

PROPUESTA METODOLÓGICA DE EVALUACIÓN DE IMPACTO SOBRE LA CAPACIDAD INSTITUCIONAL

Aplicación al Programa para el Fortalecimiento del Sistema de Información Financiera Territorial (FOSIT) de Colombia

Equipo:
MIRA(BID)-FCE, UNCUYO
Gustavo G. MARADONA,
Thomás FACET,
María Inés LARA y
Montserrat SERIO

“Impact Evaluation (IE) aims to demonstrate that development programmes lead to development results, that the intervention as cause has an effect. Accountability for expenditure and development results is central to IE, but at the same time as policy makers often wish to replicate, generalise and scale up, they also need to accumulate lessons for the future. Explanatory analysis, by answering the “hows” and “whys” of programme effectiveness, is central to policy learning.”
DFID (2012)

Introducción

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

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

Luego, por razones de espacio de esta convocatoria, se omite el desarrollo exhaustivo de la metodología de evaluación, y directamente se aplica a la evaluación de la capacidad institucional propuesta.

La metodología diseñada propone la estimación de un Indicador Integral de Impacto (III) que resume los efectos previstos y emergentes, deseados y no deseados que toda intervención puede tener sobre la eficiencia, efectividad y equidad, permitiendo que las tres dimensiones “compitan” en su contribución al indicador integral, resultando éste un promedio ponderado entre los tres indicadores dimensionales.

Se aplica la metodología desarrollada para evaluar el impacto sobre la capacidad institucional del Programa de Fortalecimiento del Sistema de Información Financiera Territorial (FOSIT) implementado por el Gobierno de Colombia, adaptando la metodología diseñada a las características propias de la intervención bajo análisis, reformulando las preguntas de investigación; se explicita la lógica causal relevante y la hipótesis principal de trabajo; se identifican los *stakeholders*; y se diseñan los instrumentos de captación de la información.

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

Una vez obtenidos todos los indicadores parciales, se estima el Indicador Integral de Impacto (III). Este está construido de manera tal que las tres dimensiones (eficacia, eficiencia y equidad), “compiten” en su contribución al III, resultando éste un promedio ponderado entre los tres indicadores dimensionales.

Finalmente, se esbozan las principales conclusiones de la evaluación.

I. Puesta en común de conceptos clave

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

A. Capacidad Institucional

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

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

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

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

Componentes de la CI

Además de la multiplicidad de dimensiones bajo las cuales puede analizarse la capacidad institucional, se entiende que otro abordaje no menor es el de sus componentes, pues focalizándose en éstos es que la institución puede subsanar sus déficits. En términos generales se pueden distinguir cinco componentes, que se traslapan o superponen entre sí:

- **operativo:** que muestra la capacidad de la organización como un todo para la transformación de insumos en productos; de esta forma, sus resultados son los más evidentes entre los cuatro componentes.
- **humano:** hace referencia a la contribución individual o personal de cada uno de sus participantes, la que en forma agregada contribuye al cumplimiento de los

objetivos perseguidos por la institución, aunque no sea necesariamente fácil de medir o dimensionar.

- **legal:** lo componen el conjunto de normas y regulaciones que forma parte de la estructura normativa sobre la cual está asentada la institución. En este sentido la capacidad jurídica es la aptitud para ejercer sus facultades y cumplir con sus obligaciones. Es el “deber ser” de la institución, conforme a lo que establecen las normas que sustentan su creación y funcionamiento.

- **procesos:** este componente hace referencia al grado de sustanciación de “las formas de hacer”: en qué grado estos procedimientos están fijados, delimitados, detallados, suficientemente vigentes y conocidos.

- **relacional:** apunta a la construcción y sostenibilidad de las relaciones con el contexto.

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

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

B. Accountability

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

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

El concepto aparece en los años ´60 en Estados Unidos y en los ´70 llega a Europa, siendo ampliamente desarrollado por la cultura inglesa durante los últimos años a tal punto que se ha vuelto una exigencia omnipresente en el mundo de la política democrática.

La información y el acceso a la información son la base de la rendición de cuentas.

Los flujos de información son los puentes que vinculan a los distintos actores. Baena Olabe y Kahn (2012) señalan que el acceso a la información se convierte en una herramienta efectiva cuando los *stakeholders* (entendidos aquí como personas e

instituciones afectados) la utilizan para ejercer *accountability*. Las políticas de acceso a la información deberían verse como un incremento de la disponibilidad de información relevante focalizada, que le facilite a los destinatarios (*stakeholders*) su uso para ejercer la rendición de cuentas. Cuando las tecnologías de información y comunicación (TIC's) se diseñan con ese propósito, pueden maximizar el ciclo de experiencia del usuario en su interacción con y dentro del sector público teniendo incidencia en tres atributos claves que hacen el acceso a la información una herramienta efectiva para la *accountability*:

- La disponibilidad de la información pública (el acceso);
- Su accesibilidad y relevancia para las partes interesadas (el uso);
- Su incorporación en la toma de decisiones y/o discusiones de política (interacción).

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

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

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

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

La propuesta metodológica que aquí se presenta contempla tres dimensiones o ejes para una evaluación de impacto sobre la capacidad institucional que procure un abordaje integral: la eficiencia, la eficacia y la equidad.

