relación entre este distrito y el departamento de Cundinamarca es compleja y solo comparten los Tribunales de Justicia. Ni el gobernador ni la Asamblea Departamental tienen jurisdicción sobre el distrito ni son elegidos por los bogotanos.

Su población, excluida Bogotá, es de 2,3 millones de personas. El Distrito Capital tiene una población de casi 8,3 millones de personas.

Cundinamarca está dividida en 15 provincias creadas para facilitar la administración del departamento, 116 municipios y el distrito de Bogotá.

Tiene un IDH de 0,837, por lo que ocupa el octavo lugar a nivel nacional.

Aporta el 5% del PIB colombiano. Sus principales recursos naturales son el carbón y la sal. También cuenta con cal, hierro, azufre y esmeraldas. Entre los principales productos agrícolas están el café, maíz, caña de azúcar, papa y cebada. Tiene una industria lechera muy desarrollada. En la ciudad capital y sus alrededores se encuentra uno de los sectores más industrializados del país, en el que se destacan las industrias metalúrgica, farmacéutica, textil y los grandes cultivos de flores de exportación.

El actual Gobernador del Departamento de Cundinamarca es Ingeniero Civil Álvaro Cruz Vargas. En el período de implementación y ejecución del Programa Fosit, se sucedieron siete gobernadores: cinco electos y dos designados (cuadro 16).



Cuadro 16. Gobernadores del departamento de Cundinamarca (1998 - 2012)

Gobernador	Fecha de inicio	Fecha de finalización	Comentarios
Andrés González Díaz	01/01/1998	31/12/2000	Gobernador electo.
Álvaro Cruz Vargas	01/01/2001	31/12/2003	Gobernador electo.
Álvaro Flórez Bernal	01/09/2003	16/09/2003	Gobernador designado.
Luis Fernando Ayala	16/09/2003	31/12/2003	Gobernador designado.
Pablo Ardilla Sierra	01/01/2004	31/12/2007	Gobernador electo.

Andrés González Díaz	01/01/2008	31/12/2011	Gobernador Electo (Partido Liberal).
Álvaro Cruz Vargas	01/01/2012	31/12/2015	Gobernador electo (Alianza entre el Partido de la U, Cambio Radical, Partido Conservador y Partido Liberal).

Fuente: Elaboración propia con información de la gobernación de Cundinamarca.

El Indicador de Desempeño Fiscal posiciona a Cundinamarca en el noveno lugar, luego del Valle del Cauca.

Departamento de Caldas

El departamento de Caldas está ubicado en el centro occidente de la región andina. Ocupa una superficie de 7.888 km², lo que representa el 0,69% del territorio nacional y tiene una población de aproximadamente 1 millón de habitantes.

Se encuentra dividido en 27 municipios y su capital es Manizales.

Tiene el IDH más bajo de las cuatro EE.TT. analizadas, aunque ocupa el duodécimo lugar a nivel nacional.

Caldas aporta el 1,6% del PIB nacional. La agricultura es el segundo sector económico en importancia y este departamento es el segundo productor de café del país. Cuenta con minas de oro, mercurio y antimonio. En cuanto al sector industrial se destacan los productos textiles, químicos, licores, madera, cemento y la metalmecánica.

Actualmente, el Poder Ejecutivo de Caldas es ejercido por Guido Echeverri Piedrahita. En el cuadro 17 se detallan los cambios de gobernadores acaecidos durante el desarrollo del Programa Fosit.



Cuadro 17. Gobernadores del departamento de Caldas (1998 - 2012)

Gobernador	Fecha de Inicio	Fecha de Fin	Comentarios
Tony Jozame Amar	01/01/1998	31/12/2000	Gobernador electo.
Luis Alfonso Arias Aristizábal	01/01/2001	31/12/2003	Gobernador electo.
Emilio Echeverri Mejía	01/01/2004	31/12/2007	Gobernador electo.
Mario Aristizábal Muñoz	01/01/2008	31/12/2011	Gobernador electo.

Guido Echeverri Piedrahita	01/01/2012	31/12/2015	Gobernador electo.
----------------------------	------------	------------	--------------------

Fuente: Elaboración propia con información de la gobernación de Caldas.

De las cuatro EE.TT. que participaron en el Programa Fosit, Caldas es la que se encuentra peor posicionada de acuerdo con el Indicador de Desempeño Fiscal, ya que ocupa el puesto 20 de 32.

Anexo 2

Cuestionario para las entidades territoriales

(Proyecto MIRA-BID)

Acceso ciudadano a la información pública

1 A continuación se enumera una serie de grupos de información cuyo conocimiento por parte del público contribuye a la transparencia fiscal; en función de su experiencia y conocimientos, marque con una cruz cuando corresponda:

Documentación/información: puede marcar más de una categoría.	R
Documentación sobre el presupuesto anual: el público puede obtener un conjunto completo de documentos a través de medios apropiados cuando el proyecto de presupuesto se presenta a la Asamblea Departamental o Concejo Municipal, según corresponda.	
Informes de ejecución presupuestaria en el curso del ejercicio (trimestral): los informes se ponen sistemáticamente a disposición del público a través de medios apropiados, dentro del mes siguiente a la fecha en que estén completos.	
Informes de Contraloría Territorial: todos los informes sobre las operaciones consolidadas del gobierno subnacional se ponen a disposición del público por medios apropiados dentro de los seis meses siguientes a la fecha en que esté completa la auditoría.	

2 La información sobre el presupuesto ¿está a disposición de la ciudadanía a través de internet cuando este se presenta al Poder Legislativo?

Alternativas: seleccione sólo una respuesta.	R
Los documentos sobre el presupuesto no se hacen públicos en internet.	
Los documentos sobre el presupuesto que se hacen públicos en internet están incompletos o están completos pero se los publica después de que la Asamblea Departamental o Concejo Municipal, según corresponda, haya aprobado el presupuesto.	
La información completa sobre los ingresos y los gastos del presupuesto se hace pública en internet al mismo tiempo que se la envía a la Asamblea Departamental o Concejo Municipal, según corresponda, para la discusión y aprobación.	

3 La información sobre el presupuesto que se pone a disposición de la ciudadanía, ¿permite identificar de manera clara y sencilla los recursos que se asignan a los objetivos establecidos en el plan de gobierno SUBNACIONAL?

Alternativas: seleccione sólo una respuesta.	R
No se publica en internet la información sobre el presupuesto o bien la información que se publica contiene exclusivamente los documentos técnicos.	
Existe material explicativo sobre los documentos del presupuesto, pero no incluye indicaciones sobre los recursos que se destinarán al logro de los objetivos establecidos en plan de gobierno.	
Existe material explicativo sobre los documentos del presupuesto e incluye indicaciones sobre los recursos que se destinarán al logro de los objetivos establecidos en plan de gobierno.	

