

EL SISTEMA NACIONAL DE EVALUACIÓN: UN INSTRUMENTO PARA LA TOMA DE DECISIONES DEL GOBIERNO DE COSTA RICA

Asdrúbal Fonseca Sibaja (Coordinador)

Tercer Premio

Introducción

El control y la evaluación del desempeño gubernamental surgen históricamente en respuesta a una demanda clara, por parte de los ciudadanos, de exigir “resultados” concretos a las instituciones públicas, referidos a los bienes y servicios que éstas proveen, pero, adicionalmente, con características de cantidad y calidad que satisfagan adecuadamente las necesidades de los usuarios.

A partir de esta demanda, los gobiernos no sólo debían ocuparse de entregar “resultados”, sino además, entregarlos en forma oportuna y con otros atributos de calidad y eficiencia, por lo que se ven con el deber de “rendir cuentas” sobre su labor.

El concepto de la rendición de cuentas se entendía, tradicionalmente, sólo como la obligación de responder por una responsabilidad delegada. El enfoque moderno de la gestión pública amplía este concepto a una relación basada en la obligación de aceptar y mostrar responsabilidad por resultados y la manera de alcanzarlos, según expectativas acordadas.

Al aplicar este enfoque moderno, comienza a desaparecer la verticalidad en la toma de decisiones y en la "delegación" de responsabilidades, dando lugar a acuerdos “no-jerárquicos”, sobre estas responsabilidades por resultados. Para ser efectivos estos acuerdos, se deben cumplir ciertos principios básicos:

1. *Claridad de roles y responsabilidades:* Los involucrados deben comprender y estar de acuerdo con los mismos, aclarando sus responsabilidades para actividades, procedimientos y procesos.

2. *Claridad de resultados:* Los objetivos y metas, los logros anticipados y los parámetros a respetar deben ser explícitos y estar entendidos y acordados.

3. *Equilibrio entre expectativas y capacidades:* Las expectativas en cuanto al desempeño, es decir, los resultados, deben estar vinculadas de una manera lógica con las capacidades del ejecutor, según el nivel de autoridad que posea, sus habilidades y los recursos existentes.

4. *Credibilidad del proceso de información:* En la “rendición de cuentas” sobre las responsabilidades por resultados asumidas, deben describirse los logros y entregar la información creíble y a tiempo a todas las partes interesadas y en lo posible, fortalecer la credibilidad de esta información mediante la confirmación externa.

5. *Revisión y ajuste apropiado:* Los que han asumido el acuerdo, es decir, ambas partes, deben tomar acciones correctivas cuando se reconocen obstáculos y dificultades.

Costa Rica no ha estado ajena a estas nuevas tendencias y principalmente a la demanda de los ciudadanos por más y mejores servicios, es decir, por resultados. Aunque la experiencia de la evaluación del accionar del sector público ya tiene varios años en el país, en sus comienzos se orientó a una evaluación presupuestaria, pero no a los resultados que se obtenían con los recursos invertidos.

Es recién a partir de la creación del SINE en 1994, que se establece una metodología de evaluación de la gestión pública, basada en indicadores pertinentes, confiables, homogéneos y demostrativos, de la cual se obtiene información objetiva y veraz sobre la gestión del Estado, utilizándose como un instrumento gerencial, que le permite tanto al Presidente de la República como a las máximas autoridades institucionales, tomar decisiones para favorecer el mejoramiento

de la gestión pública.

Así, tomando como base el Plan Nacional de Desarrollo, el cual plasma los compromisos asumidos por el gobierno con el país, se determinan las principales acciones que deben estar contenidas en los compromisos que asumen los Ministros y Presidentes Ejecutivos con el Presidente de la República. Se establece, entonces, un primer instrumento de evaluación de la gestión gubernamental, enmarcado en la mesoevaluación, es decir, circunscrito al ámbito institucional.

Los tímidos primeros pasos se dieron en el nivel de control de procesos, más preocupados de cómo se hacían las cosas, que de los productos que generaba la institución. Significó un esfuerzo notable cambiar la concepción del instrumento hacia una evaluación de resultados, que permitiera “mirar hacia fuera” de la institución y tener respuestas sobre la calidad de los bienes y servicios producidos, los efectos generados por los mismos sobre la población beneficiaria o en otras palabras, el grado de satisfacción de las necesidades de los usuarios, y finalmente, los impactos o los cambios en las tendencias macroeconómicas o en los índices afectados por los productos de la institución.

Estos pasos han dado la oportunidad de contar con un instrumento diseñado para que la alta gerencia pueda tomar decisiones con información relevante, fidedigna y oportuna.

La información generada al nivel de la mesoevaluación es insumo fundamental para aventurarse a caminar por la senda de la metaevaluación, donde se evalúa la globalidad, los grandes programas y políticas públicas que sobrepasan el ámbito institucional.

Para lograr una evaluación eficiente y eficaz del desempeño gubernamental, tanto en el nivel de la mesoevaluación, como de la metaevaluación, es fundamental comenzar por el fomento de la cultura de la evaluación, donde se aprende a trabajar por objetivos y metas, aplicando esos principios básicos de la evaluación y rendición de cuentas, para que la transparencia se geste desde las bases y se refleje finalmente, en el actuar del gobierno.

I. Antecedentes

Contexto histórico, económico y social en Costa Rica para la creación del SINE

1.1 La necesidad de la fiscalización de los recursos públicos

En Costa Rica, durante la primera mitad del siglo veinte, el manejo y la administración de los recursos públicos por parte del aparato estatal presentaba grandes debilidades en los controles sustantivos, la fiscalización y la evaluación. La labor del Ministerio de Hacienda, instancia con la que se contaba en ese momento, se ocupaba básicamente de la formulación de los presupuestos públicos; y no es sino hasta en la Constitución de mil novecientos cuarenta y nueve que el Estado costarricense, muestra interés en contar con mecanismos de control en el uso de los recursos públicos. Uno de estos esfuerzos, se concreta con la creación constitucional de la Contraloría General de la República, como órgano autónomo adscrito a la Asamblea Legislativa, para ejercer un control de legalidad de la gestión pública.

Es a partir de la concepción y puesta en funcionamiento de esta entidad, que la sociedad costarricense cuenta con una herramienta para la fiscalización en el manejo de los fondos públicos, los cuales son controlados de manera independiente al Poder Ejecutivo, con lo cual se le otorga un mayor nivel de autonomía y credibilidad a la gestión pública, minimizando el manejo inadecuado de recursos públicos. Con la creación de esta Institución se inicia, de una manera incipiente, el proceso de control y evaluación de los recursos asignados a los planes, programas y proyectos del sector público.

1.2 Pasos hacia un sistema de planificación

En la década de los sesenta, el modelo de desarrollo costarricense se caracterizó por un incremento en la prestación por parte del gobierno de los servicios a los ciudadanos, con la consecuente creación y crecimiento de entidades públicas. Este modelo de desarrollo conduce a la

creación de una instancia encargada de otorgar racionalidad a los programas y la eficiencia de los servicios prestados por la Administración Pública, para ello se crea, en el año mil novecientos sesenta y tres la Oficina de Planificación (OFIPLAN), adscrita a la Presidencia de la República, como una dependencia subordinada directamente al Presidente y que posteriormente se convierte en el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN).

La experiencia acumulada en el campo de la planificación, el aprendizaje derivado de la misma y la necesidad de fortalecer su gestión, condujo a la promulgación de la Ley de Planificación Nacional N° 5525 del dos de mayo de mil novecientos setenta y cuatro, que establece el Sistema Nacional de Planificación y determina que le corresponde a MIDEPLAN elaborar el Plan Nacional de Desarrollo, darle seguimiento y evaluarlo, así como “evaluar de modo sistemático y permanente los resultados que se obtengan de la ejecución de planes y políticas, lo mismo que los programas respectivos.”¹

1.3 Necesidad de modernización del Estado

A inicio de la década de los años ochenta, el modelo de desarrollo agroexportador y de sustitución de importaciones vigente comenzó a mostrar un conjunto de debilidades en diferentes campos: hipertrofia de la estructura burocrática, aumento en el gasto público, incremento en el déficit fiscal, disminución en las importaciones, alto endeudamiento externo por parte del sector público, evidenciando la crisis del Estado costarricense de la época. Estas condiciones, aunadas a las corrientes económicas que seguían los organismos financieros internacionales, condujeron a la puesta en práctica de medidas de estabilización y ajuste estructural con la finalidad de lograr una mayor eficiencia de la gestión administrativa y una reducción del gasto público.

La anterior situación provocó en los años noventa, la creación de una nueva estrategia en el modelo de desarrollo económico, que perseguía un estado menos interventor en la economía. Dicha estrategia contempló la implantación de un conjunto de medidas, como la desregulación en diferentes áreas, reformas al sistema financiero, focalización del gasto público, disminución de la planilla estatal y privatización de servicios, entre otras. Con ello se apuntaba hacia la búsqueda de la modernización de las estructuras gubernamentales.

1.4 Hacia un Sistema Nacional de Evaluación: SINE

En el proceso de modernización del Estado, e implantados los Planes de Ajuste Estructural, a mediados de los años noventa, MIDEPLAN realizó una evaluación de la capacidad real de las entidades públicas para avanzar hacia un estilo de gestión centrado en la responsabilidad individual y la rendición de cuentas. Resultado de dicha evaluación se identificaron tanto los problemas particulares de cada institución, como los que se generalizan entre ellas, destacándose que:

- Las instituciones tenían poca claridad en su participación en las políticas nacionales, ya que los planes, programas y proyectos que ejecutaban no estaban vinculados con las mismas.
- Las entidades no tenían definidas metas e indicadores adecuados para poder ser evaluadas, lo cual dificultaba el conocimiento de los resultados obtenidos.
- La visión que orientaba el quehacer institucional dificultaba la identificación de factores estratégicos que permitieran el establecimiento de prioridades institucionales.
- Los instrumentos para la autoevaluación institucional eran débiles, lo cual limitaba el conocimiento de sus debilidades y amenazas, además de su capacidad para tomar las medidas correctivas del caso.
- La debilidad en la programación, en las técnicas y procedimientos presupuestarios, no favorecían una distribución racional de los recursos.
- El accionar de las instituciones públicas no estaba orientado hacia las demandas de la población, sino que prestaban servicios públicos poco eficientes y que no respondían a las necesidades de los ciudadanos.

¹ Ley de Planificación Nacional N° 5525, artículo 2, inciso e.

Dadas esas situaciones, se requería contar al interior del Gobierno con una instancia que fuera responsable de mantener una dirección estratégica y una visión de conjunto, donde se consideraran los factores del corto, mediano y largo plazo de su accionar. Desde esa perspectiva, se plantea la necesidad de reforzar y reorientar el quehacer de MIDEPLAN como órgano asesor de la Presidencia de la República, para que asumiera la responsabilidad de impulsar, llevar a cabo y coordinar la evaluación de resultados, tendiente a facilitar la toma de decisiones para el mejoramiento de la gestión pública, lo que llevo finalmente, con el apoyo financiero y asesor del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), al diseño y creación del Sistema Nacional de Evaluación (SINE).

1.5 Creación del Sistema Nacional de Evaluación (SINE)

El Sistema Nacional de Evaluación (SINE) se concibe como un instrumento gerencial que utiliza el Presidente de la República para valorar el accionar del sector público, por medio de la rendición de cuentas y retroalimentar la toma de decisiones con el propósito de mejorar la gestión pública. A la vez, es una herramienta que permite definir las prioridades, asignar los recursos, dar seguimiento a las decisiones adoptadas, monitorear la ejecución de los programas y proyectos estratégicos y fundamentalmente, evaluar sus resultados.