En términos generales, los resultados de una intervención de política pueden clasificarse en:

- **productos:** que son el resultado directo de la transformación de los recursos financieros, humanos y de otro tipo que se asignan a los procesos y actividades que serán ejercidas a través de la propia intervención (por ejemplo capacitación, implementación de sistemas de gestión, adquisición de equipamiento/software, modificaciones normativas necesarias, etc.). Los productos tienen las siguientes características:

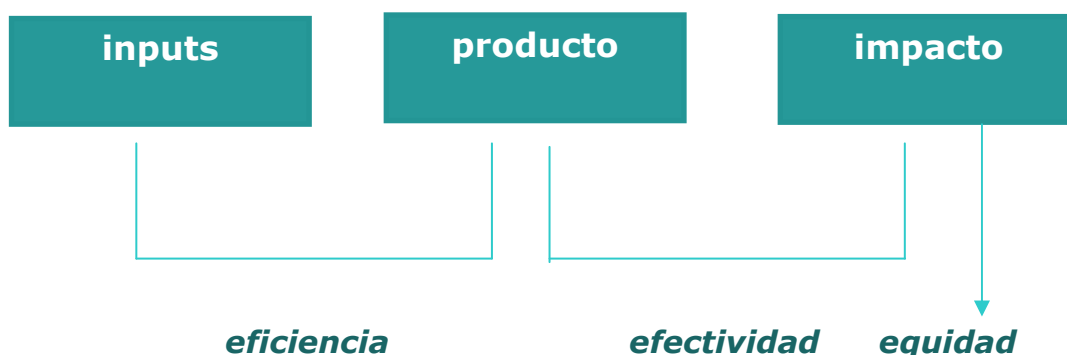
- dependen de las decisiones del organismo ejecutor
- las relaciones de causalidad entre actividades o acciones desarrolladas, y resultados es simple, directa y relativamente evidente.

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

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

- **Eficiencia:** se da cuando la intervención logra convertir los insumos en productos o servicios que cumplen con la combinación adecuada de calidad y cantidad. Supone que la organización puede ejercer el control sobre la cantidad y calidad de los productos obtenidos. Este concepto está asociado a la noción de eficiencia técnica u operacional de la Economía, y por lo tanto la noción de resultado relevante es la de **productos**. La eficiencia técnica analiza la relación entre el producto generado y la cantidad de insumos utilizados en su generación. En este sentido, un programa es técnicamente eficiente cuando logra la mayor cantidad de productos a un nivel establecido de calidad, con una determinada cantidad de insumos o cuando logra niveles comparables de productos con menos insumos. Desde el punto de vista del proceso productivo, Gravelle y Rees (2006) consideran que la eficiencia técnica se logra cuando se alcanza un determinado nivel de producto con el mínimo uso de recursos. Los indicadores de eficiencia técnica relacionan productos (outputs) con insumos (inputs) medidos en unidades físicas.
- **Efectividad o eficacia:** se logra cuando los productos obtenidos como resultado de una intervención permiten alcanzar los efectos deseados por ella (impactos deseados). Desde el punto de vista de las políticas y programas sociales se entiende que una iniciativa es eficaz si logra los objetivos para los que fue diseñada; una organización es eficaz si cumple la misión que le da razón de ser (Mokate, 2000). En este caso los resultados **no están totalmente** bajo el control directo de la organización, por lo cual la evaluación

se desarrolla en el ámbito de los efectos deseados del programa, de manera restringida, o en el “mundo más amplio” de los impactos (incorporando al análisis a los efectos previstos y no previstos, positivos y negativos).



- **Equidad:** el término de *equidad* siempre ha sido relacionado con el de *igualdad*, y aunque en ocasiones se les ha dado un uso coloquial semejante, conceptualmente son diferentes. Mientras *igualdad* es un concepto positivo, al igual que los otros dos recién mencionados de eficiencia y eficacia -e incluso meramente descriptivo-, *equidad* es un concepto normativo, más precisamente un valor. Para evaluar una situación como inequitativa es necesario una posición ética. Al ser la equidad un valor cuya connotación es altamente subjetiva no resulta sencillo medir o conocer el grado de equidad, para lo cual entran a jugar diferentes teorías de bienestar y justicia distributiva. La equidad puede caracterizarse, en cierta forma, por la búsqueda de la igualdad en algún factor. De esta manera es posible aproximar enfoques de igualdad con equidad. Los enfoques difieren en la identificación de la variable que consideran importante igualar para alcanzar una situación equitativa: igualdad de resultados, igualdad de oportunidades y/o igualdad de capacidades. En la práctica la medición de capacidades u oportunidades es más compleja que la medición de resultados. Esta medición agrega mayores dificultades cuando el grupo de referencia no son individuos sino comunidades o instituciones. En este trabajo se tratará la equidad a través de los enfoques de igualdad. Se intenta evaluar en qué grado la política o programa mejoró la equidad. Lo ideal es intentar evaluar en cuánto la política o programa, permitió avanzar hacia la igualdad de capacidades, es decir, qué efecto tuvo sobre libertad real de los beneficiarios directos, indirectos, previstos o no previstos. Como segundo mejor -que es lo que se propone en esta evaluación- es evaluar el efecto sobre la distribución de resultados, si la misma se volvió más o menos desigual. Para medir esta última, se deben establecer los resultados y luego utilizar un índice de desigualdad como lo son el índice de Gini, índice de Atkinson o simplemente alguna medida de dispersión estadística como la varianza o el coeficiente de variación para evaluar el cambio en la distribución.

Cabe señalar que preocuparse por la inequidad no significa desconocer sus posibles *trade-offs* con la eficiencia o eficacia. Más allá de si éticamente se justifica preocuparse por la equidad o no, lo cierto es que en el mundo real la gente parece tener preferencias por ésta y no es invalidada al reconocer sus posibles costos en

otras dimensiones. Así, puede decirse que las mejoras en la equidad (igualdad en este contexto) dependen de la toma de decisiones del funcionario; y al ser ésta un bien social que entra en las escalas de valores del funcionario –y que, según la teoría del voto, debiera tener preferencias del votante mediano- podrían resolverse los eventuales conflictos entre dimensiones. Luego es importante que esta dimensión sea contemplada en la evaluación de impacto de políticas o programas. A modo de adelanto, el Indicador Integral de Impacto desarrollado más abajo justamente propone la posibilidad de evaluar estos *trade-off's* a través de la consideración de diversos escenarios (utilizando diferentes ponderadores).