Presupuesto anual

4 ¿Cuándo están a disposición de la ciudadanía los **informes anuales de ejecución presupuestaria**?

Alternativas: seleccione sólo una respuesta.	R
Los informes de ejecución presupuestaria no se hacen públicos en internet.	
Los informes de ejecución presupuestaria se hacen públicos en internet pero DESPUÉS de que han transcurrido más de seis meses desde que la entidad territorial haya entregado los informes a través del CHIP para la Contaduría General de la Nación (CGN).	
Los informes de ejecución presupuestaria se hacen públicos en internet ANTES de que hayan transcurrido seis meses desde que la entidad territorial haya entregado los informes a través del CHIP para la CGN.	

5 Los **informes anuales de ejecución presupuestaria** que se ponen a disposición de la ciudadanía, ¿permiten identificar de manera clara y sencilla el gasto realizado para alcanzar los objetivos establecidos en el plan de gobierno subnacional?

Alternativas: seleccione sólo una respuesta.	R
Los informes de ejecución presupuestaria no se hacen públicos en internet o se hacen públicos pero no contienen material explicativo.	

Existe material explicativo sobre informes de ejecución presupuestaria, pero no incluye indicaciones sobre los recursos que se destinaron al logro de los objetivos establecidos en plan de gobierno.	
Se publican en internet informes de ejecución presupuestaria y van acompañados de esquemas, resúmenes y guías que facilitan la lectura y análisis por parte del público, en los que se hace evidente el volumen de los recursos que se destinó al logro de los objetivos establecidos en plan de gobierno.	

Administración de la información financiera

6 Información incluida en la documentación presupuestaria. A continuación se enumera una serie de fuentes de información que pueden acompañar la presentación del presupuesto a la Asamblea Departamental o Concejo Municipal, según corresponda; en función de su experiencia y conocimientos, marque con una cruz cuando corresponda:

Documentación/información: puede marcar más de una categoría.	R
Supuestos macroeconómicos, incluidas, por lo menos, estimaciones del crecimiento agregado, la inflación y el tipo de cambio.	
Déficit fiscal, definido conforme a algún patrón internacionalmente reconocido.	
Financiamiento del déficit, describiendo la composición prevista.	
Saldo de la deuda incluyendo detalles por lo menos para el comienzo del ejercicio corriente.	
Activos financieros, incluyendo detalles por lo menos para el comienzo del ejercicio corriente.	
Resultados del presupuesto del ejercicio anterior, presentados con el mismo formato que el proyecto de presupuesto.	
Presupuesto del ejercicio corriente (el presupuesto revisado o los resultados estimados), presentado con el mismo formato que el proyecto de presupuesto.	
Datos presupuestarios resumidos correspondientes al ingreso y al gasto conforme a los principales rubros de las clasificaciones utilizadas, incluyendo datos para el ejercicio corriente y el anterior.	
Explicación de las consecuencias presupuestarias de nuevas iniciativas de políticas, con estimaciones del impacto presupuestario de todas las principales modificaciones de la política de ingresos y/o de otras modificaciones importantes de los programas de gasto.	

7] ¿Se elaboran proyecciones plurianuales de ingresos y gastos?

A las proyecciones de los ingresos y de los gastos para un período de tres años o más se las llama Marco de Mediano Plazo (MMP). Existen diferentes tipos de MMP según el nivel de desagregación de las proyecciones:

1. *Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP)*: es el más elemental de los MMP pues solamente incluye proyecciones agregadas de ingresos y egresos.
2. *Marco Presupuestario de Mediano Plazo (MPMP)*: incluye proyecciones de gasto más desagregadas como, por ejemplo, a nivel de funciones de gobierno.
3. *Marco de Gasto de Mediano Plazo (MGMP)*: incluye proyecciones de gasto por programa o instituciones y por tanto se convierte en un presupuesto plurianual. Este último tipo de MMP es el que permite mayor articulación con la planificación.

Alternativas: seleccione sólo una respuesta.	R
No existe una proyección de ingresos y gastos de mediano plazo.	
La proyección de ingresos y gastos de mediano plazo está en elaboración.	
Existe un Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP).	
Existe un Marco Presupuestario de Mediano Plazo (MPMP).	
Existe un Marco de Gasto de Mediano Plazo (MGMP).	

En caso que exista un MMP, responda las siguientes preguntas:

8] En cuanto a su estimación.

Alternativas: seleccione sólo una respuesta.	R
Las proyecciones se actualizan anualmente de forma automática aplicando criterios de incremento simples.	
Las proyecciones se actualizan anualmente mediante estudios técnicos.	

9] En cuanto a su uso.

Alternativas: seleccione sólo una respuesta.	R
El presupuesto anual no toma en cuenta las proyecciones realizadas por el MMP.	
Se toman en cuenta las proyecciones del MMP como un referente para la formulación del presupuesto anual, pero no se utilizan las cifras para fijar los límites del gasto.	
Se utilizan las proyecciones realizadas por el MMP para fijar los límites del gasto durante la formulación del presupuesto anual.	

10 Clasificación de gastos del presupuesto.

Criterios de calificación: puede marcar más de una categoría.	R
El presupuesto tiene una clasificación económica (personal, bienes y servicios, transferencias, etc.).	
El presupuesto tiene una clasificación funcional (servicios públicos generales, defensa, orden público y seguridad, asuntos económicos, protección del medio ambiente, vivienda y servicios comunitarios, salud, actividades recreativas, cultura y religión, educación, y protección social).	
El presupuesto tiene una clasificación por programas (un programa es un conjunto organizado e integrado de actividades, servicios, procesos y/o proyectos que hacen que las estrategias diseñadas para alcanzar los objetivos y metas del gobierno sean operativas).	

11 Mecanismos que incentivan la eficiencia y eficacia en la gestión del gobierno subnacional.

Los siguientes ítems se utilizan normalmente como mecanismos de incentivo para la eficacia y eficiencia.

1. Acreditación de la calidad de una institución o dependencia.
2. Delegación de responsabilidades de niveles institucionales superiores a inferiores.
3. Reconocimientos económicos individuales (ascensos, salarios diferenciales o bonos anuales).
4. Incentivos económicos a las instituciones (fondos concursables, financiamiento de proyectos, fondos adicionales).
5. Reglas que permiten flexibilidad gerencial para el logro de resultados institucionales o el cumplimiento de los contratos de gestión.

Conforme a su experiencia y conocimientos, marque en el cuadro a continuación cuáles están presentes en la gestión de la que Ud. participa:

Alternativas: seleccione sólo una respuesta.	R
No existen mecanismos de asignación presupuestaria que incentiven la eficiencia y eficacia en la gestión del gobierno subnacional.	
Se está diseñando un sistema de incentivos.	
Existe uno de los mecanismos.	
Existen dos de los mecanismos.	

Existen tres o cuatro de los mecanismos.	
Existen todos los mecanismos.	