Se trata con ello de promover una nueva cultura, basada en la evaluación para la consecuente rendición de cuentas de cada máxima autoridad y cada funcionario público, donde la orientación inicial del accionar del Sistema ha sido hacia el Presidente de la República y cada responsable institucional, pero con el desarrollo del mismo, se ha percibido que el sistema puede también en un mediano o largo plazo involucrar a toda la sociedad de manera tal, que éstos conozcan los resultados de los programas y puedan opinar respecto de los mismos.

La función de gerencia del Sistema le fue asignada al Área de Evaluación y Seguimiento de MIDEPLAN, misma que está establecida desde octubre de mil novecientos noventa y cuatro vía Decreto Ejecutivo, el cual estipula que dicha estructura será responsable de la evaluación y el seguimiento de las acciones del Gobierno, permitiendo a la Presidencia de la República pedir cuentas a los órganos y entes de la administración pública en el cumplimiento de las metas y prioridades establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo.

1.5.1 Filosofía del Sistema

El SINE garantiza la evaluación y la rendición de cuentas en el Sector Público ante los ciudadanos, de manera objetiva, oportuna y transparente, buscando el mejoramiento continuo de su gestión. Se contribuye a este mejoramiento continuo de la gestión pública, por medio del compromiso del funcionario público con la rendición de cuentas ante los ciudadanos, mediante la evaluación objetiva y veraz, que aporta información fidedigna y oportuna para la toma de decisiones del Presidente de la República y los responsables institucionales.

En el cumplimiento de su filosofía, el SINE tiene como marco un conjunto de valores en su accionar, entre los cuales se destacan:

- La objetividad, entendida desde la perspectiva de la imparcialidad en las evaluaciones, expresando los resultados en forma clara y transparente.
- La veracidad, considerada en términos de la autenticidad de los datos presentados en los informes, mediante el uso de adecuadas fuentes de verificación.
- La transparencia, orientada hacia la claridad y precisión en la metodología utilizada y los resultados obtenidos.
- El compromiso de los diversos actores involucrados en identificarse y ser consecuentes con los pilares fundamentales del Sistema, asumiendo plenamente, cada cual su responsabilidad en el proceso de evaluación.
- La oportunidad de generar información pronta y completa a los usuarios del Sistema.
- El trabajo en equipo para unir esfuerzos en el logro de los objetivos de la organización.
- El mejoramiento continuo para la búsqueda constante de la eficiencia y eficacia en el

accionar, para entregar productos de la más alta calidad.

Los objetivos del SINE son los siguientes:

- Fomentar el mejoramiento continuo de la gestión pública, mediante la identificación y programación de acciones estratégicas, el seguimiento, evaluación, retroalimentación y el intercambio de experiencias de evaluación.
- Fomentar la cultura de la evaluación y rendición de cuentas en el sector público.
- Generar información fidedigna y oportuna para la toma de decisiones de la Presidencia de la República y las máximas autoridades.
- Fomentar el compromiso del funcionario público con la rendición de cuentas ante los ciudadanos.

1.5.2 Organización del SINE

Para el cumplimiento de las funciones el SINE está constituido por:

- **Unidad Coordinadora**

Las funciones de coordinación han sido asignadas al Área de Evaluación y Seguimiento de MIDEPLAN. La misma está conformada por una persona quien gerencia dicha entidad; un equipo interdisciplinario de diez profesionales, encargados de realizar labores de investigación, coordinación, análisis y asesoría, en al menos un sector y las instituciones que lo integran y dos secretarías.

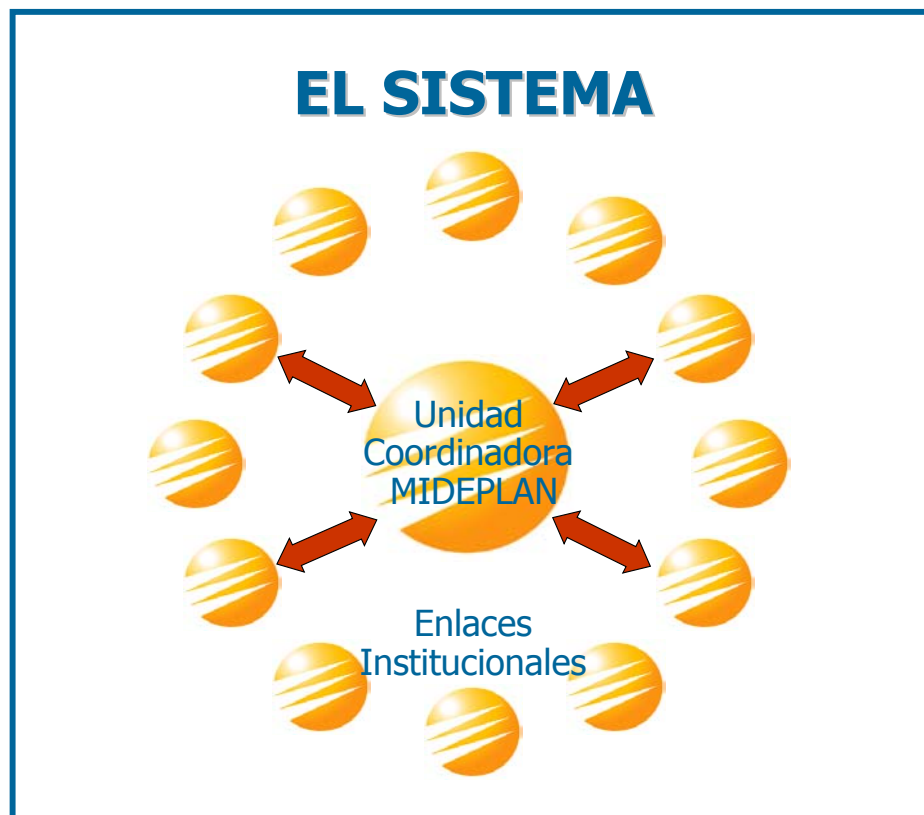
Es importante resaltar que la constitución de la Unidad Coordinadora (UC) no supuso el incremento de la planilla estatal ni en la estructura organizacional del Ministerio de Planificación, debido a que en materia de recurso humano se realizó la redistribución del mismo dentro de la entidad. El grupo seleccionado recibió capacitación, tanto a nivel nacional como internacional, mediante el sistema de pasantías en diferentes países con experiencias en ese campo.

- **Enlaces institucionales**

Si bien la legislación establece la creación de unidades de evaluación en las instituciones públicas para evaluar la gestión institucional, en la realidad se cuenta con una red de enlaces, constituida por funcionarios designados en aquellas instituciones que se encuentran integradas al Sistema, que a la fecha son cuarenta y tres entes y órganos públicos. El enlace funge como contraparte de la unidad coordinadora dentro de la entidad, a la vez facilita al interior de la misma los procesos de evaluación tanto interna como externa, da seguimiento a las acciones estratégicas dentro de su organización y estimula la creación de una cultura de evaluación al interior de su entidad.

Estos funcionarios son nombrados por la máxima autoridad de cada institución. Según el proceso de consolidación del SINE, la gestión de los enlaces se puede calificar de exitosa en tanto cumplan con las siguientes características: comunicación directa con la máxima autoridad, conocimiento de la entidad y de los procesos de planificación, así como capacidad de decisión, buen comunicador y negociador. (*Ver figura 1*).

Figura 1



1.6 Antecedentes legales del SINE

Con base en las potestades que confiere la ley a MIDEPLAN, mediante decreto ejecutivo del veintisiete de mayo de mil novecientos noventa y cuatro, se establece en este Ministerio una estructura orgánica en la que destaca el Área de Evaluación y Seguimiento, encargada de evaluar la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo, el cumplimiento de sus metas y acciones prioritarias, velar porque se presenten los procesos de evaluación, reestructuración y modernización de las instituciones públicas acorde con sus propios objetivos y el debido servicio al usuario, proponer procesos de evaluación y reformas institucionales que conduzcan a un Estado eficiente. Con la publicación de este decreto, se dan los primeros pasos en materia de seguimiento y evaluación de resultados.

Sin embargo, no es sino hasta con la publicación del decreto ejecutivo del veinticinco de octubre de mil novecientos noventa y cuatro que se crea el Sistema Nacional de Evaluación Administrativa, coordinado por MIDEPLAN; el mismo establece que MIDEPLAN, a través del Área de Evaluación y Seguimiento, es el órgano que debe elaborar y difundir metodologías marco para la evaluación de políticas, programas, proyectos y acciones, para ser utilizados en las instituciones públicas como base de los procesos evaluativos de sus planes de trabajo. Este decreto establece que el Sistema mencionado debe implantar un plan piloto, que con posterioridad es la experiencia que posibilita el crecimiento y mejoramiento del Sistema.

Con posterioridad, mediante decreto ejecutivo, de fecha diez de mayo de mil novecientos noventa y cinco, se instituye el SINE con dos módulos complementarios: uno de autoevaluación, dirigido a desarrollar la cultura institucional de la evaluación, el seguimiento y el debido rendimiento de cuentas y el otro, de evaluación externa, como medio para garantizar la transparencia del proceso de evaluación institucional.

1.7 Fortalezas y debilidades del respaldo legal del SINE

Desde su origen el SINE se creó por decreto ejecutivo, lo que le otorgó flexibilidad y agilidad en su desarrollo. La implantación del sistema se inició con un plan piloto en la que participaron ocho instituciones. Esta experiencia generó el intercambio y el aprendizaje interinstitucional, llevando a las instituciones participantes al autoconvencimiento de los beneficios de pertenecer al Sistema, ya que el mismo les amplió el horizonte de mejorar su gestión mediante la aplicación de la metodología desarrollada por el SINE en la evaluación de resultados.

Con base en la capitalización de la experiencia generada en el plan piloto, se implantaron una serie de actividades de motivación de ingreso al Sistema, en las que se incluyeron entrevistas con las máximas autoridades, charlas en las instituciones, publicación de documentos informativos elaborados por la UC SINE, que culminaron con el convencimiento presidencial de las ventajas del mismo y la conveniencia de solicitar la incorporación de otras instituciones en el uso de la metodología del Sistema.

A pesar de las ventajas de la creación del SINE por decreto, la experiencia demuestra la necesidad de consolidarlo para su continuidad mediante una ley, a fin de legitimar la responsabilidad de las instituciones de rendir cuentas e implantar la metodología de seguimiento y evaluación de resultados, ello enmarcado en la Reforma Constitucional al Artículo 11 del principio de Rendición de Cuentas², que establece que la ley señalará los medios para que el control de resultados y rendición de cuentas opere como un sistema que cubra todas las instituciones públicas.

1.8 Competencias y coordinación entre órganos evaluadores

La creación del SINE no duplica competencias con instituciones existentes involucradas con el control y fiscalización de recursos públicos como son la Contraloría General de la República (CGR) y el Ministerio de Hacienda (MH), sino que se complementan en los procesos de programación, control, seguimiento y evaluación de la gestión pública, donde las tres instancias se orientan a la creación de espacios participativos en la rendición de cuentas. La experiencia ha dado como resultado avances positivos en la definición de las competencias y responsabilidades en materia de evaluación, no así en la coordinación.

Desde el punto de vista de la división de competencias, es claro que a la Contraloría General de la República le corresponde " garantizar el control de eficiencia de los controles internos y el manejo de los fondos públicos de los entes sobre los cuales tiene jurisdicción la Contraloría". De acuerdo a esta potestad, esta entidad realiza básicamente controles de carácter ex - post.

En lo que corresponde al Ministerio de Hacienda, éste realiza principalmente evaluación de tipo ex - post, ya que tiene como responsabilidad controlar la ejecución y liquidación de los presupuestos del Poder Ejecutivo, así como establecer las políticas presupuestarias del sector público, la normativa para la ejecución del gasto y el límite del mismo.