Box 1. Distintas concepciones de la equidad como valor

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

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

II. Aplicación: evaluación del programa FOSIT

La intervención elegida para aplicar la metodología propuesta fue el Programa para el Fortalecimiento del Sistema de Información Financiera Territorial (FOSIT) implementado por el Gobierno de Colombia y cofinanciado por el Banco Interamericano de Desarrollo. El objetivo de este Programa consistió en diseñar, desarrollar e implantar un sistema integrado de información confiable, oportuna y completa, para reforzar la capacidad institucional de las entidades gubernamentales.

A efectos de identificar su impacto, esta evaluación se focalizó en sus dos componentes principales: impacto de la implementación del Sistema de Gestión Financiera Territorial (SGFT) sobre la capacidad institucional de las entidades territoriales (EE.TT.); e impacto de la implementación del Consolidador de Hacienda de Información Pública (CHIP) sobre la capacidad institucional de los usuarios estratégicos.

El objetivo perseguido aquí es identificar la mejora en la capacidad institucional de los organismos financieros públicos de Colombia como resultado de la adopción de esta nueva herramienta y los mecanismos administrativos a los que dio lugar su implementación.

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

Por razones de espacio de esta convocatoria, en las secciones posteriores sólo se presenta el detalle de alguno de los componentes del diseño metodológico.

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

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

1. Preguntas de investigación

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

- **¿En qué forma el programa FOSIT contribuyó a mejorar la capacidad institucional de las entidades centrales y de las EE.TT participantes?**

- ¿A través de qué señales o indicadores puede identificarse dicho impacto?
- ¿El impacto puede atribuirse exclusivamente al programa o pueden identificarse factores externos de influencia?
- ¿Cuáles son las hipótesis de trabajo subyacentes a la evaluación del programa FOSIT?
- ¿Bajo qué condiciones puede esperarse ese impacto?
- ¿Cómo considerar las realidades y los contextos diferentes de las entidades territoriales involucradas?

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

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

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

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

Tabla 1: Cadena de resultados.

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

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

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

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

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

Por su parte, la Gestión para Resultados en el Desarrollo (GpRD)¹, se define “*como una estrategia de gestión que orienta la acción de los actores públicos del desarrollo para generar el mayor valor público posible a través del uso de instrumentos de gestión que, en forma colectiva, coordinada y complementaria, deben implementar las instituciones públicas para generar los cambios sociales con equidad y en forma sostenible en beneficio de la población de un país*” (PRODEV, 2011).

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

¹ El Sistema de Evaluación PRODEV (SEP), cuyo propósito es analizar el grado de avance e institucionalización de las prácticas e instrumentos de la gestión para resultados en el desarrollo (GpRD) en el sector público. El SEP es útil tanto para diagnosticar la capacidad institucional de gestión para resultados, y de ese modo contribuir con los elementos necesarios para elaborar una plan de mejoras institucionales, como para hacer seguimiento de la implementación de dicho plan.

Entre los elementos fundamentales de este concepto se destaca que la gestión para resultados² es una estrategia que orienta la acción hacia el objetivo de generar el mayor valor público posible en beneficio de la población de un país, lo que indica que en la propia naturaleza del concepto están presentes los objetivos de eficacia, eficiencia y equidad inherentes al concepto de capacidad institucional. **En una palabra, ambos comparten objetivos; y por ello es factible deducir que mejoras en uno significarán mejoras en el otro.**

Así, la complejidad señalada en el concepto de capacidad institucional, aunque difícil de caracterizar, identificar y medir con precisión, puede asociarse en definitiva al grado en que un gobierno puede efectivamente aplicar en su accionar la gestión para resultados: y a partir de los desarrollos de PEFA (2011) y PRODEV (2011), puede inferirse que mejores resultados o scores a resultados de la aplicación de los respectivos cuestionarios, son indicación de una mayor capacidad institucional, al menos potencial.

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

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

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

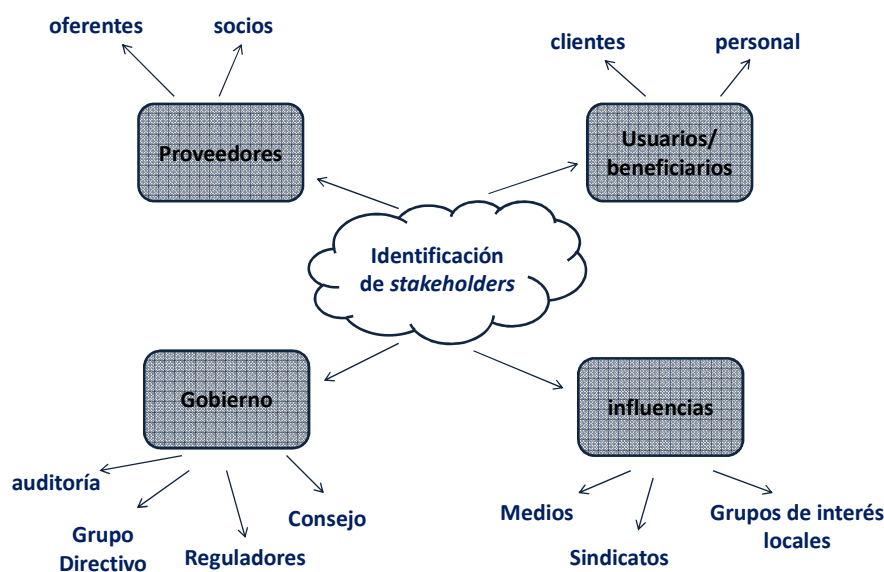
Así, la principal hipótesis de trabajo formulada en este estudio puede enunciarse como: **los cambios verificados en los indicadores de la gestión para resultados aplicando metodologías de medición tipo PRODEV/PEFA, se interpretarán como cambios en el mismo sentido en la capacidad institucional de la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

² En la literatura de la gestión por resultados el concepto de “resultado” propiamente dicho tiene mayor cobertura que el que tiene en la cadena de resultados: “...Como se puede apreciar, la noción de *resultado* en la GpRD está asociada al cambio social producido por la acción del Estado y no solamente a las actividades o los productos que contribuyen a ese cambio, con frecuencia tomados como parámetros para evaluar la acción gubernamental” (PRODEV, 2011).