Análisis de riesgo: para la elaboración del presupuesto, ¿se realiza un examen de los eventos no evitables que podrían ocurrir en el futuro y que acarrearían una tensión financiera (ejemplo: endeudamiento o reasignación de gastos)?

12 En relación con las obligaciones directas: compromisos financieros que el gobierno deberá cumplir en el futuro y para las cuales existe compromisos legales (bonos de deuda, contratos de concesión de servicios públicos con garantías mínimas de servicios, pensiones y jubilaciones cuando corresponda, etc.).

Alternativas: seleccione sólo una respuesta.	R
No se realizan análisis de riesgo de las obligaciones directas.	
Se han identificado las obligaciones directas del gobierno subnacional que pudieran acarrear riesgo en el futuro.	
Existe un análisis de ocurrencia del riesgo y de sus costos.	
Se actualizan anualmente los análisis de ocurrencia del riesgo y de sus costos.	

13 En relación con las obligaciones indirectas o contingentes: gastos en los que el gobierno deberá incurrir en el caso de que se presente un determinado evento y para las cuales existe compromisos legales. Ejemplo de obligaciones indirectas son las garantías de los gobiernos subnacionales a terceros, los fallos judiciales adversos y los desastres naturales.

Alternativas: seleccione sólo una respuesta.	R
No se realizan análisis de riesgo de las obligaciones indirectas.	
Se ha identificado las obligaciones indirectas del gobierno subnacional que pudieran acarrear riesgo en el futuro.	
Existe un análisis de ocurrencia del riesgo y de sus costos.	
Se actualizan anualmente los análisis de ocurrencia del riesgo y de sus costos.	

14 Si no se realizan análisis de riesgo, ¿podría indicar la causa?

Alternativas: seleccione sólo una respuesta.	R
El sistema utilizado no permite obtener información al respecto	
El sistema utilizado permite obtener información al respecto pero no se utiliza	

Ejecución presupuestaria

Certeza en la disponibilidad de fondos para comprometer gastos

15 Medida en que se realiza la previsión y el seguimiento de los flujos de caja.

Alternativas: seleccione sólo una respuesta.	R
No se realizan actividades de planificación y seguimiento del flujo de caja, o son cualitativamente muy insatisfactorias.	
Se prepara para el ejercicio una previsión de flujo de caja pero no se actualiza (o sólo se actualiza en forma parcial e infrecuente).	
Se prepara para el ejercicio una previsión del flujo de caja, que se actualiza por lo menos trimestralmente sobre la base de la entrada y salida real de efectivo.	
Se prepara para el ejercicio una previsión del flujo de caja, que se actualiza mensual o semanalmente sobre la base de la entrada y salida real de efectivo.	

16 Confiabilidad y horizonte de la información periódica dentro del ejercicio proporcionada a los ordenadores del gasto (secretarías y unidades administrativas) sobre topes máximos y compromisos de gastos.

Alternativas: seleccione sólo una respuesta.	R
Se proporciona a los ejecutores del gasto topes máximos de compromisos para períodos de menos de un mes O BIEN no se les brinda ningún dato confiable sobre la disponibilidad real de recursos para atender compromisos.	
Se proporciona a los ordenadores del gasto información confiable con uno o dos meses de anticipación.	
Se proporciona a los ordenadores del gasto información confiable sobre topes máximos de compromisos por lo menos con un trimestre de anticipación.	
Los ejecutores del gasto están en condiciones de planificar y comprometer gastos con anticipación mínima de seis meses conforme a las apropiaciones presupuestarias.	

17 Informe o toma de conocimiento de los ajustes introducidos a las asignaciones presupuestarias que se dispongan a un nivel superior al de la administración de ordenadores del gasto.

Alternativas: seleccione sólo una respuesta.	R
Los ajustes presupuestarios realizados dentro del ejercicio no se incluyen en un informe específico ni son fácilmente detectables a través del sistema.	

Los ajustes presupuestarios realizados dentro del ejercicio se incluyen en un informe específico disponible luego del trimestre en el que ocurren y no son fácilmente detectables a través del sistema.	
Los ajustes presupuestarios realizados dentro del ejercicio se incluyen en un informe específico disponible dentro del trimestre en el que ocurren y no son fácilmente detectables a través del sistema.	
Los ajustes presupuestarios realizados dentro del ejercicio se detectan fácil y automáticamente a través del sistema, independientemente de si existe informe explicativo o no.	

Calidad y puntualidad de los informes presupuestarios del ejercicio en curso

18 Alcance de los informes en materia de cobertura y compatibilidad con las previsiones presupuestarias.

Alternativas: seleccione sólo una respuesta.	R
No es posible la comparación con el presupuesto en el caso de todos los rubros administrativos principales.	
Sólo es posible la comparación con el presupuesto en el caso de los rubros administrativos principales. El gasto se capta en la etapa de compromiso o en la de pago (pero no en ambas etapas).	
La clasificación permite la comparación con el presupuesto, aunque sólo con algún grado de globalidad. La cobertura del gasto abarca las etapas de compromiso y de pago.	
La clasificación de los datos permite la comparación directa con el presupuesto original. La información abarca todos los rubros de las previsiones presupuestarias. La cobertura del gasto abarca las etapas de compromiso y de pago.	

19 Puntualidad de la presentación de informes.

Alternativas: seleccione sólo una respuesta.	R
No se preparan informes trimestrales o bien suelen presentarse con más de ocho semanas de atraso.	
Se preparan informes trimestrales (posiblemente con exclusión del primer trimestre) y se presentan dentro de las ocho semanas posteriores al fin del trimestre que se reporta	
Se preparan informes trimestralmente y se presentan dentro de las seis semanas posteriores al fin del período.	

Se preparan informes trimestralmente o con más frecuencia y se presentan dentro de las cuatro semanas posteriores al fin del período.	
---	--

20 Calidad de la información.

Alternativas: seleccione sólo una respuesta.	R
Los datos son demasiado imprecisos para ser verdaderamente útiles.	
Hay algunas inquietudes acerca de la precisión de los datos, que tal vez no se destaque necesariamente en los informes, pero esto no socava fundamentalmente su utilidad básica.	
Hay algunas inquietudes con respecto a la precisión, pero los problemas relacionados con los datos por lo general se destacan en los informes y no comprometen la concordancia y utilidad globales.	
No hay preocupaciones importantes con respecto a la precisión de los datos.	

Calidad y puntualidad de los estados financieros anuales

21 Integridad de los estados financieros.

Alternativas: seleccione sólo una respuesta.	R
No se prepara anualmente un estado consolidado del gobierno subnacional, O BIEN falta información esencial en los estados financieros, O los registros financieros son tan deficientes que no permiten realizar una auditoría.	
Se prepara anualmente un estado consolidado del gobierno subnacional. La información sobre los ingresos, gastos y saldos de cuentas bancarias tal vez no siempre sea completa, pero las omisiones no son significativas.	
Se prepara anualmente un estado consolidado del gobierno subnacional. Dicho estado contiene, con algunas excepciones, información completa acerca de los ingresos, gastos y activos y pasivos financieros.	
Se prepara anualmente un estado consolidado del gobierno subnacional que contiene información completa acerca de los ingresos, gastos y activos y pasivos financieros.	