Le compete a MIDEPLAN, por medio del SINE, en el ámbito de la evaluación, conforme lo establece el artículo 1° de la Ley de Planificación Nacional, actuar como instrumento de la Presidencia de la República y del Gobierno, para que los procesos de toma de decisiones sean los ideales y contribuyan al logro de los objetivos definidos en el Plan Nacional de Desarrollo. De acuerdo con esta Ley, MIDEPLAN no sólo debe elaborar el Plan Nacional de Desarrollo, sino darle seguimiento y evaluarlo.

Debe destacarse que el SINE no hace evaluaciones de ejecución presupuestaria, ni de evaluación de la totalidad del quehacer institucional, sino una evaluación de resultados, donde se evalúa sólo lo estratégico con base en el Plan Nacional de Desarrollo y esta evaluación tiende a ser de tipo durante ó concurrente y ex - post.

En cuanto al proceso de coordinación entre los entes evaluadores, se han presentado dificultades para lograr una adecuada relación entre la metodología del SINE y la correspondiente a la evaluación presupuestaria, entre las cuales destacan principalmente:

² Publicado en el diario oficial No 126 del 30 de junio de 2000.

- La brecha temporal entre la asignación de recursos y la definición de las acciones estratégicas a evaluar por el SINE, ya que éstas se determinan a inicios de cada año y la elaboración del presupuesto se realiza seis meses antes.

- La diversidad de instrumentos en materia de control y evaluación utilizados por las entidades antes citadas.

- La periodicidad en la presentación de informes por parte de las instituciones.

- Limitada retroalimentación entre los entes involucrados en estos procesos.

A pesar de la problemática anotada, se han realizado esfuerzos para lograr la coordinación de labores en la materia. Se avanzó con el Ministerio de Hacienda en el proceso de diseño de estructuras programáticas para la elaboración del presupuesto del año dos mil. Asimismo, con el objetivo de homologar criterios para definir indicadores y fomentar un lenguaje común, el SINE y el Ministerio de Hacienda elaboraron un documento en conjunto sobre "Lineamientos básicos para la construcción de Indicadores de desempeño", que permitiera orientar y facilitar el proceso de construcción de indicadores para el presupuesto del año 2001 y siguientes. Se logró, mediante plan piloto, que seis ministerios incluyeran en el proceso de la elaboración del presupuesto, el instrumento denominado "Fórmula 14", en la cual se identifican las acciones estratégicas que serán evaluadas al año siguiente, la forma en que serán medidas (sus indicadores), las metas y las partidas presupuestarias.

Finalmente, podemos recapitular los antecedentes del Sistema, indicando que el entorno y la praxis de funcionamiento del sector público costarricense en el momento de la creación del mismo, estaba caracterizado por una débil cultura en la materia de rendición de cuentas y un funcionamiento institucional con limitados mecanismos de coordinación entre ellas. Por lo cual, con su nacimiento se puso de manifiesto la necesidad de contar con un sistema de evaluación de resultados, mediante el cual se evidenciara el grado de cumplimiento de las metas propuestas por las instituciones públicas en las prioridades del país.

Desde la óptica del desarrollo del SINE, éste ha contribuido a fomentar en el país una cultura de rendición de cuentas mediante la cual, las máximas autoridades institucionales se comprometen al logro de un conjunto de metas, que son valoradas con una metodología sencilla, de fácil aplicación e interpretación y que además no representa un mayor costo al Estado. Por esta razón, se puede indicar que uno de los factores de éxito del SINE se debe al apoyo político recibido por parte del Presidente de la República y las máximas autoridades de las instituciones involucradas en este proceso.

2. La evaluación realizada por el sine en Costa Rica: una mirada en retrospectiva

2.1 Evaluación realizada

La evaluación es un proceso³ de análisis continuo, dinámico y objetivo de planes, políticas, programas y proyectos en las etapas de formulación o diseño, ejecución y resultados finales. Su finalidad es determinar la pertinencia y logro de los objetivos, eficiencia y efectividad en los resultados alcanzados, para replicar factores de éxito en la aplicación de otras experiencias, así como detectar las debilidades y proponer las medidas correctivas.

En función de lo anterior, y en el caso particular del SINE, todo este proceso, conjuntamente con la investigación y elaboración de metodologías, contribuye a la toma de decisiones y consecuentemente al mejoramiento de la gestión pública.

En Costa Rica, se han identificado dos tipos de evaluación: la evaluación de la gestión operativa y la evaluación de resultados.

³ En el SINE, se entiende por proceso, al conjunto de actividades o tareas ordenadas en forma lógica y sistemática, cuya finalidad es crear o transformar un bien o servicio, donde se produce un resultado de valor para el cliente.

2.1.1 Evaluación de la gestión operativa

La evaluación de la gestión operativa, se entiende como aquella que actúa sobre los procesos internos de la institución, con el fin de atender las demandas de los clientes. Esta evaluación permite verificar que la ejecución de los procesos garantiza la obtención de los resultados esperados, en forma eficiente, eficaz y acorde al valor de la mejor alternativa deseada (menor costo de oportunidad), asegurando la calidad de los bienes y servicios entregados.

En un principio, el énfasis de la metodología aplicada por el sistema estuvo enfocado en la evaluación de la gestión operativa, lo cual se reflejó en el tipo de indicadores utilizados para medir el desempeño institucional, enfatizando en los procesos internos necesarios para proveer los bienes y servicios, intermedios y finales.

La experiencia indicó que se requería no sólo evaluar los resultados, reorientando los indicadores a la medición de productos, efectos e impactos para fortalecer la toma de decisiones. Un caso que demuestra tal orientación, es del Instituto Nacional de Aprendizaje (INA)⁴, en 1997, uno de sus indicadores era *número de personas capacitadas*, evaluando con éste el servicio entregado por la institución; para el año siguiente consideró relevante conocer la cantidad de personas capacitadas e incorporadas al mercado laboral; con la definición de este indicador se mide los efectos de esa capacitación en la población beneficiada.

Con la evaluación de la gestión operativa, efectuada en los primeros años de existencia del SINE, se ha logrado:

- Motivar la autoevaluación hacia la ejecución de procesos necesarios para brindar los bienes y servicios finales.
- Definir metas anuales para áreas específicas y propiciar las condiciones para aumentar la eficacia de la gestión, aunque no puede decirse lo mismo acerca de la eficiencia o productividad o economía con que operan las instituciones públicas.
- Incentivar el uso de las herramientas de autoevaluación a lo interno de algunas instituciones, creando sistemas de evaluación interno, con el fin de apoyar la toma de decisiones.

2.1.2 Evaluación de resultados: Mirando hacia fuera

En Costa Rica, el SINE ha enfatizado su labor en la evaluación de resultados, la cual permite conocer: la calidad y cantidad de bienes y servicios brindados, la consecuencia de uso de dichos bienes y servicios en la población beneficiaria, los alcances de los mismos y su cobertura en la población objetivo, mediante la ejecución, de planes, programas y proyectos (efectos). Además, esta evaluación posibilita identificar la consecuencia de los efectos sobre la población objetivo y total; asimismo, los cambios o variaciones en la tendencia a largo plazo de la variable a ser analizada (impactos). Por tanto, el ámbito de acción de la evaluación de resultados, es el entorno externo de las instituciones en la medida en que se pretende modificar situaciones de ese entorno.

En el ámbito institucional, la evaluación de resultados induce a la institución a mirar más "hacia fuera", de tal forma que se alcancen los objetivos planteados en su direccionamiento estratégico, acorde a las necesidades del entorno y se determine si, en definitiva, la institución está cumpliendo o no y en qué medida con la misión para la cual ha sido creada.

En cuanto a la evaluación de resultados, que actualmente realiza el SINE, ésta ha permitido:

- Transmitir a las instituciones la necesidad de evaluar más allá de lo que está bajo su control, esto es, medir el efecto e impacto de su accionar.
- Contextualizar la producción institucional con el entorno externo, es decir de qué forma contribuye a solucionar los problemas que se presentan en ese entorno.
- Medir de qué forma y en qué magnitud se ha logrado variar la tendencia en las distintas áreas de salud, educación, vivienda, etc.

Es necesario señalar que las aspiraciones del Sistema van en la dirección de efectuar evaluaciones estratégicas globales de ciertos programas de prioridad nacional. La evaluación en el

⁴ INA. Institución responsable de capacitar y dar formación profesional en educación técnica.

ámbito global, de programas, cobra sentido en la medida en que ésta logre descifrar los efectos e impactos de planes y programas y, además, determinar el grado de contribución efectiva de los objetivos institucionales y su producción a dichos planes y programas.

2.1.3 Salto cualitativo en el énfasis de la metodología aplicada

La transición de la evaluación de la gestión hacia la evaluación de resultados se visualiza en un análisis estadístico efectuado, el cual resume que hasta mil novecientos noventa y nueve prácticamente la totalidad de los indicadores eran de proceso, en el dos mil se redujo a un 38,8% la proporción de estos indicadores, en contraposición a un 52,9% de indicadores de resultados, es decir, de producto, efecto e impacto. En el año dos mil uno, el porcentaje de indicadores de proceso pasó a ser de un 25,7%, mientras que los indicadores de resultados, alcanzaron un 69,1%. Lo anterior demuestra claramente el salto cualitativo dado en el énfasis de la evaluación, al ser el interés primordial la evaluación de resultados de modo que definitivamente sea un instrumento gerencial para apoyar la toma de decisiones al más alto nivel.

No obstante ese cambio, se reconoce la importancia de la evaluación de los procesos y productos intermedios para el logro de productos finales. Estas son las etapas donde se tiene control total sobre la cantidad y calidad de los bienes y servicios que ofrece a institución. Sin embargo, esta información, en su detalle, debe ser manejada por la gerencia intermedia y su resumen dado a conocer a la alta gerencia.

El tipo de evaluación realizada por el SINE, a diferencia de la realizada por la Contraloría General de la República y el Ministerio de Hacienda, se desarrolla en dos dimensiones:

En la primera cumple un rol facilitador entre el Presidente de la República, sus Ministros y Presidentes Ejecutivos. En este ámbito, la labor está abocada a articular las directrices del Plan Global con las acciones prioritarias ejecutadas en las instituciones públicas; en ésta, el trabajo se centra en evaluar los resultados obtenidos con la ejecución de dichas acciones.

En lo concerniente a la segunda dimensión, se cumple un rol asesor en el ámbito de los Ministros y Presidentes Ejecutivos al transmitir las directrices globales contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo, hacia lo interno de la institución; en este ámbito también se asesora a las gerencias de procesos y de proyectos, articulando las directrices globales emanadas, con la contribución que realiza cada una de las gerencias, al logro de las metas establecidas a nivel global.

Considerando lo anterior y a modo de ejemplo, se cita en el Plan Nacional de Desarrollo, como política global, "*Reducción de la pobreza*", la cual se subdivide en políticas específicas, tales como:

1. Atención mujeres jefas de hogar.
 2. Aumento del ingreso de los pequeños y medianos productores.
- Para cumplir con estas políticas específicas, se plantean los programas:
- 1.1. Dotación de vivienda a mujeres jefas de hogar.
 - 1.2. Capacitación a mujeres jefas de hogar.
 - 2.1. Asistencia técnica al pequeño y mediano productor.
 - 2.2. Apoyo financiero a proyectos productivos de pequeños y medianos productores.

Estos programas se concretan en actividades institucionales como las siguientes:

- Seleccionar a las beneficiarias. Institución responsable: Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS).
- Entregar bonos para vivienda. Institución responsable: Banco Hipotecario de la Vivienda (BANHVI).
- Seleccionar pequeños (as) y medianos (as) productores (as) beneficiarios (as) para brindar la asistencia. Institución responsable: Consejo Nacional de Producción (CNP).
- Analizar factibilidad económica, financiera, social y ambiental de los proyectos productivos seleccionados. Institución responsable: Consejo Nacional de Producción (CNP).