4. Identificación de los *stakeholders*

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

Figura 1: Identificación de *stakeholders*



Fuente: OGC (2007), traducción propia.

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

5. Construcción de indicadores

Una vez procesados los instrumentos de captación de información, se procedió a su comparación y análisis (se remite al lector al informe final de proyecto para revisar en mayor detalle los aspectos metodológicos)³. La tabla siguiente resume los hallazgos cuantitativos en el caso del SFGT:

³<http://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/5944/Propuesta%20metodol%c3%b3gica%20ev%20aluci%c3%b3n%20de%20impacto%20sobre%20la%20capacidad%20institucional.pdf?sequence=1>

Tabla 2. Indicadores de impacto y producto para EE.TT.

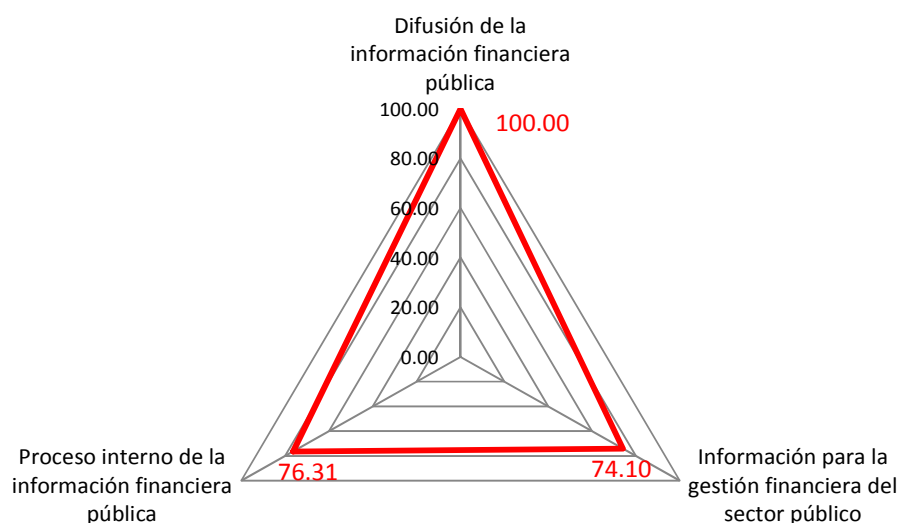
Indicadores	Promedio	Desviación estándar
Impacto	74,49	20,6%
Producto	76,87	31,1%

Fuente: Elaboración propia.

Estos valores se deben considerar sobre una escala de 0-100. Dada la alta variabilidad observada en el indicador de contexto (un tercer eje considerado de evaluación) se optó por sólo considerar marginalmente su contribución y por ello no se presenta en el cuadro anterior.

En cuanto a los componentes del indicador de impacto, además del impulso a la difusión de la información financiera pública, evidencia cierto énfasis relativo del SFGT hacia el mejoramiento del proceso interno de la información financiera pública, y una relativa menor ponderación para la información para la toma de decisiones internas:

Figura 2. Componentes del indicador de impacto de EE.TT.



Fuente: Elaboración propia.

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

Entonces, a partir de la información relevada en los cuestionarios a usuarios directos y a usuarios indirectos se calcula un índice de mejora de la capacidad institucional a fin de captar esta parte del impacto del programa FOSIT.

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

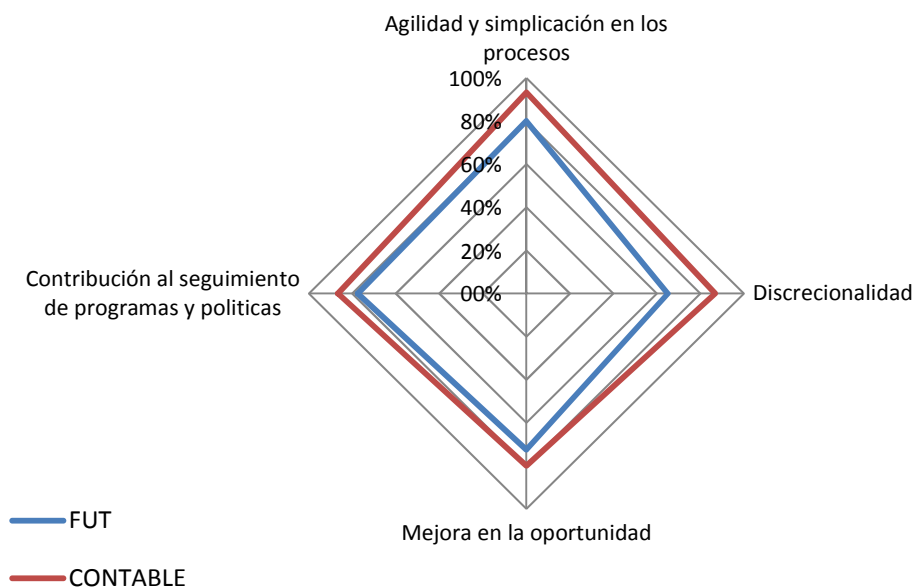
Tabla 3. Indicador de impacto de Usuarios Estratégicos

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

Fuente: Elaboración propia.

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

Figura 3. Componentes del indicador de impacto Usuarios Estratégicos.



Fuente: Elaboración propia.

Una vez determinados las puntuaciones de cada caso, corresponde su agregación en las tres dimensiones de análisis.

i. Indicador de Efectividad

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

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

El indicador de efectividad estimado es:

Tabla 4. Indicador de Efectividad del Programa FOSIT.