22 Puntualidad en la presentación de los estados financieros.

Alternativas: seleccione sólo una respuesta.	R
Cuando se preparan estados financieros, por lo general no se someten a auditoría externa dentro de los 15 meses después de finalizado el ejercicio.	

Los estados se someten a auditoría externa dentro de los 15 meses posteriores al fin del ejercicio.	
El estado consolidado del gobierno se somete a auditoría externa dentro de los 10 meses posteriores al fin del ejercicio.	
El estado se somete a auditoría externa dentro de los seis meses posteriores al fin del ejercicio.	

Gasto público

23 Excluyendo gastos de servicio de la deuda y de proyectos que cuenten con financiamiento externo, ¿cuál es la diferencia entre gasto ejecutado y presupuesto aprobado? **Sírvase por favor completar el siguiente cuadro:**

	Año 1	Año 2	Año 3
Presupuesto original			
Gasto ejecutado			

24 ¿Existe un sistema de seguimiento y de evaluación basado en indicadores del desempeño (que hacen seguimiento del progreso y logro de los objetivos y metas del gobierno subnacional) y estudios evaluativos que permiten identificar y explicar los resultados de la acción gubernamental?

Alternativas: seleccione sólo una respuesta.	R
No existe un sistema de seguimiento y evaluación del desempeño para analizar los resultados del gasto del gobierno subnacional.	
Existe una propuesta para implementar el sistema.	
El sistema ha empezado a implementarse.	
El sistema está funcionando pero aun requiere perfeccionamiento o no funcionan todos sus componentes.	
Todos los elementos del sistema están completos y funcionan bien pero se basa solamente en indicadores de desempeño y no incluye estudios de evaluación.	
Todos los elementos del sistema están completos, funcionan bien e incluyen tanto indicadores de desempeño como estudios de evaluación.	

25 Si la respuesta a la pregunta anterior en términos generales es afirmativa, responda las siguientes preguntas:

Alternativas: seleccione sólo una respuesta.	R
El sistema de indicadores de desempeño se aplica al 20% o menos del gasto.	
El sistema de indicadores de desempeño se aplica a entre el 21 y el 40% del gasto.	
El sistema de indicadores de desempeño se aplica a entre el 41 y el 60% del gasto.	
El sistema de indicadores de desempeño se aplica a entre el 61 y el 80% del gasto.	
El sistema de indicadores de desempeño se aplica a más del 80% del gasto.	

26 **Elaboración de indicadores de desempeño.**

Alternativas: seleccione sólo una respuesta.	R
Los indicadores del sistema se elaboraron sin la participación de los funcionarios de las instituciones, programas y departamentos encargados de ejecutar los recursos.	
Los indicadores se elaboraron con una participación limitada de los funcionarios de las instituciones, programas y departamentos encargados de ejecutar los recursos.	
Los indicadores se elaboraron coordinadamente con los funcionarios de las instituciones, programas y departamentos encargados de ejecutar los recursos.	

27 Uso del sistema de indicadores de desempeño.

Alternativas: seleccione sólo una respuesta.	R
No existen procedimientos institucionalizados para tomar en consideración la información que arroja el sistema.	
Los procedimientos están en proceso de diseño.	
Existen procedimientos y su aplicación está en una fase inicial de prueba.	
Existen procedimientos y su aplicación está en una fase de desarrollo.	
Existen procedimientos y se implementan sistemáticamente, pero aun hay aspectos que requieren mejorarse.	
Existen procedimientos institucionalizados y consolidados para tomar en consideración la información que arroja el sistema de seguimiento y evaluación.	

Eficacia de los controles internos del gasto no salarial

28 Eficacia de los controles de los compromisos de gasto.

Alternativas: seleccione sólo una respuesta.	R
Por lo general, no existen sistemas de control de los compromisos O BIEN existen pero son violados sistemáticamente.	
Se aplican procedimientos de control de compromisos del gasto que son parcialmente eficaces, pero tal vez no abarquen integralmente todos los gastos u ocasionalmente pueden ser violados.	
Se aplican controles de los compromisos de gasto que restringen eficazmente los compromisos a la disponibilidad real de efectivo y a las asignaciones presupuestarias aprobadas en la mayor parte de los tipos de gasto, con esferas menores de excepción.	
Se aplican controles amplios de los compromisos de gasto que restringen eficazmente los compromisos a la disponibilidad real de efectivo y a las asignaciones presupuestarias aprobadas (conforme hayan sido revisadas).	

29 Grado de cumplimiento de las normas de procesamiento y registro de las transacciones.

Alternativas: seleccione sólo una respuesta.	R
El conjunto básico de normas no se cumple en forma sistemática y generalizada debido al incumplimiento directo de las normas o al uso sistemático injustificado de procedimientos simplificados/de emergencia.	
Las normas se cumplen en una mayoría considerable de transacciones, pero el uso de procedimientos simplificados/de emergencia en situaciones injustificadas es una gran preocupación.	
El acatamiento de las normas es bastante elevado, pero los procedimientos simplificados/de emergencia se usan ocasionalmente sin debida justificación.	
El acatamiento de las normas es muy elevado y el uso indebido de procedimientos simplificados de emergencia es insignificante.	

30 El registro de las transacciones se realiza:

Alternativas: seleccione sólo una respuesta.	R
En soporte papel y se ingresa al sistema informático con una demora de más de un mes.	
En soporte papel y se ingresa al sistema informático con una demora de entre una semana y un mes.	

En sistema informático pero en sistemas diferentes según el área y/o responsable del gasto.	
La transacción se registra una vez y todos los efectos que esta genere sobre otros datos se realizan automáticamente.	

Contabilidad

31 Compatibilidad con las normas de la CGN.

Alternativas: seleccione sólo una respuesta.	R
El sistema de contabilidad NO se fundamenta en las normas establecidas por la Contaduría General de la Nación.	
El sistema de contabilidad SÍ se fundamenta en las normas establecidas por la Contaduría General de la Nación.	

32 El catálogo de cuentas, ¿permite la comparación directa con el presupuesto?

Alternativas: seleccione sólo una respuesta.	R
El catálogo de cuentas no es compatible con la clasificación funcional y programática del presupuesto o no existe un clasificador funcional o programático del presupuesto.	
La contabilidad es compatible con la clasificación funcional y programática del presupuesto.	