Al aplicar el enfoque de evaluación por resultados a los productos de los programas enunciados como ejemplo anteriormente, los efectos de la provisión de viviendas a mujeres jefas de

hogar se expresan como una mejora en las condiciones habitacionales y de acceso a servicios como agua, luz y teléfono de las mujeres beneficiadas. En el caso los impactos, se tendría una mejora en el índice de calidad de vida de las familias en el país a mediano y largo plazo. Al retomar el programa de asistencia técnica a los pequeños y medianos productores, se tendría como efectos, la mejora en las técnicas agrícolas implantadas por los productores beneficiados, lo que se traduce en un aumento en la productividad por hectárea. Como impacto, se tendría un incremento en la participación del valor de la producción del sector agropecuario con respecto al valor de la producción interna nacional.

En resumen, este cambio en el énfasis de la metodología busca orientar más a las instituciones hacia la producción de resultados de mayor valor agregado para los ciudadanos.

En la siguiente sección se analizan precisamente los objetivos que se ha planteado el Sistema, las estrategias adoptadas y los resultados obtenidos en función de dichos objetivos.

2.2 Objetivos y alcances del SINE

2.2.1 Objetivos del SINE

Los procesos evaluativos pueden tener diferentes objetivos, el SINE tiene como objetivo general, tal como se vio en la primera parte, fomentar la evaluación y la rendición de cuentas que permita la toma de decisiones oportuna para el mejoramiento de la gestión pública.

Para alcanzar el objetivo propuesto se han realizado esfuerzos para un mejoramiento continuo de la gestión pública, mediante la identificación, programación, seguimiento, evaluación y retroalimentación de acciones estratégicas y el intercambio de experiencias. A su vez, se han hecho esfuerzos por fortalecer la cultura de la evaluación en el sector público, por medio de la creación de sistemas de evaluación internos en las instituciones, además de la generación de información fidedigna y oportuna para la toma de decisiones del Presidente de la República y las máximas autoridades institucionales. Una de nuestras principales metas ha sido propiciar el compromiso del funcionario público con la rendición de cuentas ante los ciudadanos.

Ante la ausencia de una cultura de rendición de cuentas y la necesidad de una mayor transparencia en la prestación de bienes y servicios públicos, se ha hecho necesario fomentar, tal como hemos visto, la práctica evaluativa en dos direcciones: por un lado, la evaluación de la gestión en el ámbito institucional, entendida como una evaluación a lo interno realizada por los responsables directos de la ejecución de las políticas, programas o proyectos con el fin de garantizar la obtención de los resultados esperados por los usuarios y por el otro, la evaluación de los resultados de dicha gestión en el entorno de la institución.

En un inicio, los objetivos planteados por el Sistema buscaban promover el desarrollo sostenible mediante el fortalecimiento de la capacidad gerencial del sector público, por medio de la generación de información completa y oportuna, la medición y promoción de la calidad y oportunidad de los resultados de la gestión y el análisis de la eficiencia y eficacia de la administración.

Actualmente, se ha buscado profundizar en el logro de dicho objetivo a través de la promoción directa de la cultura de evaluación, por medio de la incorporación al Sistema de nuevas instituciones (se pasó de ocho instituciones en mil novecientos noventa y seis a cuarenta y dos instituciones en el dos mil uno), la mejor comprensión de las funciones de evaluación en las distintas instancias evaluativas (se coordina con Ministerio de Hacienda y Contraloría General de la República), la profesionalización de la función de evaluación a través de un equipo interdisciplinario, la divulgación de resultados al público y la disponibilidad de recursos externos para mejorar el Sistema.

2.2.2 Macroestrategia de promoción de la cultura de evaluación

Como parte del proceso de fomento de la cultura de evaluación, se desarrolló una estrategia dirigida a dos tipos de clientes: por una parte, el Presidente, sus Ministros y Presidentes Ejecutivos,

identificados como clientes internos, y por otra, los agentes presupuestarios (Ministerio de Hacienda y Contraloría General de la República), Asamblea Legislativa, medios de comunicación colectiva; cuyo objetivo fue propiciar la consolidación de la cultura de evaluación y rendición de cuentas en el accionar de las instituciones públicas.

La misma consistió inicialmente, en una campaña en el ámbito de los clientes internos para fomentar la cultura evaluativa en las instituciones del sector público y la correspondiente firma de los Compromisos de Resultados. Colateralmente, se realizaron charlas de sensibilización con máximos jerarcas, se efectuaron sesiones de trabajo con gerentes, asesores y agentes promotores para una adecuada utilización de la metodología y los instrumentos diseñados por el Sistema Nacional de Evaluación.

En el ámbito de los clientes externos, se realizaron exposiciones sobre la metodología utilizada por el SINE para evaluar la gestión pública y la manera de comprender sus resultados.

Para lograr un efectivo fomento de esta cultura, cada actor debe conocer su rol y saber interpretar el rol de los otros. Por eso ha sido tan importante el dirigir esta estrategia no sólo a los clientes principales, sino a todo aquel que quiera hacer uso de la información, para lo cual debe estar en capacidad de comprender su alcance, sus limitaciones y a la vez convertirse en un crítico actor que promueva el mejoramiento de la misma y por lo tanto, de toda la gestión gubernamental.

La estrategia desarrollada por el SINE se define en cuatro fases (Ver Figuras del Anexo):

Fase I - Estrategia de Consolidación Interna de la Unidad Coordinadora:

La primera fase consistió en lograr el compromiso de los integrantes de la UC, participando todos en la definición de los aspectos principales de la organización. Para esto, se inició un proceso de capacitación, que incorporaba, en forma paralela, aspectos técnicos y motivacionales para favorecer el proceso de cambio, el cual abarcaba todos los ámbitos de la organización, a lo interno y en su entorno. La UC debía convertirse en promotora de ese cambio. (*Ver Figura A1 del anexo*).

El primer paso fue participar en la formulación del Plan Estratégico del SINE donde se definieron su visión, misión y objetivos estratégicos, con el fin de orientar el accionar del Sistema. Además, se detectaron fortalezas y debilidades del mismo, así como oportunidades y amenazas del entorno. Una de las principales debilidades detectadas, se refiere al tema de la elaboración de indicadores, lo cual fue fundamental para el desarrollo de la estrategia de capacitación, tal como se verá en la Fase III.

Todo este proceso fue eminentemente participativo y con él se logró el primer gran resultado, como fue entusiasmar al grupo y lograr la identificación y el compromiso de los funcionarios con la organización. Otro resultado importante, fue la conformación de la figura del "amigo crítico" del SINE, el cual vendría a ser un profesional en materia de evaluación, planificación estratégica y promoción del cambio, que aportara ideas respecto al tipo de evaluación realizada por el Sistema.

Fase II - Estrategia de Sensibilización:

Una segunda fase comprendió un proceso de sensibilización de los enlaces institucionales por medio de charlas dirigidas a motivar en ellos el sentido de pertenencia al Sistema, conocer sus inquietudes y crear instancias de realimentación entre la UC y ellos. Además, se realizaron alrededor de cuarenta y dos charlas en cada institución participante y en las cuales estuvieron presentes directores de programas y de proyectos involucrados en el proceso evaluativo realizado por el SINE. Por otra parte, gracias al acuerdo de cooperación horizontal entre las naciones de América Latina, una misión argentina, impartió un curso en materia de indicadores para profundizar los conocimientos en la materia. En estas actividades también se incorporó a las máximas autoridades institucionales. Definitivamente, en aquellos casos en que participó activamente dicha autoridad, el proceso de fomento de la cultura evaluativa tuvo mayor arraigo. Sin embargo, se encontró que un buen número de las autoridades no asimilaban aún el alcance de la evaluación realizada por el SINE. En estos casos, tuvo gran preponderancia el apoyo político, dado por el Presidente de la República al instrumento, lo que colaboró notablemente en la apertura de las

autoridades a utilizar la información del SINE como elemento gerencial para apoyar su propia toma de decisiones. (Ver Figura A1 del anexo).

Fase III - Estrategia de Capacitación:

Del análisis realizado en la Fase I, se observó la necesidad de contar con mejores herramientas para la definición de indicadores. Sin embargo, al realizar un diagnóstico más profundo sobre el tema a nivel gubernamental, se concluyó que esta debilidad no sólo existía en la UC, sino que abarcaba a todo el sector. Más aún, el diagnóstico determinó que no se manejaba un lenguaje común entre los evaluados y las diferentes instancias evaluadoras. (Ver Figura A2 del anexo).

Es así como la UC decide asumir su liderazgo en el tema de la evaluación a nivel nacional. Como parte de este rol, se diseña y desarrolla el curso taller denominado "Evaluación y Elaboración de Indicadores", en el cual se propone una sencilla metodología para elaborar indicadores pertinentes, de costo razonable, homogéneos, demostrativos y confiables. En este curso - taller se maneja un estilo dinámico y participativo.

En función de la demanda, a la fecha se ha impartido un total de 21 cursos, en los cuales, más de 500 personas han sido capacitadas en el tema, comenzando en primera instancia, con funcionarios de instituciones vinculadas a la parte presupuestaria (Ministerio de Hacienda, Contraloría General de la República y Unidad Ejecutora Central BID-MH) y en última instancia, a instituciones del sector académico, por demanda de las mismas. Actualmente, se ha tenido también la oportunidad de ofrecer este curso a nivel internacional.

Por otra parte, esta estrategia de capacitación también comprendió un proceso de coordinación con la Dirección General de Servicio Civil con el fin de ir incursionando en áreas de la evaluación del desempeño individual, además de la coordinación con la Dirección General de Presupuesto Nacional y con la Contraloría General de la República, para lograr una homogeneidad en la terminología usada, uniformar instrumentos, lineamientos en materia presupuestaria y la alimentación de experiencias.

Esta estrategia de capacitación no sólo se ha abocado a manejar un lenguaje común, sino también a mantener actualizados a los enlaces institucionales sobre los cambios que va sufriendo la metodología, como parte del mejoramiento continuo, mediante charlas explicativas.

En conjunto, toda la estrategia ha permitido contar en la actualidad con un producto de mejor calidad, más útil y confiable. Esto ha sido la base para dar el paso más importante y crucial: la Fase IV.

Fase IV - Estrategia de Divulgación:

El siguiente paso en la estrategia de promoción de la cultura de evaluación, fue dar a conocer los resultados a los ciudadanos. (Ver Figura A1)

Esta fase se descompone en 3 subfases:

Subfase I: Se convoca a reunión de Consejo de Gobierno Ampliado, donde se revisan los resultados de la gestión del año 1999, después de la cual, se comunican los resultados al público en conferencia de prensa.

Las dificultades que se presentaron estaban referidas, principalmente a la falta de comprensión del instrumento, por lo que se recibieron bastantes críticas en cuanto a que fuera autoevaluación, por lo que no se creyó en su veracidad.

Subfase II: Los resultados son revisados en Consejo de Gobierno Ampliado y días después se entregan los datos en acto público. Sin embargo, antes del acto, se capacitó a los periodistas de los distintos medios de información, de modo que conocieran la metodología, sus alcances y limitaciones. Este paso previo permitió que se interpretara y divulgara de manera objetiva y completa los resultados obtenidos producto de la gestión realizada por las instituciones involucradas. Con ello, se ha logrado que los ciudadanos tengan la oportunidad de informarse acerca de la gestión gubernamental, lo cual ha sido reforzado con la divulgación de los resultados

en página web.

Subfase III: Una vez consolidado el instrumento y mejorado su calidad, por primera vez en la historia de Costa Rica, se divulgan los Compromisos de Resultados al momento de la firma; de este modo se conocen de antemano las metas de gobierno y la forma en que serán evaluados, contribuyendo con ello a la transparencia de la gestión gubernamental. Para esta subfase ha sido crucial contar con un decidido apoyo político.