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

Fuente: Elaboración propia.

ii. Indicador de Eficiencia

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

Se propone evaluar esta dimensión a través de un indicador compuesto por dos partes:

- una primera que se asocia con la eficiencia operacional;
- una segunda que se relaciona con la eficiencia financiera y que apunta al proceso mismo de asignación de los recursos en términos temporales.

En cuanto a la eficiencia operacional, y conforme a la conceptualización realizada en apartados precedentes, se considera los indicadores de producto correspondientes al SGFT y al CHIP. En el primer caso, se han utilizado los resultados de la encuesta a EE.TT. En el segundo, se considera que el proyecto ha alcanzado plenamente los objetivos en términos de productos⁴. Para agregar ambos resultados se utilizaron los mismos ponderadores que en el caso del indicador de efectividad.

El indicador de eficiencia operacional estimado es:

Tabla 5. Indicador de eficiencia operacional

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

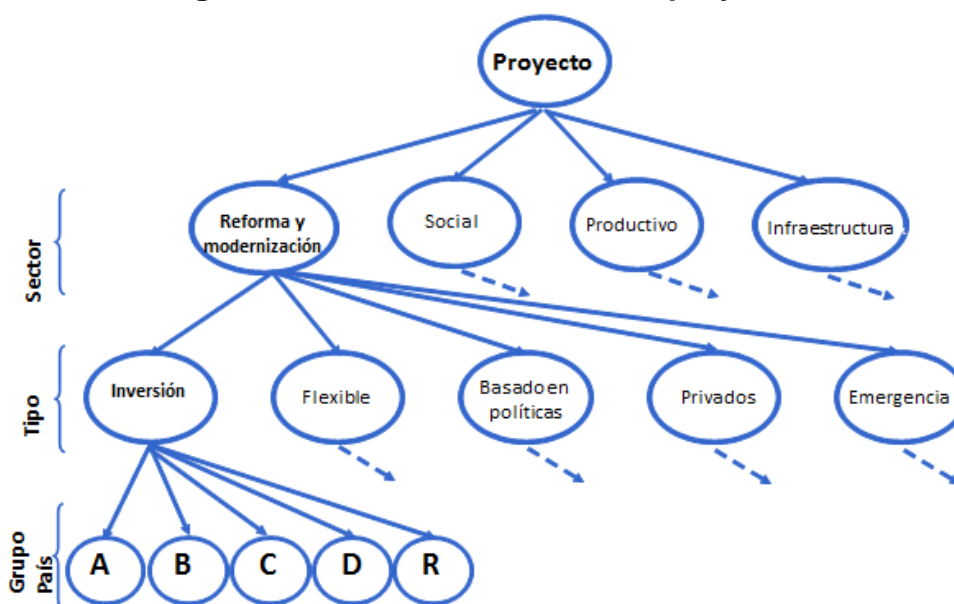
Fuente: Elaboración propia.

En relación al segundo componente de eficiencia, se comparó el cronograma de desembolsos de programas de reforma y modernización del Estado (RM-PUB), tipo

⁴ El programa cumplió el objetivo de implementación en 70 entidades estratégicas.

inversión (PESP), de capital ordinario (OC) que han sido totalmente desembolsados o cancelados en los últimos quince años en Colombia.

Figura 4. Clasificación básica de proyectos



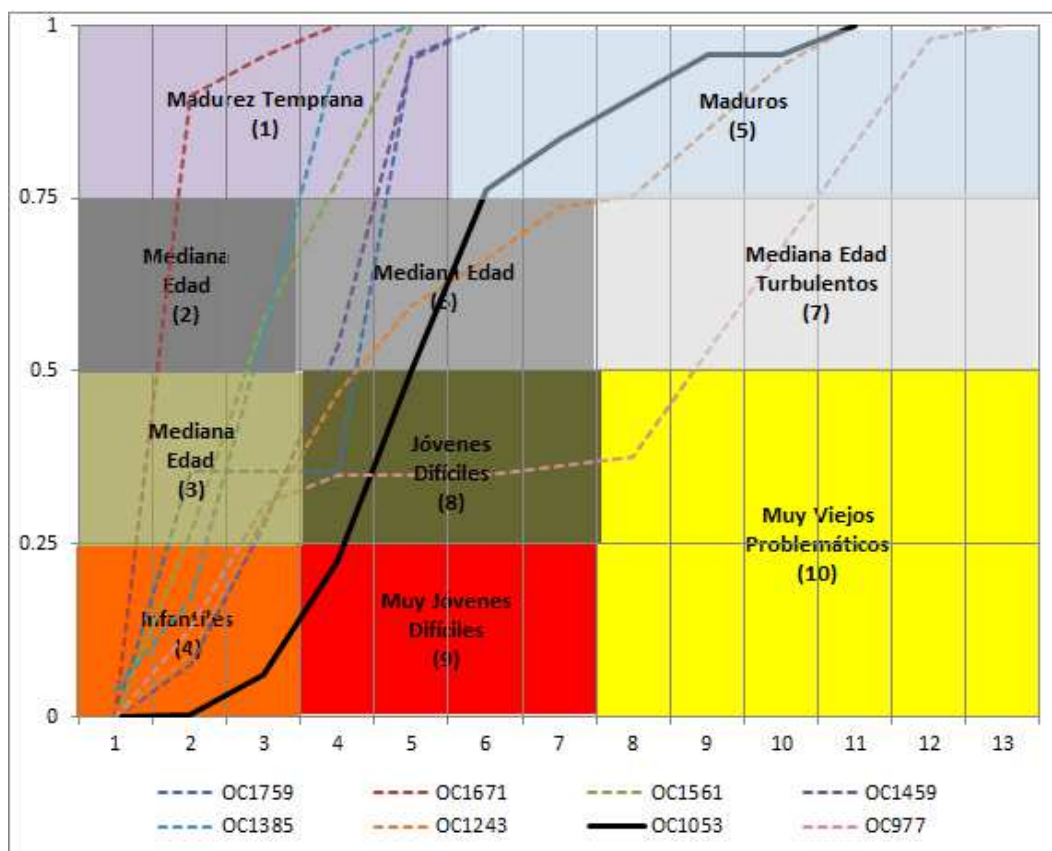
Fuente: BID, traducción propia.