33 La contabilidad, ¿se organiza sobre la base contable del efectivo (caja) y/o de la acumulación (o devengado)?

Alternativas: seleccione sólo una respuesta.	R
La contabilidad se organiza solamente con base en el efectivo o caja.	
La contabilidad se organiza con base en el efectivo y parcialmente en la acumulación o devengado.	
La contabilidad se organiza con base en el efectivo y en la acumulación o devengado.	

34 Cierre del ejercicio o año fiscal.

Criterios de calificación: seleccione sólo una respuesta.	R
Al terminar el año fiscal no se prepara un estado financiero consolidado que contiene información completa acerca de los ingresos y gastos del gobierno subnacional.	

Se prepara un estado financiero cuyos registros financieros son deficientes y no permiten realizar una auditoría.	
Se prepara un estado financiero que abarca algunos departamentos, unidades descentralizadas y entidades del gobierno subnacional y que sólo da cuenta de los ingresos/egresos.	
Se prepara un estado financiero que abarca algunos departamentos, unidades descentralizadas y entidades del gobierno subnacional y que da cuenta tanto de los ingresos/egresos como de los activos/pasivos financieros.	
Se prepara un estado financiero que abarca todos los departamentos, unidades descentralizadas y entidades del gobierno subnacional y que sólo da cuenta de los ingresos/egresos.	
Se prepara un estado financiero que abarca todos los departamentos, unidades descentralizadas y entidades del gobierno subnacional y que da cuenta tanto de los ingresos/egresos como de los activos/pasivos financieros.	

35 En caso en que efectivamente se prepare un estado financiero sobre los ingresos/gastos y activos/pasivos financieros al terminar el año fiscal, ¿cuál es el nivel de intervención humana para su presentación?

Alternativas: seleccione sólo una respuesta.	R
No se presenta un estado financiero anual.	
Se presenta un estado financiero anual que requiere actividades humanas de consolidación, agregación y/o reclasificación para más del 60% del gasto público reportado.	
Se presenta un estado financiero anual que requiere actividades humanas de consolidación, agregación y/o reclasificación para entre el 60% y el 40% del gasto público reportado.	
Se presenta un estado financiero anual que requiere actividades humanas de consolidación, agregación y/o reclasificación para entre el 40% y el 20% del gasto público reportado.	
Se presenta un estado financiero anual que requiere actividades humanas de consolidación, agregación y/o reclasificación para menos del 20% del gasto público reportado.	
El sistema de información financiera pública produce el reporte en forma automática.	

36 ¿En qué oportunidad se somete a la auditoría externa?

Alternativas: seleccione sólo una respuesta.	R
El informe anual se somete a la auditoría externa después de transcurridos seis meses o más de la finalización del año fiscal.	
El informe anual se somete a la auditoría externa dentro de los seis meses posteriores a la finalización del año fiscal.	

37 En caso en que existan demoras en la presentación a la CGN, Ud. estima que las mismas obedecen a:

Puede marcar más de una categoría.	R
Problemas de duplicación de sistemas que brindan información inconsistente.	
Elevado nivel de intervención humana para verificar la precisión y/o veracidad de la información.	
Elevado nivel de intervención humana para lograr la consolidación requerida.	
Elevado nivel de intervención humana para unificar las clasificaciones de la información de base.	
Elevado grado de intervención humana para lograr la coherencia necesaria entre registros y documentación soporte.	

38 En relación con otros tipos de reportes utilizados para la toma de decisiones.

Alternativas: seleccione sólo una respuesta.	R
Los reportes deben elaborarse en planilla de cálculos a partir de salidas rígidas en formato papel.	
Los reportes deben elaborarse en planilla de cálculos a partir de salidas rígidas en formato electrónico.	
Existen formatos rígidos de reporte por vía informática, pero adecuados a las necesidades generales de información.	
El usuario puede parametrizar el reporte conforme a su conveniencia.	

Sistema de Gestión Financiera Territorial (SGFT)

39) Teniendo en cuenta las siguientes áreas, responda la pregunta:

1. Administración del presupuesto,
2. Contabilidad,
3. Administración de la deuda (crédito público),
4. Administración del efectivo (tesorería) y
5. Administración tributaria.

Alternativas: seleccione sólo una respuesta.	R
No existe un Sistema de Gestión Financiera Territorial.	
Existe un proyecto aprobado para crear el SGFT.	
Se está implementando o existe un sistema que integra dos de las cinco áreas.	
Existe un sistema que integra tres de las cinco áreas.	
Existe un sistema que integra cuatro de las cinco áreas.	
Existe un sistema de integra las cinco áreas.	

40) Si existe un SGFT: grado de operación.

Alternativas: seleccione sólo una respuesta.	R
El SGFT está comenzando a implementarse.	
El SGFT está operando pero aún requiere perfeccionarse o le faltan algunos de sus componentes.	
El SGFT está completo pero aun requiere de ajustes para funcionar óptimamente.	
El SGFT funciona óptimamente.	

41) Si existe un SGFT: integración con el Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF).

Alternativas: seleccione sólo una respuesta.	R
El sistema no está integrado al SIIF del gobierno central.	
El sistema está integrado al SIIF del gobierno central de manera no automática.	
El sistema está integrado (esto supone la integración de los procesos financieros en una plataforma informática única) y conectado además online al Sistema de Información Administración y Financiera (SIAF) del gobierno central.	

42 En relación al grado de integralidad del sistema (para entidad sin SGFT).

Puede marcar más de una categoría.	R
Existe integración entre los subsistemas de ejecución y tesorería.	
Existe integración entre los subsistemas de rentas y tesorería.	
Existe integración entre los subsistemas de contabilidad y ejecución.	

43 Funcionamiento del sistema (para entidad sin SGFT).

Alternativas: seleccione sólo una respuesta.	R
El sistema funciona con más de tres subsistemas en paralelo	
El sistema funciona con dos o tres subsistemas en paralelo	
El sistema funciona como una aplicación integrada	

44 Conforme a su experiencia y conocimientos, **la operación del SGFT (o los procedimientos que rempazan las actividades equivalentes en caso de no tener un SGFT implementado) es:**

Puede marcar más de una categoría.	R
Satisfactoria.	
Insatisfactoria por no contar con la estructura organizacional requerida de base.	
Insatisfactoria por no contar con la cantidad de personal adecuado.	
Insatisfactoria por no contarse con un manual detallado de procedimientos que determine responsabilidades.	
Insatisfactoria aún teniendo el personal y la estructura requeridos porque no se ha provisto la suficiente capacitación.	