Fase V - Estrategia de continuidad

El siguiente paso, que aún no se ha dado, consiste en formular una estrategia de continuidad del Sistema para la siguiente administración. Dado que el Sistema ha logrado sobrevivir a un cambio de gobierno, la herramienta clave para su promoción al nuevo gobierno es el convencimiento de que este resulta ser un instrumento gerencial de administración pública, que deriva en un valor agregado para el Presidente de la República, para las máximas autoridades institucionales y para los ciudadanos. (*Ver Figura A3 del anexo*).

2.2.3 Alcances de la estrategia de promoción de la cultura de evaluación

El desarrollo de la estrategia planteada anteriormente para el fomento de la cultura de evaluación, deja como lecciones aprendidas:

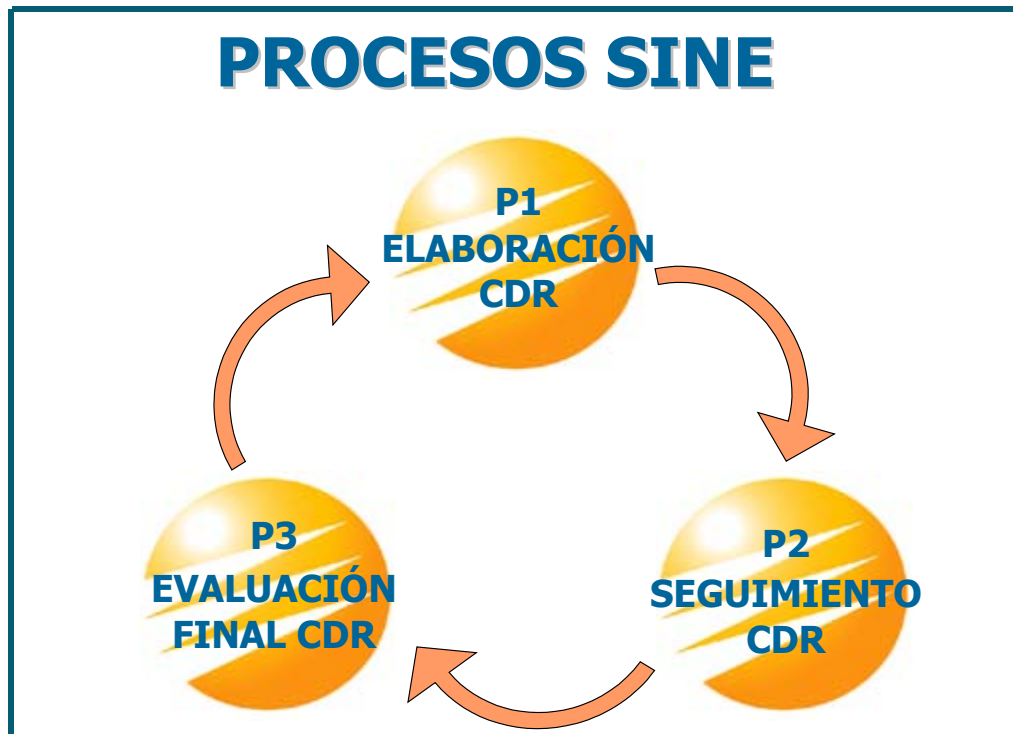
- El desarrollo de un curso en evaluación y elaboración de indicadores con el fin de homologar los términos utilizados.
- Es fundamental que cada actor comprenda a cabalidad su rol y que esté de acuerdo con el mismo. Se debe lograr el compromiso de los involucrados con el Sistema.
- La importancia de manejar un lenguaje común entre evaluados y las diferentes instancias evaluadoras.
- La utilidad que ofrece desarrollar internamente este lenguaje y divulgarlo entre los diferentes actores.
- El interés aportado por el Presidente de la República en la evaluación y rendición de cuentas, para consolidar el instrumento, utilizándolo para apoyar la toma de decisiones.
- El interés aportado por las máximas autoridades institucionales ha sido fundamental para consolidar el instrumento a lo interno de las instituciones.
- La importancia de contar con un decidido apoyo político para dar a conocer los compromisos y sus resultados, asimilando el costo que ello pueda implicar.

Para materializar esta aspiración se conformó y desarrolló una metodología que se ha ido mejorando, con el fin de reflejar más claramente los efectos e impactos del accionar institucional.

2.3 Aplicación metodológica

Dada la necesidad de plasmar los objetivos planteados con la creación del sistema, se diseñó un instrumental metodológico para la programación, seguimiento y evaluación de las acciones estratégicas contenidas en el PND. En la aplicación de la metodología utilizada por el SINE, se identifican y aplican claramente tres procesos: elaboración, negociación y firma de los compromisos de resultados, seguimiento y evaluación final. (*Ver figura 2*).

Figura 2



2.3.1 Elaboración, negociación y firma de los compromisos de resultados

En la aplicación de la evaluación de resultados el SINE, ha desarrollado una serie de instrumentos para sistematizar, concretar e informar los compromisos adquiridos por las instituciones. Entre ellos se ubica el Compromiso de Resultados (CDR), el cual es la síntesis de un proceso de negociación entre el Presidente de la República y máximas autoridades institucionales, el cual tiene como producto un documento donde se plasman los compromisos entre las partes, que se firma públicamente y se plasman, además los objetivos y acciones estratégicas a ejecutar y se anexa la matriz de desempeño, que es, en definitiva, el instrumento operativo para el seguimiento y la evaluación de la gestión pública.

La matriz de desempeño es un instrumento que sirve para medir el accionar estratégico institucional o sectorial y además identifica los componentes necesarios para el seguimiento y la evaluación de los Compromisos de Resultados. Contiene las acciones estratégicas, los indicadores, el peso relativo del indicador, la situación inicial o situación a diciembre del año anterior, la escala de evaluación y la meta. A continuación se exponen estos componentes:

Este proceso consta de tres etapas:

a - Selección de Componentes de la Matriz de Desempeño

En esta etapa se selecciona cada componente de la matriz de desempeño, según detalla a continuación:

Acción estratégica

Por acción estratégica se entiende todo aquel programa, proyecto o actividad consistente con el PND, cuya ejecución ha sido considerada por la Presidencia de la República de importancia prioritaria por su impacto en el ámbito nacional, regional, o local dentro del conjunto de tareas por realizar en un ministerio o entidad pública.

Los insumos donde se obtienen las acciones estratégicas son el Plan Nacional de Desarrollo Humano, los planes anuales operativos (PAO), y las prioridades que durante la marcha define el Presidente de la República. Y este proceso se lleva a cabo entre el técnico de la UC responsable de la institución, el enlace institucional y los directores de programas.

La fase de selección se complementa con la fase de negociación, por lo tanto, estas acciones estratégicas son negociadas entre el Presidente, Ministros y Presidentes Ejecutivos, y han permitido una mayor identificación de los actores involucrados, en el ámbito de dirección de programas y proyectos, con el accionar estratégico institucional.

Indicadores y su clasificación

El indicador es el valor que refleja aquellas dimensiones cuantitativas o cualitativas de variables, que permite demostrar en forma simple y gráfica, el resultado obtenido. Los indicadores permiten reflejar el alcance de las metas en gestión o impacto, eficiencia y eficacia del quehacer institucional, así como, la cobertura de dichas acciones, el grado de cumplimiento de la programación presupuestaria, entre otros aspectos.

La definición de indicadores ha ido evolucionando conforme la experiencia adquirida. Se detectó la necesidad de desarrollar actividades de capacitación, orientadas a establecer un lenguaje y una metodología común que se concretara en indicadores de mejor calidad y en menor cantidad. De este modo, se ha podido contar con un instrumento gerencial que permite detectar en qué parte del proceso productivo existe la necesidad de realizar la acción correctiva y la toma de decisiones oportuna.

En la metodología utilizada para dar seguimiento y evaluar las acciones estratégicas se han clasificado los indicadores en 5 categorías: proceso, eficacia, producto, efecto e impacto, definiéndose estos tres últimos en forma genérica como indicadores de resultados.

Los indicadores de producto están referidos a bienes y servicios que brinda la institución a sus clientes, mide el concepto de servicio o bien entregado por las instituciones. En otras palabras, lo último que queda bajo el control de la institución.

Los efectos pueden medirse en la consecuencia del uso del bien o servicio sobre la población beneficiada, se identifican una vez que los productos o bienes han sido utilizados para satisfacer las necesidades o solucionar un problema.

Los impactos están relacionados con los cambios en la tendencia histórica debidos a la ejecución del plan, programa o proyecto. Los impactos son de mayor alcance y permanencia en el tiempo y surgen como consecuencia de la aparición de los efectos.

En el trabajo de definición de indicadores, se han obtenido importantes resultados, los que se detallan a continuación:

- Se ha interiorizado en las instituciones la necesidad de medir **resultados** más allá del control de los bienes y servicios públicos brindados.
- Se ha cambiado la proporción pasando de la medición de procesos institucionales a la definición de indicadores de resultado, esto es, de producto, efecto e impacto.
- La selección de indicadores considera los requisitos básicos que debe contener los mismos como pertinencia, homogeneidad, confiabilidad, ser demostrativo, entre otros.
- La pertinencia implícita en los indicadores ha ido perfeccionándose por la necesidad de reflejar lo más importante en el quehacer institucional y su relevancia en el entorno.

Peso relativo del indicador

El peso del indicador es un factor de ponderación que expresa, en cifras decimales, para cada indicador, la importancia relativa que guardan dentro del desempeño institucional. Se define de tal forma que la suma de los pesos de todos los indicadores es igual a uno. Cada peso sirve para ponderar el puntaje obtenido en el indicador respectivo.

Actualmente, no se utiliza un procedimiento sistemático para determinar el peso relativo de los indicadores; para solventar esa situación, se han ido definiendo los siguientes criterios para

hacer más objetiva la selección del peso relativo y por lo tanto, la evaluación: su correspondencia con el Plan Nacional de Desarrollo, las necesidades más urgentes de la población, políticas sectoriales o ministeriales, asignación de recursos técnicos y presupuestarios, cobertura de la población demandante, entre otros.

La mejor comprensión de los indicadores ha permitido identificar las siguientes lecciones aprendidas:

- Se avanza hacia la consolidación de un componente metodológico específico para el establecimiento del peso de los indicadores, con el fin de homologar criterios respecto a la asignación de dichos factores de ponderación entre las distintas instituciones.

- Se ha hecho necesario distribuir la importancia relativa de las acciones estratégicas e indicadores con el fin de ponderar objetivamente los esfuerzos institucionales y sectoriales. Esto ha despertado un mayor interés por distribuir de mejor forma los pesos según las prioridades institucionales.

Situación a Diciembre

Es el valor inicial del indicador, con fecha al 31 de diciembre del año anterior en el que se firma el CDR. Este valor se extrae de información histórica disponible; si el programa, proyecto o política es de nueva aplicación, no se consigna la información y si no se conoce el valor a dicho período se consigna el valor a la última fecha disponible, con la aclaración respectiva.

La utilidad de la situación a diciembre viene dada porque es el punto de partida para el establecimiento de la meta y da conocimiento sobre la capacidad ejecutoria de la institución.

Escala de evaluación

La escala es el rango de valores del indicador que va de un valor mínimo a un valor máximo y expresa los distintos niveles de desempeño que se puede alcanzar respecto a ese indicador. Establece los diferentes niveles de evaluación en función de la capacidad de respuesta de las instituciones ante las prioridades establecidas en el ámbito presidencial y de la máxima autoridad institucional.

En la metodología de la matriz de desempeño, esta escala asume valores que van de uno a cinco, donde el uno es la más baja (mala) y cinco es la más alta (excelente), estableciéndose la meta prevista en la categoría cuatro (muy bueno). La categoría "Excelente" se asigna a aquel nivel de desempeño extraordinario, superior a la meta; mientras que niveles de desempeño más bajos que la meta, originan menores puntajes en la escala.