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

Con ello se procura complementar el indicador de eficiencia operacional dando cuenta de esta dimensión de comportamiento temporal, pues en esta órbita de análisis también participa significativamente la idea de capacidad ya que en su esencia se considera la dinámica de aplicación de los fondos asignados al programa FOSIT.

Contando con información para cada programa que permita cuantificar la proporción del total desembolsado año tras año hasta su finalización, cada uno irá acumulando “calificaciones” en función del esquema anterior. El gráfico a continuación ilustra el concepto:

Figura 5: Eficiencia interna: perfil edad-desarrollo de proyectos



Fuente: elaboración propia.

Las líneas observadas muestran el porcentaje acumulado de desembolsos a lo largo del horizonte temporal para cada proyecto.

El indicador de cada proyecto suma para cada año la proporción acumulada de desembolsos, de forma que aquéllos cuyo valor sea menor relativamente estarán evidenciando mayor capacidad institucional, dada la escala elegida para las categorías.

En el caso del FOSIT, identificado como OC1053, el valor obtenido es 50; al compararlo con otros 7 programas implementados en Colombia, el grupo como un todo evidencia un promedio de 28, con un desvío de 23.

A partir de la aplicación de la metodología descrita, la construcción del intervalo de referencia arroja los siguientes extremos: -17,39 y 73,89.

De esta forma, la calificación para el caso OC1053 arroja un valor de 0,262.

Consistente con las evaluaciones revisadas, evidentemente este programa no presenta un comportamiento muy satisfactorio a la luz de este indicador.

Luego, el indicador es:

Tabla 6. Indicador de eficiencia

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

Fuente: Elaboración propia.

iii. Indicador de Equidad

El proyecto FOSIT no tiene por objetivo específico mejorar la equidad en la ciudadanía o entre las entidades territoriales y/o centrales. En este sentido podría optarse por no incluir esta dimensión en la evaluación. No obstante, al promover la creación de condiciones y capacidades de entidades clave para fortalecer la capacidad institucional, debería considerarse como un resultado emergente. Más aún, el funcionario debería considerar esta dimensión a la hora de rendir cuentas sobre su gestión a los ciudadanos. Se optó por darle un valor neutro respecto de su contribución al análisis integral.

6. Indicador Integral de Impacto

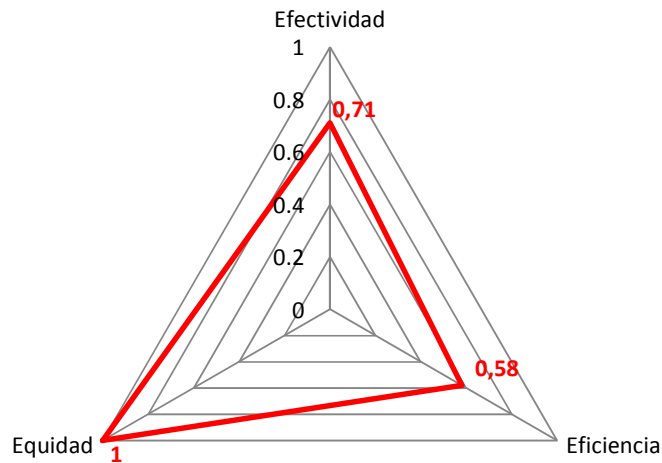
Luego de la normalización y agregación de los indicadores parciales en cada una de las dimensiones se calcula el Indicador Integral de Impacto (III) para el programa.

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

Esto, porque:

- de esta forma se considera que el indicador integral no es más que la media geométrica de los indicadores de dimensiones parciales; este tipo de configuración para estadísticos de tendencia es relativamente menos sensible a *outliers*, lo cual es consistente con un indicador que procure mantener cierta paridad entre las dimensiones de eficiencia, efectividad y equidad.
- contempla contribuciones marginales decrecientes:
 - sucesivos incrementos de igual magnitud en una de las dimensiones (dejando las demás constantes) aportan cada vez menos al indicador integral, lo cual “castiga” relativamente situaciones extremas de buenos desempeños en unas dimensiones con malos en otras;
 - si alguna de las dimensiones se incrementara o disminuyera en 10%, el III responde en función del exponente $\alpha_i = 1/3$, acusando un cambio de cerca del 3,3%, inferior a la mejora parcial.
- el grado de sustituibilidad entre dimensiones es constante e igual a 1: la mejora de 10% en una dimensión puede ser compensada exactamente por un deterioro de igual magnitud porcentual (no absoluta) de otra de ellas, no dando preferencias a ninguna en particular.

Figura 6. Indicadores Parciales de Eficiencia, Efectividad y Equidad



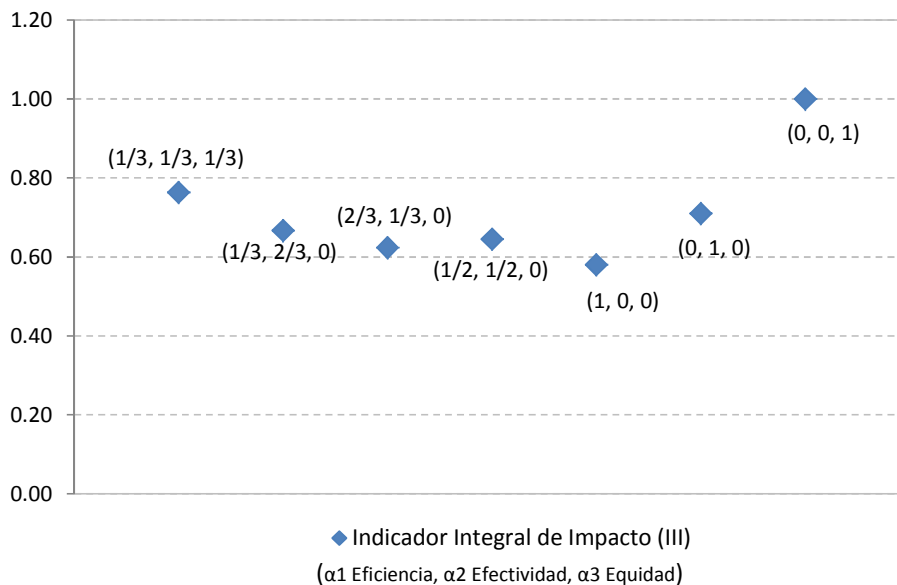
Fuente: elaboración propia.