45 Implementación del SFGT a través de Fosit: en caso de que fruto de la intervención del Programa Fosit se hayan logrado ahorros en la aplicación de recursos a las actividades usuales de manejo de información financiera pública, sírvase identificar las que Ud. estima más significativas

Puede marcar más de una categoría.	R
La implementación no significó diferencias ni en la cantidad de subsistemas funcionando ni en la cantidad de personal afectado.	
La implementación del nuevo sistema significó el desmantelamiento de sólo un	

subsistema paralelo, pero no se modificó el plantel laboral dedicado a estas tareas.	
La implementación del nuevo sistema significó el desmantelamiento de dos o más subsistemas paralelos, pero no se modificó el plantel laboral dedicado a estas tareas.	
La implementación del nuevo sistema significó el desmantelamiento de subsistemas paralelos y una reducción inferior al 10% del plantel laboral anteriormente dedicado a estas tareas.	
La implementación del nuevo sistema significó el desmantelamiento de subsistemas paralelos y una reducción superior al 10% del plantel laboral anteriormente dedicado a estas tareas.	

Ingresos tributarios

46 Medidas de registro de contribuyentes y estimación de la base impositiva.

Aplicación de controles en el sistema de registro de contribuyentes en el SGFT (marque donde corresponde).

Alternativas: seleccione sólo una respuesta.	R
El registro de contribuyentes no está sujeto a ningún control o sistema de observancia eficaz.	
Los contribuyentes están registrados en sistemas de bases de datos referentes a determinados tributos, en los que pueden no existir vínculos completos y sistemáticos. Los vínculos con otras funciones de registro/expedición de licencias pueden ser inadecuados, pero en ese caso se complementan mediante encuestas ocasionales de potenciales contribuyentes.	
Los contribuyentes están registrados en un sistema de base de datos completo que tiene algunos vínculos con otros sistemas pertinentes de registros públicos y reglamentos del sector financiero.	
Los contribuyentes están registrados en un sistema de base de datos completo plenamente vinculado en forma directa con otros sistemas pertinentes de registros públicos y reglamentos del sector financiero o de control tributario.	

47 Eficacia de las sanciones por incumplimiento del registro y de declaración de impuestos.

Alternativas: seleccione sólo una respuesta.	R
En general, las sanciones por incumplimiento no existen o son ineficaces (es decir, su nivel es demasiado bajo para que influyan o rara vez se imponen).	

En general se han previsto sanciones por incumplimiento, pero se requieren modificaciones sustanciales de su estructura y sus niveles de administración para que realmente contribuyan al cumplimiento.	
Se han previsto sanciones por incumplimiento para los ámbitos más importantes, pero no son siempre eficaces por ser de escala insuficiente y/o porque su administración no es uniforme.	
Para todos los ámbitos de incumplimiento se establecen y administran adecuadamente sanciones lo bastante severas para que actúen como disuasivo.	

48 Planificación y control de programas de auditoría tributaria.

Alternativas: seleccione sólo una respuesta.	R
Las auditorías tributarias e investigaciones de fraude, cuando se realizan, tienen carácter ad hoc.	
Existe un programa continuo de auditorías tributarias e investigaciones de fraude, pero los programas de auditoría no se basan en criterios claros de evaluación de riesgo.	
La administración e información sobre auditorías tributarias e investigaciones de fraude se basa en un plan de auditoría documentado, con criterios claros de evaluación de riesgo en por lo menos uno de los principales ámbitos en que se aplica el sistema de autoliquidación tributaria.	
La administración e información sobre auditorías tributarias e investigaciones de fraudes se basa en un plan de auditoría general y documentado, con claros criterios de evaluación de riesgos para todos los principales tributos en que se aplica un sistema de autoliquidación.	

Recaudación de impuestos

49 Coeficiente de cobro de atrasos tributarios brutos.

Alternativas: seleccione sólo una respuesta.	R
El coeficiente del promedio de cobro de deudas en los dos ejercicios más recientes fue inferior al 60% y el monto agregado de los atrasos tributarios es significativo (superior al 2% de la cifra total anual de cobro).	
El coeficiente del promedio de cobro de deudas en los dos ejercicios más recientes se situó entre el 60% y el 75%, y el monto agregado de los atrasos tributarios es significativo.	

El coeficiente del promedio de cobro de deudas en los dos ejercicios más recientes se situó entre el 75% y el 90%, y el monto total de los atrasos tributarios es significativo.	
El coeficiente del promedio de cobro de deudas en los dos ejercicios más recientes no bajó del 90%, O BIEN el monto agregado de los atrasos tributarios es insignificante (inferior al 2% de la cifra total anual de cobro).	

50 Transferencia del cobro de tributos en la tesorería por parte de la administración de ingreso fiscal.

Alternativas: seleccione sólo una respuesta.	R
Los ingresos recaudados se transfieren a la tesorería a intervalos de más de un mes de duración.	
Los ingresos recaudados por la tesorería se recauden por lo menos mensualmente.	
Los ingresos recaudados se transfieren a la tesorería por lo menos semanalmente.	
Todo el ingreso tributario se paga directamente en cuentas controladas por la tesorería o se realizan transferencias diarias a la tesorería.	

51 Frecuencia de realización por parte de la tesorería de reconciliaciones completas de cuentas entre avalúos tributarios, cobros, registros de atrasos e ingresos.

Alternativas: seleccione sólo una respuesta.	R
La reconciliación completa de los avalúos, cobros, atrasos y transferencias de tributos a la tesorería no se realiza anualmente o se efectúa con atrasos de más de tres meses.	
Se realiza por lo menos anualmente, dentro de los tres meses siguientes al final del año, una reconciliación completa de los avaluaos, cobros, atrasos y transferencias de tributos a la tesorería.	
Se realiza por los menos trimestralmente, dentro de las seis semanas siguientes al final del trimestre, una reconciliación completa de los avalúos, cobros, atrasos y transferencias de tributos a la tesorería.	
Se realiza por lo menos mensualmente, dentro del mes siguiente al final del mes, una reconciliación completa de los avalúos, cobros, atrasos y transferencias de tributos a la tesorería.	
Se hace automáticamente.	

Anexo 3

Cuestionario base para usuarios del FUT

(Proyecto MIRA-BID)

Usuarios directos: DNP y MHCP

Considerando a la institución a la que Ud. pertenece como usuaria habitual de la información financiera pública que se canaliza a través del Formulario Único Territorial (FUT), sírvase tener a bien responder las siguientes consultas relacionadas con su implementación y funcionamiento.

Marcar con una cruz de acuerdo con su grado de satisfacción respecto del FUT, donde 0 es totalmente insatisfecho y 5 totalmente satisfecho.

	0	1	2	3	4	5
Ha permitido agilizar sus procedimientos institucionales de gestión de la información (consolidación, análisis, presentación, publicación, según corresponda).						
Ha permitido simplificar formatos, medios y/o procedimientos de tratamiento de la información que significaban redundancias o duplicaciones.						
Ha disminuido el grado de intervención discrecional para puesta a punto de la información conforme a sus necesidades.						
Ha permitido cumplir con las obligaciones que emanan del tratamiento de esa información de manera más oportuna y cierta.						
Ha ayudado a monitorear, controlar y evaluar políticas públicas ejecutadas en los niveles subnacionales de gobierno.						
La entidad responsable de la administración de la información financiera pública (CGN) mantiene una relación institucional satisfactoria con la entidad que Ud. Representa.						