Los valores de los indicadores en los diferentes niveles de la escala se determinan mediante un ejercicio participativo entre el equipo técnico de la Unidad Coordinadora del SINE, los enlaces institucionales y los directores de programas o proyectos, a partir del desempeño histórico y las expectativas que se tienen hacia futuro. La selección de estos valores consideran los objetivos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo, el presupuesto asignado, comparaciones con respecto a otros programas, proyectos o procesos similares y los estándares establecidos en el ámbito internacional y nacional en el sector público y privado, así como el desempeño histórico en años pasados y el criterio profesional de un experto, sobre la base de una valoración estructurada de su criterio y de evidencia que lo respalde, de tal forma que no se reste veracidad al proceso.

Como regla y según la práctica establecida, el valor más bajo de la escala (un 1) corresponde al valor obtenido el año anterior para el programa, proyecto o política sujeto de evaluación y es una referencia para establecer la meta.

El *valor de la meta* es el valor deseado o esperado del indicador al final del año, como resultado de la ejecución de las acciones institucionales o sectoriales. Está expresado en las mismas unidades que el indicador y está dentro de la escala de evaluación. Este valor debe considerar las capacidades reales de la institución o sector y evidencia un equilibrio entre las expectativas y dichas capacidades. El valor de la meta proviene de la negociación entre las partes involucradas.

De acuerdo a la escala señalada, de los resultados obtenidos por las instituciones, estas son clasificadas en cuatro categorías: de 5 a 4 se ubican las instituciones que lograron exceder sus metas, lo que significa que han realizado un esfuerzo adicional en el cumplimiento de sus metas. De 4 a 3 se identifican las que están operando de acuerdo con lo planificado. De 3 a 2 se localizan las instituciones con necesidad de mejorar su gestión, dado que no han cumplido con las metas propuestas; finalmente en la categoría de 2 a 1 se enmarcan las instituciones y sectores que tuvieron un mal desempeño para el logro de sus compromisos.

b - Negociación de la Matriz de Desempeño

La negociación de los componentes de la matriz de desempeño es un proceso participativo, en el que se busca alcanzar el consenso respecto a la determinación de acciones, indicadores, pesos relativos, escala y meta, esto es, la forma de medir el desempeño institucional o sectorial.

La negociación de los componentes de la matriz de desempeño se da en varias etapas:

Etapa I - La negociación técnica:

En un primer momento, la negociación se da entre el enlace institucional y el técnico de la unidad coordinadora del SINE. En este proceso de negociación, se define en una primera fase, las acciones estratégicas y los posibles indicadores que serán utilizados y las metas. Es importante la participación de los ejecutores de las acciones (directores de programas y proyectos) en esta etapa, para asegurar el fundamento técnico a las metas establecidas y los indicadores seleccionados.

En una segunda fase, dichas acciones e indicadores son analizados por la Coordinadora del SINE y el asesor presidencial, designado como enlace entre la UC y el Presidente de la República. Esta negociación tiene como objetivo generar una propuesta de matriz de desempeño rica en información y con pocas acciones e indicadores.

En una tercera fase, una vez acordadas las acciones estratégicas y los indicadores, el enlace coordina con directores de programas y proyectos la definición de la situación a diciembre, la escala de evaluación y el peso del criterio.

Etapa II - Negociación al más alto nivel político:

En un segundo momento, y teniendo como producto la matriz de desempeño definida, se realiza la negociación entre la máxima autoridad institucional, la coordinadora del SINE y el asesor presidencial responsable. Si a este nivel, no hay consenso sobre los indicadores o metas establecidas, hay una negociación final, previa a la firma del Compromiso de Resultados, entre el Presidente de la República y la máxima autoridad institucional.

Como principales lecciones aprendidas de este proceso se pueden extraer las siguientes:

- Se promovieron, al interior de las instituciones, procesos participativos para la definición de indicadores y metas, así como la recolección de la información lo cual ha permitido que cada cual conozca su responsabilidad, esté de acuerdo con ella y con la forma en que será evaluado.
- Se ha fomentado el consenso en la definición de las matrices de desempeño, como parte del equilibrio entre lo técnico y lo político, el cual se ha venido incrementado en los últimos años.
- Se mejoró la calidad de la información expresada en las acciones estratégicas de mayor alcance, menor número de indicadores, más ricos en información y con metas más ajustadas a la realidad (justo equilibrio entre la ambición y lo alcanzable).
- La trascendencia del proceso recae en el grado de participación y el consenso que se haya dado para definir cada uno de los componentes de la matriz de desempeño, lo cual ha significado un importante proceso de aprendizaje entre las partes.

c - Firma de los Compromisos de Resultados

La firma del Compromiso de Resultados se produce en un acto público, una vez concertada la matriz de desempeño, en un evento en el que además de asistir los contrayentes del Compromiso, asisten periodistas de los distintos medios de comunicación.

Para el éxito de este proceso, ha sido clave el apoyo por parte del Presidente de la República, siendo él quien ha tomado como consigna de su administración la rendición de cuentas como una forma de perfeccionar la democracia.

Para el SINE, la divulgación de resultados efectuada este año, ha marcado un punto de inflexión importante respecto a los procesos de evaluación realizados con anterioridad, lo cual vino a fortalecer de buena forma la proyección del Sistema hacia el resto del sector público y también del sector privado.

En términos de los ciudadanos, la firma del compromiso de resultados para el año dos mil uno, resultó ser un hecho muy importante, dado que, por primera vez, se dieron a conocer a los medios de comunicación los compromisos adquiridos por las distintas instituciones y se pusieron a disposición del público en la página web del SINE.

La firma de los CDR resalta logros importantes tales como:

- Un mayor nivel de transparencia de la gestión pública, por medio de la divulgación de las acciones y metas comprometidas en el año dos mil uno.
- Fomento de la rendición de cuentas mediante el apoyo decidido del Presidente y el reconocimiento de la labor realizada por el SINE, como su herramienta de apoyo en materia de evaluación y rendición de cuentas.

La herramienta que se ha utilizado para acompañar la matriz de desempeño es la matriz de referencia, la cual contiene los elementos mínimos necesarios que fundamentan la matriz de desempeño.

Matriz de Referencia

Es una herramienta que detalla los contenidos de la Matriz de Desempeño (MD) y tiene como propósito operacionalizar cada uno de los componentes de esa matriz para dejar clarificado, desde el inicio de la negociación y una vez que se firme el CDR, qué se entiende por cada uno de los conceptos que la integran.

En los años precedentes, en la MD se intentaba de alguna manera aclarar algunos aspectos, pero su estructura misma limitaba esa intencionalidad, lo cual, en muchos casos, daba lugar a sesgos y diferencias de criterio importantes en los resultados de las evaluaciones.

En razón de lo anterior, la matriz de referencia surge por la necesidad de eliminar las ambigüedades en los términos en que se firman los compromisos y por ende los sesgos o interpretaciones subjetivas para justificar los resultados de la evaluación. Por otra parte, también viene a prever inconvenientes, tales como cambios o renunciaciones de los actores involucrados (máximas autoridades, enlaces y analistas) lo cual permite, a los sustitutos, interiorizar en el menor tiempo los términos de la negociación de cada una de las acciones estratégicas establecidas en la MD.

De esa forma, los sucesores logran conocer el objetivo que persigue cada acción estratégica, la fuente y monto de su financiamiento, actores o agentes involucrados, la población beneficiada, los componentes que la integran (se refiere a la especificidad de lo que la acción persigue alcanzar), los responsables de la ejecución del programa, suministradores y periodicidad de la información, las fuentes de verificación, tanto externas como internas que permiten constatar la veracidad de los datos y los planes de contingencia que permitan disminuir el riesgo de ocurrencia a problemas potenciales o limitaciones previstas. Además, entender lo que se pretende medir con los indicadores construidos, su significado y fórmula de cálculo.

A efectos de ejemplificar lo anterior, el Ministerio de Educación, en su compromiso de resultados para el año 2000, estableció una acción estratégica denominada "Construcción de nuevas aulas a nivel nacional", cuyo objetivo era "disminuir el déficit de aulas a nivel nacional". Los componentes que integraban esta acción, fueron "aula construida con servicios de electricidad, agua potable y pupitres, lo que se denomina, en conjunto, aula llave en mano". Para su financiamiento se contó con recursos provenientes del presupuesto nacional, organismos internacionales, aporte comunal y otras donaciones.

Los actores participantes en su ejecución fueron instituciones públicas, asociaciones de desarrollo, organismos internacionales y los ciudadanos. La población meta beneficiada con esa acción, fue la población estudiantil de las zonas más deprimidas del país y que presentaban la necesidad de contar con la infraestructura educativa básica.

Para medir el cumplimiento de la acción estratégica anteriormente citada, se elaboró el indicador "Porcentaje de aulas construidas con respecto al déficit nacional de aulas", para el cual se utilizó la fórmula: "Total de aulas construidas/Déficit nacional de aulas * 100". Con este indicador se pretendía conocer el porcentaje de aulas que se construirían bajo la modalidad "llave en mano" y su aporte a la disminución del faltante de infraestructura educativa.

En lo que respecta a los reportes para alimentar el indicador, los mismos se establecieron en forma bimensual. También se definió a los funcionarios encargados de ejecutar la acción y generar la información en las fechas preestablecidas, evitando con ello diluir las responsabilidades asumidas.

En lo que respecta a la verificación de los resultados, se previó realizarla mediante visitas a algunas comunidades beneficiadas con el programa, así como, consultas telefónicas efectuadas a las Direcciones Regionales de Educación e información generada en los diferentes medios de comunicación colectiva.

En materia de detección de posibles problemas o limitaciones que afectaran los resultados previstos, el responsable de la ejecución del programa, identificó una probable apelación al proceso de licitación. Para disminuir los riesgos ante dicha eventualidad, se estableció, como medida de contingencia, la solicitud de autorización ante la Contraloría General de la República, para realizar las obras mediante la vía de contratación directa.

La elaboración y aplicación de esta matriz de referencia, en las entidades públicas donde se ha logrado implementarla, ha contribuido al mejoramiento continuo, tanto de la metodología aplicada, como de la gestión institucional, pues le ha permitido a los funcionarios de las instituciones involucradas en el Sistema, definir de forma clara y precisa indicadores, eliminar ambigüedades, valorar si la información con la que cuentan permite alimentar los indicadores establecidos, disminuir la posibilidad de que se diluyan las responsabilidades y evitar la improvisación de medidas.

Asimismo, la matriz de referencia ha permitido el fortalecimiento de la relación entre las funciones de programación, planificación y evaluación, logrando internamente la coordinación y sinergia necesaria entre los distintos actores para el logro de las metas establecidas.

2.3.2 Proceso de seguimiento

Durante los primeros pasos del SINE, la etapa de seguimiento o monitoreo del avance de los compromisos adquiridos en el marco de los CDR, fue relativamente poco importante en función de la toma de decisiones y de la etapa de realimentación. En ese sentido, el procedimiento utilizado para conocer el desarrollo de las acciones estratégicas, de alguna manera delimitó el papel del SINE, lo que impedía realizar un mejor análisis y en consecuencia, aportar las orientaciones respectivas que condujeran a la corrección de los atrasos en relación con lo programado. Además de esa carencia metodológica, esta situación se sustentaba por la costumbre de realizar evaluaciones de manera expost, sobre todo en lo que respecta a la ejecución presupuestaria y los estudios efectuados por la Contraloría General de la República.

Para subsanar esas deficiencias, el SINE ha desarrollado en los últimos años, como parte de la metodología de evaluación, un proceso de seguimiento. Éste consiste en un monitoreo periódico, que permite medir el grado de avance de cada uno de los indicadores y las metas comprometidas en la matriz de desempeño (MD), con el propósito de identificar los desfases y realizar los ajustes requeridos durante la marcha, a efectos de lograr los resultados programados.

Este proceso busca facilitarle a las instituciones el logro de las metas comprometidas en los CDR y colateralmente contribuir al mejoramiento continuo del accionar estratégico de las instituciones públicas. Asimismo, proporciona a los funcionarios de la alta gerencia, un instrumento

útil para una oportuna toma de decisiones a lo interno de su organización, sobre todo en función de los desfases entre lo programado y lo realizado.