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

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

A modo de ejercicio se han considerado diferentes escenarios para los valores de los ponderadores α_i , arrojando la siguiente situación:

Figura 7. Sensibilidad del Indicador Integral de Impacto a variaciones en los α_i



Fuente: elaboración propia

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

III. El contenido cualitativo del Indicador Integral de Impacto: conclusiones

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

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

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

El programa FOSIT puede catalogarse como una intervención complicada: participaron múltiples agencias bajo un esquema interdisciplinario e interjurisdiccional (organismos del nivel central de gobierno y gobiernos subnacionales, cada uno con sus objetivos, estímulos e incentivos no siempre compatibles entre sí).

Y si bien a priori, en función de los objetivos e instrumentos de la intervención, es posible vislumbrar una cadena causal de insumos-productos-impactos, la cantidad de agentes intervinientes junto al escaso número de variables identificables y empíricamente medibles, comparables y/o seguibles dificultaron las posibilidades para:

- a. medir el efectivo impacto del programa en su conjunto de manera simple y directa
- b. identificar la “mejor práctica” o cual es la “receta” óptima a seguir en caso en que se pretendiera replicar el programa

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

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

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

Conforme a la información resultante de los instrumentos de captación de información aplicados, en el caso del SFGT implementado en 5 entidades territoriales el impacto favorable sobre la capacidad institucional se ha evidenciado a través de:

- Mayor difusión de la información financiera pública, cumpliendo adecuados criterios de calidad, oportunidad y en formatos homologados que coadyuvan al mayor control social.

- Mejoras en la información que el sistema provee sobre disponibilidad de fondos públicos: esto ha permitido perfeccionar la previsión y el seguimiento de flujos de caja, proveyendo mayor confiabilidad de la información y un horizonte para la información periódica adecuado a la gestión del gasto, así como ha mejorado la oportunidad en la toma de conocimiento acerca de ajustes a asignaciones presupuestarias.

- Mejorando la cobertura y grado de compatibilidad de los informes presupuestarios del ejercicio en curso, lo que junto a la mayor disponibilidad de información financiera pública facilita la gestión de los organismos de control

- Mayor integridad y puntualidad en la presentación de los estados financieros anuales, junto a una menor intervención humana en las tareas de consolidación, agregación y/o reclasificación del gasto público

- Mayor eficacia en el control interno del gasto

- Mayor grado de cumplimiento de las normas sobre procesamiento y registro de las transacciones

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

En el caso de las entidades centrales o usuarios estratégicos de la información (Departamento Nacional de Planeación, Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas, Banco de la República, Contaduría General de la Nación, Contraloría General de la República, etc.) también el programa tuvo un impacto favorable en la gestión de la información financiera pública: previo a la implementación del CHIP el intercambio de información se realizaba vía diskettes y/o registros escritos aislados, en cronogramas no siempre ajustados; a partir de su puesta en funcionamiento este circuito utiliza fundamentalmente vías electrónicas, bajo formatos preestablecidos y en fechas definidas.

⁵ En muchos casos el manejo de información se realizaba sólo en formato "papel".

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

- Agilizando los procedimientos institucionales de gestión de la información (consolidación, análisis, presentación, publicación, según corresponda);
- Simplificando formatos, medios y/o procedimientos de tratamiento de la información que anteriormente significaban redundancias o duplicaciones;
- Disminuyendo en algún grado la intervención discrecional para puesta a punto de la información conforme a sus necesidades;
- Permitiendo cumplir con las obligaciones que emanan del tratamiento de esa información de manera más oportuna y cierta;

Finalmente, es posible identificar para el programa FOSIT en su totalidad, un conjunto de efectos sobre los procesos de gestión de la información financiera pública que evidencia una mejora en la capacidad institucional de las entidades intervinientes. Y la metodología desarrollada y aplicada al caso ha permitido dar respaldo a la evaluaciones anteriores practicadas sobre el mismo, dando además cuenta de su impacto concreto en las dimensiones de eficacia, eficiencia y equidad, proponiendo la estimación de un Indicador Integral de Impacto (III) que resume los efectos previstos y emergentes, deseados y no deseados, que toda intervención puede tener sobre la eficiencia, efectividad y equidad, permitiendo que las tres dimensiones “compitan” en su contribución al indicador integral, resultando éste un promedio ponderado entre los tres indicadores dimensionales.

Al aplicarla a la evaluación del impacto sobre la capacidad institucional del Programa FOSIT se tuvieron los siguientes resultados:

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

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

Referencias Bibliográficas

- Abeyasekera, S. (2001). Quantitative analysis approaches to qualitative data: why, when and how. *Statistical Services Centre*, University of Reading.
- Alonso, G. (2007). Las capacidades institucionales entre el estado y la sociedad. En *Panel de Capacidades Estatales: debate teórico y metodológico*. IV Congreso Argentino de Administración Pública. Buenos Aires.
- Baena, Olabe P., and Kahn, T. (2012). From Information to Participation: The Potential of New Technologies on Accountability Initiatives. *Technical notes*, No. 355, Inter-American Development Bank.

Coleman, W., and Porter, T. (2000). International Institutions, Globalisation and Democracy: Assessing the Challenges. En *Global Society*, Vol. 14, No. 3, pp. 377-98.