¿Qué elementos o características del FUT modificaría para lograr una información de mayor calidad?

Marcar con una cruz si considera necesario modificar dicho elemento o característica y explique por qué lo modificaría.

Elemento / Componente /Característica	X	Fundamentación
La información que registra el FUT.		
Consistencia en las preguntas del FUT para que la información registrada pueda ser comparada con la información contable del Régimen de Contabilidad Pública.		
El nivel de desagregación de la información que permite obtener el FUT.		
La periodicidad del FUT.		
El canal por el cual se hace entrega del FUT.		
Sanciones disciplinarias por incumplimiento en la obligación de reportar el FUT.		

Otras (especificar).

Usuarios indirectos: ONG y centros de estudios

¿Tiene conocimientos acerca de los objetivos y actividades desempeñadas por el Programa Fosit (en sus componentes CHIP y SGFT)?

Conforme a su experiencia y conocimientos, en qué grado la utilización del FUT ha mejorado la calidad de la información financiera pública respecto de la situación anterior a la operatividad del CHIP (0 = no ha modificado la situación y 5= ha modificado la situación mejorándola).

	0	1	2	3	4	5
OPORTUNIDAD en la disponibilidad de información						
CONFIABILIDAD de la información						
PUBLICIDAD de la información						
DETALLE O DESAGREGACIÓN disponible						
ACCESIBILIDAD a la información						
INTERPRETABILIDAD de la información						
DISPERSIÓN de la información. La información de un tema específico no se encuentra en forma conjunta sino que se obtiene por partes consultando distintas páginas web u oficinas.						
La información se encuentra para todas las entidades territoriales.						
En el caso de utilizar información de series de tiempo, la misma se encuentra para un período continuo de años.						
La entidad responsable de la administración de la información financiera pública (CGN) mantiene una relación institucional satisfactoria con la entidad que Ud. Representa.						

¿Qué elementos o componentes del proceso modificaría para lograr una información de mayor calidad? (Pregunta de respuesta abierta).

Anexo 4

Cuestionario base para usuarios de la categoría contable

(Proyecto MIRA-BID)

Usuarios directos de la categoría contable (CGN)

Considerando a la institución a la que Ud. pertenece como usuaria habitual de la categoría contable del CHIP, sírvase por favor responder las siguientes consultas.

Marcar con una cruz de acuerdo con su grado de satisfacción respecto la categoría contable, donde 0 es totalmente insatisfecho y 5 totalmente satisfecho.

	0	1	2	3	4	5
Ha permitido agilizar sus procedimientos institucionales de gestión de la información (consolidación, análisis, presentación, publicación, según corresponda).						
Ha permitido simplificar formatos, medios y/o procedimientos de tratamiento de la información que significaban redundancias o duplicaciones.						
Ha disminuido el grado de intervención discrecional para puesta a punto de la información conforme a sus necesidades.						
Ha permitido cumplir con las obligaciones que emanan del tratamiento de esa información de manera más oportuna y cierta.						
Ha ayudado a monitorear, controlar y evaluar políticas públicas ejecutadas en los niveles subnacionales de gobierno.						

¿Qué elementos o características de la categoría contable modificaría para lograr una información de mayor calidad?

Marcar con una cruz si considera necesario modificar dicho elemento o característica y explique por qué lo modificaría.

Elemento / Componente / Característica	X	Fundamentación
La información que registra la categoría.		
Consistencia en la información del Régimen de Contabilidad Pública para que pueda ser comparada con la información presupuestal.		
El nivel de la desagregación de la información.		
La periodicidad de la categoría.		
El canal por el cual se entrega la información contable.		
Sanciones disciplinarias por incumplimiento en la obligación de reportar.		

Otras (especificar).

Usuarios indirectos: ONG y centros de estudios

¿Tiene conocimientos acerca de los objetivos y actividades desempeñadas por el Programa Fosit (en sus componentes CHIP y SGFT)?

Conforme a su experiencia y conocimientos, en qué grado la información contable ha mejorado la calidad de la información financiera pública respecto de la situación anterior al CHIP (0 = no ha modificado la situación y 5= ha modificado la situación mejorándola)

	0	1	2	3	4	5
OPORTUNIDAD en la disponibilidad de información.						
CONFIABILIDAD de la información.						
PUBLICIDAD de la información.						
DETALLE O DESAGREGACIÓN disponible.						
ACCESIBILIDAD a la información.						
INTERPRETABILIDAD de la información.						
DISPERSIÓN de la información. La información de un tema específico no se encuentra en forma conjunta sino que se obtiene por partes consultando distintas páginas web u oficinas.						
La información se encuentra para todas las entidades territoriales.						
En el caso de utilizar información de series de tiempo, la misma se encuentra para un período continuo de años.						
La entidad responsable de la administración de la información financiera pública (CGN) mantiene una relación institucional satisfactoria con la entidad que Ud. Representa.						

¿Qué elementos o componentes del proceso modificaría para lograr una información de mayor calidad? (Pregunta de respuesta abierta).