El seguimiento se realiza mediante la aplicación de un instrumental metodológico elaborado específicamente para ese fin, que responde a la necesidad de contar con un proceso simplificado, homologado, con un lenguaje único y que permita, de forma sistemática, oportuna, objetiva, completa y precisa la identificación del grado de avance de las acciones estratégicas incorporadas en los CDR.

Para cumplir con los requerimientos de presentación del informe de seguimiento, el enlace desarrolla un papel de interacción fundamental al interior de su institución. Así, en cada fecha de corte acordada, establece la coordinación y comunicación más idónea con los responsables de la ejecución de las acciones estratégicas, a efectos de que brinden los datos sobre el grado de avance en función de la consecución de las metas establecidas. De esta forma, el proceso adquiere vigencia, dinámica, validez e interiorización.

Posteriormente, el enlace elabora el informe en el instrumento metodológico que el SINE ha diseñado para tal fin y lo remite a la máxima autoridad, quien, previo a su revisión y consultas con los Directores, procede a validarlo y remitirlo formalmente, con su firma, al Ministro de Planificación Nacional y a la Unidad Coordinadora del SINE. El requisito básico de este informe de seguimiento institucional es la calidad, es decir, debe ser oportuno, completo, veraz y además debe incluir las dificultades y factores de éxitos presentados, así como la indicación de posibles medidas correctivas.

Continuando con el procedimiento, los técnicos de la UC analizan los datos aportados en el informe remitido, los procesan y elaboran una matriz, en la cual se visualiza los avances obtenidos al corte en relación con la situación anterior y por supuesto, con la meta proyectada. Así, producto de ese examen, se logra identificar si el resultado es de avance satisfactorio, es decir, que el progreso en la meta es proporcional al recorrido del tiempo durante el año o coincidente con el cronograma establecido. También se le otorga este calificativo a las metas cumplidas antes de lo previsto.

Por el contrario, si la acción definitivamente no presenta ningún adelanto, o su avance es poco significativo respecto a la meta establecida (igual o menor al 15% durante el trimestre), recibe un calificativo de atraso crítico, lo cual alerta sobre el peligro en el logro de los objetivos si no se toman medidas correctivas drásticas.

También se puede presentar un "atraso". Se origina cuando la acción ha avanzado entre un 16% y menos del 25% por trimestre, pero se prevé que, tomando las medidas adecuadas, se alcanzará la meta a final de año.

Otra situación son las acciones calificadas como "no aplica", que corresponden a los casos previamente justificados en la matriz de referencia como acciones de características especiales, que no permiten establecer un avance proporcional en el tiempo. Lo anterior puede originarse porque la realización de la meta del indicador se genera al final del año, o que la ejecución de las acciones se inicia en el transcurso del año, posterior a los informes de seguimiento, o bien, que el costo de generar la información con la periodicidad establecida es superior al beneficio de contar con la misma.

Además, en dicha matriz se consignan los factores de éxito que han permitido el avance satisfactorio, así como las limitaciones que están incidiendo en la consecución de las metas. Con base en esa información y otros datos que maneja, el analista formula recomendaciones sencillas, concretas y factibles para orientar las decisiones de la alta gerencia.

Posteriormente, a partir del contenido de la matriz de seguimiento, el analista elabora un informe ejecutivo, el cual tiene implícito un resumen detallado y específico sobre el avance periódico de las acciones estratégicas definidas en los CDR. Su estructura básica incluye un cuadro resumen con la calificación de los indicadores a la fecha del informe (avance satisfactorio, atraso crítico, atraso, no aplica), luego, el total de indicadores calificados con la valoración anterior y la sumatoria de los pesos relativos de esos indicadores.

Seguidamente se resume el avance de las acciones estratégicas. Para ello, el analista de la UC describe, en orden de importancia, las actividades que presentan atraso crítico, hasta terminar con las que presentan un progreso satisfactorio o en el mejor de los casos, las que ya tienen la meta cumplida. Se trata de detallar con más énfasis las situaciones que presentan atrasos y atrasos críticos y las limitaciones que están impidiendo su desarrollo de acuerdo con lo programado, que permitan sugerir medidas correctivas factibles para la consideración de las máximas autoridades.

El Informe Ejecutivo, como la matriz de seguimiento, adquieren su verdadero valor y dimensión en el momento en que el Presidente de la República, en Consejo de Gobierno Ampliado, lo utiliza para la rendición de cuentas por parte de sus inmediatos colaboradores, lo que conlleva a la vez a tomar las decisiones pertinentes y promover la realimentación tendiente a realizar los ajustes en los procesos internos de las instituciones y la definición de las estrategias correspondientes para resguardar los compromisos adquiridos.

Colateralmente a todas estas actividades de análisis y elaboración de los informes de seguimiento, cada técnico ejecuta la etapa de verificación, mecanismo utilizado para constatar la veracidad de la información suministrada.

Normalmente, esa verificación abarca entre un 25% y un 30% del total de los indicadores, y se realiza mediante diferentes fuentes, tales como consultas a la población beneficiada con los bienes o servicios estatales, artículos periodísticos publicados en los medios de comunicación colectiva, [confrontación in sitio](#), revisión de documentos o estadísticas institucionales, entre otros.

En lo que respecta a la periodicidad de los informes y en virtud de que el seguimiento se ha convertido en una verdadera herramienta gerencial para el Presidente de la República, Ministros y Presidentes Ejecutivos, se decidió, en atención a sus requerimientos de información, que los informes se rindieran en forma bimensual o trimestral.

Adicionalmente y en respuesta a las continuas demandas de información y en acatamiento al mandato Presidencial, se estableció un monitoreo mensual sobre un determinado número de indicadores de carácter prioritario para la gestión gubernamental. Su propósito es contar con información crucial, sobre aquellas áreas más sensibles y vulnerables de la población y así tomar decisiones oportunas.

Es conveniente resaltar, que el seguimiento ha dejado de ser percibido, por los actores involucrados, como un proceso más de control o de auditoría, por el contrario, es considerado mayoritariamente como una herramienta que facilita la identificación y corrección de los desfases entre lo alcanzado y lo programado y que consecuentemente permite asegurar el logro de las metas institucionales, mejorando la gestión institucional en beneficio de la sociedad como un todo.

Es así como este proceso se ha convertido en la etapa más importante del SINE, pues con esta información se detectan a tiempo los desfases y se tiene la oportunidad de rectificar.

2.3.3 Evaluación final

La evaluación final es la culminación del proceso iniciado con la elaboración y firma de los compromisos de resultados. Los objetivos generales de ésta son cuantificar el cumplimiento de las metas institucionales y sectoriales establecidas en los CDR y a la vez, dotar al Presidente de la República y a las máximas autoridades institucionales de una herramienta de evaluación que contribuya efectivamente al mejoramiento del accionar estratégico del sector público.

Para cumplir con lo enunciado anteriormente, las máximas autoridades de cada institución evaluada remiten a la Presidencia de la República, el informe sobre el estado final de los compromisos asumidos, con corte al 31 de diciembre. El informe contiene las acciones estratégicas, los indicadores, pesos relativos, metas, resultados al 31 de diciembre, puntaje simple, puntaje ponderado y una columna de observaciones. El puntaje simple está relacionado con el resultado obtenido en la escala de evaluación definida y el puntaje ponderado es la aplicación de una fórmula que relaciona el puntaje simple obtenido con el peso del indicador.

Con la información suministrada en el informe, la Unidad Coordinadora del SINE realiza un análisis que permite hacer una valoración de los resultados obtenidos, el cálculo de la calificación

final a nivel institucional y sectorial, un escalafón interinstitucional e intrainstitucional, el informe final de la evaluación, así como, un informe ejecutivo para el Presidente de la República. Un treinta por ciento de los resultados finales son verificados, tal como se realiza en la etapa de seguimiento, con el fin de asegurar la certeza en la información suministrada.

Los resultados obtenidos en este proceso contribuyen a una mejor orientación de los recursos, redefinir prioridades y tomar decisiones que son incorporadas en el CDR del año siguiente.

Esta evaluación le permite a las máximas autoridades institucionales conocer los resultados de su gestión, exponiendo, tanto los factores de éxito que facilitaron alcanzar los compromisos asumidos así como, las limitaciones técnicas y administrativas que obstaculizaron el logro de los mismos; a su vez es un mecanismo que les permite tomar decisiones en el ámbito de la alta gerencia y gerencia de procesos.

Considerando la importancia de la rendición de cuentas a los ciudadanos, los resultados son presentados por el Presidente de la República ante los medios de comunicación colectiva, con el propósito de dar a conocer cómo los esfuerzos institucionales y sectoriales están satisfaciendo las diferentes necesidades establecidas por la población.

Para el fortalecimiento de la democracia y en apego a su convicción de transparencia en la rendición de cuentas, el Presidente de la República ha decidido dar a conocer públicamente, los últimos dos años, los resultados clasificados en los rangos mencionados. Esto, a pesar del costo político que podría significar a la actual administración.

Actuar con esta consigna de transparencia ha permitido abrir un espacio en la cultura de los costarricenses en materia de rendición de cuentas, proceso que ha sido altamente impulsado por el Presidente de la República. Asimismo, este proceso, por un lado, ha significado el reconocimiento de la herramienta, como instrumento de gerencia pública y por otro, la necesidad de evaluar la gestión gubernamental.

3. Perspectivas de la evaluación en SINE

3.1 Evaluación de Impacto

La metodología utilizada actualmente, ha sido de utilidad para dar seguimiento y evaluar el accionar estratégico, sin embargo, surge la necesidad de incursionar en nuevos campos de la evaluación de políticas y programas considerados estratégicos para la Presidencia de la República. La metodología aplicada por el SINE, actualmente ha permitido la definición de indicadores para medir los productos, efectos e impactos de las acciones institucionales y sectoriales, no obstante, dificulta la evaluación integral del impacto que está teniendo la ejecución de determinadas políticas y programas de carácter estratégico que pueden abarcar uno o más sectores de la gestión pública.

Conscientes de esa necesidad de conocer qué cambios reales se producen por la ejecución de determinadas políticas, programas y proyectos estratégicos en la población objetivo y población total, se desarrolla una metodología de efecto e impacto. El desarrollo e implementación de esta metodología permitirá detectar si se están produciendo los cambios esperados por la ejecución de la política o programa, si estos cambios van en la dirección deseada y cuál es la magnitud de los mismos en tres niveles: institucional, beneficiarios y macroeconómico.

En el nivel institucional, se identificarán los productos que las instituciones encargadas de la ejecución de las políticas, programas y proyectos tienen que entregar a la población objetivo. En el ámbito de beneficiarios se determina la consecuencia del uso del producto en la población beneficiaria, es decir los efectos; y en el nivel macroeconómico se evaluará la consecuencia de esos efectos en la población total, es decir, los impactos.

Actualmente esta metodología de efecto e impacto está siendo aplicada como plan piloto en el "Programa Atención Cáncer de Cérvix", con el objetivo de validar y mejorar el diseño metodológico elaborado y aplicar el diseño ajustado en otros programas prioritarios para la Presidencia de la República.

La aplicación del diseño metodológico elaborado será un instrumento de alta gerencia que

identifica los rezagos en la ejecución de los programas y proyectos prioritarios y se constituirá en un instrumento de apoyo para la toma de decisiones, permitiendo la definición de medidas correctivas para encauzar la ejecución de acciones a la situación deseada.