Corredor Bello, L. (2010). *Evaluación Final Programa FOSIT*. Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Bogotá, Colombia.

Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (2012), Cuentas Departamentales Base 2005. Resultados PBI Departamental, 2009 y 2010. DANE, Bogotá, Colombia.

Departamento Nacional de Planeación (2010), Desempeño fiscal de los departamentos y municipios. DNP, Bogotá, Colombia.

DFID (2012). Broadening the range of designs and methods for impact evaluations. *Working Papers*, No. 38, Report of a study commissioned by the Department for International Development (Stern, E. (Team Leader), Stame, N., Mayne, J., Forss, K., Davies, R., and Befani, B.)

Ebrahim, A., and Weisband, E. (2007). *Forgoing Global Accountabilities: Participation, Pluralism and Public Ethics*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.

Edwards, M. and Hulme, D. (1996). Too Close for Comfort? The Impact of Official Aid on Nongovernmental Organizations. *World Development*, Vol. 24, No. 6, pp. 961-73.

Fox, J., and Brown, L. (eds) (1998). *The Struggle for Accountability: The World Bank, NGOs, and Grassroots Movements*, Cambridge, MA: The MIT Press.

Gavrelle, H. y Rees, R. (2005). *Microeconomía*. Madrid: Pearson Prentice Hall.

Gertler, P., Martinez, S., Premand, P., Rawlings, L., and Vermeersch, C. (2011). *Impact Evaluation in Practice*. Washington, DC: World Bank.

Goetz, A., and Jenkins, R. (2002). Voice, Accountability and Human Development: The Emergence of a New Agenda. Background paper for the UN Human Development Report.

IIEP-UNESCO (2008). Capacity development in educational planning and management for achieving EFA. Documento interno de trabajo. En *Institucionalidad de los Ministerios de Educación*. Los procesos de reforma educativa de Chile y la Argentina en los años 90.

Keijzer, N., Spierings, E., Phlix, G., and Fowler, A. (2011). *Bringing the invisible into perspective. Reference paper for using the 5Cs framework to plan, monitor and evaluate capacity and results of capacity development processes*. ECDPM, Maastricht, Netherlands.

Mayne, J. (2008) Contribution analysis: An approach to exploring cause and effect. *ILAC Brief*.

MIRA (2011). Glosario. Definiciones y palabras clave. Concurso MIRA .BID.

MCHP (2010). Plan estratégico del Ministerio de Hacienda y Crédito Público 2010-2013. Oficina Asesora de Planeación, Bogotá, Colombia.

Mokate, K. (2001) Eficacia, eficiencia, equidad y sostenibilidad: ¿qué queremos decir? En *Documentos de Trabajos I-24*, INDES, BID, Washington, DC.

Newell, P., and Bellour, S. (2002). Mapping Accountability: Origins, Contexts and Implications for Development. En *IDS Working Paper*, No. 168, UK Institute of Development Studies, Sussex.

Oakerson, R. (1989). Governance structures for enhancing accountability and responsiveness, in J. L. Perry (ed) *Handbook of Public Administration*, pp. 114, San Francisco: Jossey-Bass.

OCDE/DAC (2006). The Challenge of Capacity. Working Towards Good Practice. En *Guidelines and Reference Series*. Paris.

- OGC (2007) Managing Success Programmes. TSO London, pp. 51.
- Olivera, M. (2008). Sobre teoría de juegos, proceso presupuestal y situación fiscal en Colombia. Nueva Serie Cuaderno, No. 27, FEDESARROLLO, Colombia.
- PCR (2010), Informe de Terminación de Proyecto, Contrato N°1053: Fortalecimiento del Sistema de Información Financiera Territorial, OC-CO, Banco Interamericano de Desarrollo.
- PEFA (2011). Marco de referencia para la medición del desempeño en materia de GFP. Gestión de las Finanzas Públicas. Revisión enero de 2011.
- PRODEV (2011). Manual PRODEV: Sistema de Evaluación PRODEV, Gobiernos Subnacionales, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Rawls, John (1971). *A theory of justice*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Rogers, P. (2008). Using programme theory to evaluate complicated and complex aspects of interventions. *Evaluation*, Vol. 14, No.1, pp. 29-48.
- Schedler, A. (2008). ¿Qué es la rendición de cuentas? En *Cuadernos de Transparencia*, No. 3. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), México, D.F.
- Schmitter, P. (1999). "The Limits of Horizontal Accountability", *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*, eds. Andreas Schedler, Larry Diamond and Marc F. Plattner, Boulder and London: Lynne Rienner Publishers, pp. 59-62.
- Sen, A. (1980). Equality of what? En: *Mc Murrin S.*, ed. Tanner lectures on human values (1979). Cambridge: Cambridge University Press, and Salt Lake City: University of Utah.
- Sklar, R. (1999). "Democracy and Constitutionalism", *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*, eds. Andreas Schedler, Larry Diamond and Marc F. Plattner, Boulder and London: Lynne Rienner Publishers, pp. 53-58.
- Khandker, S., Koolwal, G., and Samad, H. (2010). Handbook on Impact Evaluation. Quantitative Methods and Practices. The World Bank. Washington DC.
- Srnka, K., and Koeszegi, S., (2007). From words to numbers: How to transform qualitative data into meaningful quantitative results. *Schmalenbach Business Review*, No. 59, pp. 29–57.
- Thomson, B. (1999). Metodología de Análisis del Portafolio. Project Analysis Department, IADB.
- Woods, N. (2001). Making the IMF and The World Bank more accountable. International Affairs.
- <http://antioquia.gov.co>, último acceso noviembre 2012.
- <http://www.valledelcauca.gov.co>, último acceso noviembre 2012.
- <http://www.cundinamarca.gov.co>, último acceso noviembre 2012.
- <http://www.gobernaciondecaldas.gov.co>, último acceso noviembre 2012.