Anexo 5

Esquema de puntajes

Cuestionario a las entidades territoriales

ENTIDADES TERRITORIALES				
TIPO	NUMERO	CONTENIDO	MODO	CUANTIF/PUNTAJE
ACCESO CIUDADANO A INFORMACIÓN PÚBLICA				
CONTEXTO	1	Documentación/información presupuesto	SUMA	D,C,B,A, según cantidad de respuestas donde D=0; C=1,67; B=3,33; A=5
IMPACTO	2	Información al público s/ presupuesto en internet	ALT	0;1;5
IMPACTO	3	Identificación recursos-objetivos en presupuesto	ALT	0;1;5
PRESUPUESTO ANUAL				
CONTEXTO	4	Disponibilidad en internet de los informes anuales de ejecución presupuestaria	ALT	0;1;5
CONTEXTO	5	Identificación gastos-objetivos en los informes anuales de ejecución presupuestaria	ALT	0;1;5
ADMINISTRACIÓN DE LA INFORMACIÓN FINANCIERA				
CONTEXTO	6	Información incluida en la documentación presupuestaria	SUMA	D,C,B,A, según cantidad de respuestas donde D=0; C=1,67; B=3,33; A=5
CONTEXTO	7	Elaboración de proyecciones pluri-anales de ingresos y gastos	ALT	0;1;2;4;5
CONTEXTO	8	Estimación de un MMP	ALT	1;5
CONTEXTO	9	Uso de un MMP	ALT	0;1;5
CONTEXTO	10	Clasificación de gastos del presupuesto	SUMA	5;5;5
CONTEXTO	11	Incentivos a la eficacia y eficiencia en la gestión del gasto	ALT	0;1;2;3;4;5
CONTEXTO	12	Análisis de riesgo sobre obligaciones directas	ALT	0;1;2;3
CONTEXTO	13	Análisis de riesgo sobre obligaciones indirectas	ALT	0;1;2;3
CONTEXTO	14	Causas por las cuales no se realiza análisis de riesgo	ALT	0; 0,5
EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA				
IMPACTO	15	Certeza en la disponibilidad de fondos: previsión y seguimiento de flujos de caja	ALT	D,C,B,A donde D=0; C=1,67; B=3,33; A=5
IMPACTO	16	Certeza en la disponibilidad de fondos: confiabilidad y horizonte de la informac. periódica	ALT	D,C,B,A donde D=0; C=1,67; B=3,33; A=5
IMPACTO	17	Certeza en la disponibilidad de fondos: frec. y transparencia de ajustes a asig. pptarias	ALT	D,C,B,A donde D=0; C=1,67; B=3,33; A=5
IMPACTO	18	Informes pptarios del ejercicio en curso: cobertura y compatibilidad con presupuesto	ALT	D,C,B,A donde D=0; C=1,67; B=3,33; A=5
IMPACTO	19	Informes pptarios del ejercicio en curso: puntualidad de la presentación	ALT	D,C,B,A donde D=0; C=1,67; B=3,33; A=5
IMPACTO	20	Informes pptarios del ejercicio en curso: calidad de la información	ALT	D,C,B,A donde D=0; C=1,67; B=3,33; A=5
IMPACTO	21	Estados financieros anuales: integridad	ALT	D,C,B,A donde D=0; C=1,67; B=3,33; A=5
IMPACTO	22	Estados financieros anuales: puntualidad de la presentación	ALT	D,C,B,A donde D=0; C=1,67; B=3,33; A=5
GASTO PÚBLICO				
CONTEXTO	23	Diferencia promedio entre gasto ejecutado y presupuesto aprobado	CUANT	0;1;2;3;4;5 según % desvío
CONTEXTO	24	Disponibilidad de sistema de seguim. y evaluac. basado en indicadores de desempeño	ALT	0;1;2;3;4;5
CONTEXTO	25	Nivel de aplicabilidad del sistema de seguimiento y evaluación del gasto ejecutado	ALT	0;1;2;3;4;5
CONTEXTO	26	Grado de participación de los funcionarios ejecutores en la elaboración de indicadores	ALT	0;1;5
CONTEXTO	27	Uso del sistema de indicadores de desempeño	ALT	0;1;2;3;4;5
IMPACTO	28	Eficacia del control interno del gasto no salarial: etapa compromiso	ALT	D;C;B;A
IMPACTO	29	Grado de cumplimiento de las normas de procesamiento y registro de transacciones	ALT	D;C;B;A
PRODUCTO	30	Registro de las transacciones	ALT	0;1;4;5
CONTABILIDAD				
PRODUCTO	31	Adecuación de las normas contables del sistema en relación con las de la CGN	ALT	0;5
PRODUCTO	32	Comparación directa del catálogo de cuentas con el presupuesto	ALT	0;5
PRODUCTO	33	Principios de organización de la contabilidad: efectivo o caja, acumulación o devengado	ALT	1;3;5
CONTEXTO	34	Realización de un informe del estado financiero al cierre del año fiscal	ALT	0;1;2;3;4;5
IMPACTO	35	Nivel de intervención humana en la realización del estado financiero anual	ALT	0;1;2;3;4;5
CONTEXTO	36	Oportunidad de la auditoría externa	ALT	1;5
PRODUCTO	37	Causas que explican demoras en la presentación a la auditoría externa	SUMA	NEGATIVO: 1 CADA UNA
PRODUCTO	38	Flexibilidad para realizar informes	ALT	0;1;3;5
SISTEMA DE GESTIÓN FINANCIERA TERRITORIAL				
PRODUCTO	39	Grado de integración del sistema de gestión financiera	ALT	0;1;2;3;4;5
PRODUCTO	40	Estado de operación del SFGT	ALT	2;3;4;5
PRODUCTO	41	Integración al Sistema de Información Financiera (SIF)	ALT	0;3;5
PRODUCTO	42	Integración por pares de subsistemas	SUMA	Sumar 1 cada alternativa
PRODUCTO	43	Funcionamiento de sistemas paralelos	ALT	ORDENAMIENTO: -5;-3;5
IMPACTO	44	Opinión acerca de la operación del SFGT	SUMA	5;-4;-3;-2;-1
IMPACTO	45	Ahorro de recursos (subsistemas, personal) por implementación del SFGT vía Fosit	SUMA	0;1;2;3;4;5
INGRESOS TRIBUTARIOS				
IMPACTO	46	Aplicación de controles en el sistema de registro de contribuyentes	ALT	D,C,B,A donde D=0; C=1,67; B=3,33; A=5
CONTEXTO	47	Eficacia de las sanciones por incumpl. del registro y de declaraciones de impuestos	ALT	D,C,B,A donde D=0; C=1,67; B=3,33; A=5
CONTEXTO	48	Planificación y control de programas de auditoría tributaria	ALT	D,C,B,A donde D=0; C=1,67; B=3,33; A=5
IMPACTO	49	Coefficiente de cobro de atrasos tributarios	ALT	D,C,B,A donde D=0; C=1,67; B=3,33; A=5
CONTEXTO	50	Transferencia del cobro de tributos	ALT	D,C,B,A donde D=0; C=1,67; B=3,33; A=5
IMPACTO	51	Frecuencia de reconciliaciones completas de cuentas por parte de la tesorería	ALT	D,C,B,A donde D=0; C=1,67; B=3,33; A=5

Fuente: Elaboración propia en base a SEP/PRODEV y PEFA.

Cuestionarios a los usuarios estratégicos del FUT y la categoría contable

Orden	Pregunta	MODO	CUANTIF/PUNTAJE
1	Ha permitido agilizar sus procedimientos institucionales de gestión de la información (consolidación, análisis, presentación, publicación, según corresponda)	ALT	0;1;2;3;4;5
2	Ha permitido simplificar formatos, medios y/o procedimientos de tratamiento de la información que significaban redundancias o duplicaciones	ALT	0;1;2;3;4;5
3	Ha disminuido el grado de intervención discrecional para puesta a punto de la información conforme a sus necesidades	ALT	0;1;2;3;4;5
4	Ha permitido cumplir con las obligaciones que emanan del tratamiento de esa información de manera más oportuna y cierta	ALT	0;1;2;3;4;5
5	Ha ayudado a monitorear, controlar y evaluar políticas públicas ejecutadas en los niveles subnacionales de gobierno	ALT	0;1;2;3;4;5
6	¿Qué elementos o características de la categoría contable/FUT modificaría para lograr una información de mayor calidad?	SUMA	Negativo: 1 cada una

Fuente: Elaboración propia en base a SEP/PRODEV y PEFA.