3.2 La innovación tecnológica como parte de la cultura evaluativa: el Sistema Integrado de Evaluación Nacional (SIEN)

En la actualidad en el SINE participan un total de 43 instituciones, más la Unidad Coordinadora, además de la evaluación de impacto de uno de los programas prioritarios para la Presidencia de la República. Sin embargo, es de interés del Presidente de la República que el Sistema abarque el 100% de las instituciones públicas y mejorar los procesos de verificación de la información. Para lograr este objetivo es necesario que la Unidad Coordinadora y los Enlaces Institucionales (EI) dispongan de un sistema integrado de información, que les permita disminuir los tiempos en las actividades de los procesos que se ejecutan, de tal forma que les permita generar, de manera rápida y apropiada, la información requerida por los actores involucrados en el proceso.

El SIEN tiene como objetivo contribuir al mejoramiento de la gestión pública mediante un sistema de información ágil, oportuno, en una plataforma tecnológica moderna, que facilite la toma de decisiones en el proceso de evaluación que el SINE lidera, y que sea accesible a todos los actores involucrados.

3.3 El énfasis hacia el enfoque ciudadano en la evaluación

Los ciudadanos exigen cada vez más bienes y servicios de calidad por parte de las instituciones públicas. Esto significa evidentemente, por parte de los gobiernos, una mejora en las capacidades de su gestión y una mayor transparencia y se requiere que éstos cuenten con los instrumentos necesarios para promover la rendición de cuentas de su gestión y de informar hacia dónde se están orientando los recursos públicos.

El SINE es un instrumento que ha desarrollado en las instituciones de gobierno la cultura de rendición de cuentas y les permite informar de forma clara y transparente, a sus clientes, la calidad del desempeño institucional.

Por parte de los ciudadanos, eso significa disponer de las herramientas apropiadas, no sólo para su participación en el ejercicio de priorización de sus necesidades, sino también en la evaluación de la calidad de esos servicios. Así, los ciudadanos deberían estar en capacidad de:

- Identificar y priorizar sus problemas y necesidades.
- Formular proyectos para la atención de los problemas prioritarios.
- Ejecutar dichos proyectos.
- Evaluar los resultados.
- Participar en la definición de políticas sociales.
- Defender sus derechos como ciudadanos.

Como parte de su mejoramiento continuo, el SINE se encamina a inculcar en los ciudadanos la cultura de exigir cuentas, ya que este mecanismo permite la participación ciudadana en la definición de programas de gobierno y la evaluación de la calidad y cobertura con que llegan a la población los bienes y servicios de las instituciones públicas.

4. Conclusiones

4.1 El contexto político del sistema

El Sistema Nacional de Evaluación (SINE), es relevante para el Presidente de la República, las diferentes estructuras de Gobierno y la sociedad costarricense, en tanto se constituye en una herramienta que contribuye al fortalecimiento de la democracia, tanto representativa como participativa, mediante la incorporación sistemática de una cultura de rendición de cuentas a los ciudadanos, de una forma objetiva y transparente.

Cultura que se concretizó mediante el SINE, el cual ha contado como condición fundamental para su institucionalización y puesta en operación, con el apoyo político emanado del Presidente de la República, quien a su vez ha trasladado esas convicciones hacia las máximas autoridades de las diferentes entidades de Gobierno.

Por otro lado, el Sistema como tal ha permitido y facilitado la toma de decisiones para corregir y reorientar las acciones de las instituciones públicas, con mayor oportunidad contribuyendo además a evaluar los resultados en la prestación de bienes y servicios. Lo anterior ha facilitado la credibilidad en la metodología del SINE en los diferentes niveles institucionales, ya sean éstos gerenciales, técnicos y operativos. Esta credibilidad en el Sistema ha sido determinante para la legitimación y mejoramiento continuo del mismo.

Desde la perspectiva de la administración, el bajo costo de operación del Sistema, tiene un valor importante, en tanto se administra con una estructura técnica y de recursos humanos relativamente pequeña, la cual no va más allá de diez analistas, todos ellos funcionarios del Ministerio de Planificación Nacional, y además funcionarios de las instituciones quienes conforman una red de enlaces, que tienen como recargo esta función y representan a cada una de las entidades involucradas en el SINE.

Por último, la dimensión de la modernización del Estado, con nuevos estilos de gerencia y de gestión pública, centrados en la responsabilidad y la rendición de cuentas, evidencia la necesidad de contar por parte del Gobierno con un instrumento que le permita valorar los efectos e impactos de su gestión, así como que las instituciones incorporen la autoevaluación de su accionar, considerando en ello los factores del entorno.

4.2 La estrategia del sistema

De la estrategia de consolidación interna de la Unidad Coordinadora del SINE: Para promover el cambio, hay que creer en el cambio. Una lección fue haber comenzado por lograr el compromiso de cada técnico a lo interno de la Unidad Coordinadora. Un sistema de evaluación, para posicionarse, debe contar con su visión, misión y objetivos claros, fruto del pensamiento de todo el equipo coordinador, además de internalizar un conjunto de valores que guían el accionar del sistema.

De la estrategia de mejoramiento continuo: La evaluación es una herramienta dinámica y debe someterse a revisión y mejoramiento continuamente. La estrategia seguida ha permitido mejorar el instrumento principal (CDR), adecuándolo a las necesidades de los usuarios, a un bajo costo, aprovechando la información emanada de los enlaces institucionales, usuarios, amigos críticos y ciudadanos. Al reconocer las necesidades de los usuarios, mediante esta estrategia, se ha logrado, adicionalmente, generar nuevos productos, como por ejemplo, la metodología de evaluación de impacto. Para realizar este trabajo internamente, los técnicos de la UC han recibido capacitación para contar con herramientas básicas de gestión interna.

De la estrategia de sensibilización institucional: La primera lección importante de esta estrategia es haber conseguido posicionar al SINE, ante las instituciones participantes, como un asesor y facilitador de su gestión y no como un contralor más. Este rol de evaluador-asesor, permitió sensibilizar a los diferentes funcionarios institucionales y que comprendieran el alcance del instrumento. La segunda lección de esta estrategia es que, al existir el SINE por decreto, más que actuar por imposición, los participantes han actuado por convencimiento, logrando con ello el compromiso de los mismos con la evaluación y la rendición de cuentas.

De la estrategia de capacitación: La estrategia de capacitación planteada ha permitido alcanzar una amplia cobertura a bajo costo, al recibir capacitación los técnicos de la Unidad Coordinadora y ser ellos mismos quienes expanden esos conocimientos.

Por otra parte, se demostró la importancia de capacitar a todos los niveles. Para hacer una efectiva evaluación, todos los participantes deben comprender sus responsabilidades, estar de acuerdo con ellas y conocer la forma en que serán evaluados. Sin embargo, una efectiva evaluación no garantiza, por sí sola, una adecuada rendición de cuentas; es necesario, además, que los

receptores de la información entiendan sus alcances y limitaciones. Por ello, ha sido fundamental asesorar en temas de evaluación al Presidente de la República, sus Ministros y Presidentes Ejecutivos y por otro lado, capacitar a los periodistas, para que divulguen adecuadamente la información. Por otra parte, la importancia de capacitar a los otros entes evaluadores, como el Ministerio de Hacienda y la Contraloría General de la República, con el fin de manejar un lenguaje común. En un futuro, se debe contemplar, además, la capacitación a representantes de la sociedad civil.

El desarrollo de módulos de capacitación por parte de la Unidad Coordinadora, ha permitido diseñarlos estrictamente de acuerdo a las necesidades detectadas y manteniendo un único lenguaje, lo cual ha sido clave para la promoción de la cultura de evaluación en general. Esta estrategia de capacitar directamente, ha fortalecido la posición de liderazgo del SINE, a nivel nacional, en lo referente al tema de evaluación.

De la estrategia de divulgación: La principal lección es que, la divulgación de la información generada por el sistema de rendición de cuentas, necesariamente, debe realizarse paso a paso, hasta lograr la máxima transparencia posible. Esto le da tiempo al sistema de ir madurando y por otra parte, se va preparando adecuadamente a los receptores de la información, para la comprensión de la misma y favoreciendo una democracia participativa.

Asumir el costo político de dar a conocer los resultados de la gestión pública en forma transparente, en general, ha sido bien recibido por la opinión pública, que ha elogiado la actitud de apertura y transparencia del Presidente de la República.

De la estrategia de continuidad: Es fundamental asegurar la continuidad al sistema, sobreponiéndose a los cambios de gobierno, con el fin de ir consolidando la transparencia y la rendición de cuentas. En Costa Rica, esto se ha logrado mediante una estrategia basada en el convencimiento, en el diálogo y en la demostración del valor agregado que genera el sistema para el desempeño gubernamental y por lo tanto, para el crecimiento del país.

4.3 Valor agregado del sistema

Valor Agregado del SINE para el Presidente. Instrumento de evaluación y rendición de cuentas constituido y validado internacionalmente, que le ha permitido generar un intercambio de experiencias en materia de evaluación de la gestión pública con otros países. Es un instrumento gerencial para apoyar su toma de decisiones, mediante los informes de seguimiento a los Compromisos de Resultados, los cuales son analizados en Consejo de Gobierno Ampliado, con el fin de conocer las principales limitaciones que están teniendo las instituciones en el logro de las metas, así como los factores de éxito. Finalmente, el instrumento le permite conocer la capacidad de respuesta de sus Ministros y Presidentes Ejecutivos frente a las prioridades presidenciales. Los resultados de la evaluación final de cada institución o sector, reflejan cuál ha sido el nivel de cumplimiento con respecto a las principales acciones estratégicas del Plan Nacional de Desarrollo comprometidas.

Valor Agregado del SINE para las máximas autoridades institucionales. La herramienta contribuye a priorizar las acciones estratégicas institucionales, mediante la identificación de prioridades institucionales y/o sectoriales. Permite la coordinación de metas con el Presidente de la República; las metas establecidas en cada uno de los indicadores son producto, en última instancia, de la negociación de la máxima autoridad institucional con el Presidente. Le entrega informes ejecutivos periódicos, con información relevante, completa y oportuna, lo cual le facilita la toma de decisiones para aquellas acciones que requieren atención correctiva al más alto nivel, derivando en un mejoramiento de su gestión. Contribuye a fomentar la cultura de rendición de cuentas y de evaluación a lo interno de la institución. Les da capacitación a los funcionarios en seguimiento, evaluación, indicadores y en planificación estratégica, con lo cual las máximas autoridades se aseguran de contar con personal idóneo en estos temas, a un costo mínimo. Le provee información acerca de los efectos e impactos de su gestión sobre la población objetivo y la población total.

Valor Agregado del SINE para los ciudadanos. Les provee información sobre el efecto e

impacto de la gestión gubernamental sobre la población, además de dar a conocer las principales metas comprometidas por el gobierno a principio de año, y al finalizar el año, cuál ha sido el grado de cumplimiento de esas metas. Finalmente, contribuye a garantizar la transparencia en la gestión pública y a una utilización eficaz de los recursos, orientándolos a las necesidades más urgentes de la población.

Bibliografía

Ley de Administración Pública. Información consultada en el web <http://www.marcolegal.go.cr>.

MIDEPLAN (1974). Ley de Planificación Nacional. Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, San José, Costa Rica.

MORA Y GARNIER, (1998). "Sistema Nacional de Evaluación". San José, Costa Rica.

MOSTAJO GUARDIA, Rossana (2000). "Productividad del Sector Público, evaluación de la gestión del gasto público e indicadores de desempeño en Guatemala". Comisión Económica para América Latina. Serie documentos de la CEPAL. Santiago, Chile.

Página Web del SINE. <http://www.mideplan.go.cr>

SANÍN, Hector (1999). "Control de Gestión y Evaluación de Resultados en la gerencia pública". Comisión Económica para América Latina (CEPAL). Serie documentos de la CEPAL. Santiago, Chile.

SINE (1995). Decreto de creación del SINE. Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. San José, Costa Rica.

SINE (1999). "Análisis Institucional y de la Organización (AIO) del SINE".

SINE (2000). "Experiencia del Sistema Nacional de Evaluación en Costa Rica: 1994-2000".