

Propuesta para la Ejecución de Auditorías de Impacto a los Programas Sociales

TÍTULO DE LA INVESTIGACIÓN : Propuesta para la Ejecución de Auditorías de Impacto a los Programas Sociales.

SEUDÓNIMO DEL AUTOR : Estrategias para la Ejecución de Auditorías de Impacto a los Programas Sociales.

PAÍS AL QUE REPRESENTA : Perú.

Propuesta para la Ejecución de Auditorías de Impacto a los Programas Sociales

| <u>ÍNDICE</u> | <u>Página</u> |
|--|----------------------|
| I.- Definición del Problema. | 03 - 05 |
| II.- Objetivos. | 06 |
| III.- Alcance. | 07 |
| IV.- Metodología de investigación utilizada. | 08 - 11 |
| V.- Resultados obtenidos. | 12 - 29 |
| VI.- Aplicación y/o utilidad en el campo del control gubernamental. | 30- 44 |
| VII. –Fuentes de Información. | 45 - 46 |

Propuesta para la Ejecución de Auditorías de Impacto a los Programas Sociales

I.- DEFINICIÓN DEL PROBLEMA.

La problemática relacionada con la Auditoría a los Programas Sociales ha sido estudiada, sobre la base de la experiencia realizada en Perú, Chile, Brasil y Malahui, verificándose la ausencia de un sistema de monitoreo y evaluación de algunos programas sociales, lo cual dificulta medir avances, resultados e impactos. Este problema se ve agravado debido a que no cuentan con línea de base o cuando no se han definido adecuadamente los indicadores, que permitan medir, no solamente los resultados a nivel cuantitativo, sino también la calidad de la intervención, identificándose que faltan resultados significativos en los indicadores sociales, que hay una deficiente articulación entre las intervenciones de los Programas Sociales, así como la inexistencia de una política integral basada en metas y objetivos comunes y concretos.

Frente a la problemática suscitada, se ha verificado que las auditorías ejecutadas a los Programas Sociales no vienen contribuyendo significativamente al mejoramiento de la gestión, debido a que cubren mayormente los aspectos de legalidad, careciendo de Evaluación de la Gestión para Resultados de Desarrollo y de la evaluación de la Programación de País orientado a Resultados.

En tal sentido, y con la finalidad de optimizar la gestión y el impacto social para la reducción de la pobreza y pobreza extrema, resulta necesario iniciar un proceso de reforma de los Programas Sociales, a través de la integración y fusión de los mismos, del replanteamiento de sus focos y mediciones, del recorte de los gastos administrativos que generan y de la movilización integral de todo el aparato estatal en la lucha contra la pobreza, aspectos que posteriormente servirán para ser objeto de Auditoría de Impacto por parte de las Entidades Fiscalizadoras Superiores, motivo por el cual urge implantar el marco institucional que sirva de base para la evaluación subsecuente.

La Programación de País orientada a Resultados constituye una herramienta potente, para mejorar la selectividad estratégica y la alineación con las metas de desarrollo y de reducción de la pobreza del país. También puede permitir un mejor diagnóstico de las compensaciones y ayudar a establecer las prioridades mediante un análisis más cuidadoso de la causalidad verosímil en el proceso de desarrollo. Puede facilitar los enfoques intersectoriales para evaluar y responder a las políticas de desarrollo y las instituciones del país considerando los objetivos de desarrollo a largo plazo y por último, proveer una herramienta para lograr resultados, incluido un marco más fuerte de monitoreo y evaluación.

De otra parte el proceso de diseñar un Programa de País Orientado a Resultados es igualmente útil, debido a que ofrece una oportunidad a las Agencias de Desarrollo y a los gobiernos, para formar consenso alrededor del mejor enfoque para alcanzar las metas de desarrollo e identificar la contribución de las Agencias y a las Entidades de Fiscalización Superior, en la evaluación del cumplimiento de estándares a aplicar en las Auditorías de Impacto a los Programas Sociales.

El presente trabajo provee un panorama de los principios y las prácticas emergentes al diseñar y poner en práctica la programación de país orientada a resultados, aprovecha en gran medida el trabajo reciente del Banco Mundial en probar la estrategia de asistencia al país basada en resultados, también aprovecha las discusiones con otros organismos de ayuda involucrados para mejorar la concentración en resultados de sus estrategias y programas de país.

En este contexto de ideas, las Auditorías de Impacto a los Programas Sociales, constituyen una herramienta de valor trascendental para los países de la región, por que contribuye a solucionar la urgente necesidad de evaluar los resultados de los Programas

Propuesta para la Ejecución de Auditorías de Impacto a los Programas Sociales

Sociales y porque existe consenso entre las entidades internacionales de financiamiento respecto a su utilidad para corregir y potenciar los resultados de Fondos de Ayuda para el Sub desarrollo, aspecto que ha sido materia de múltiples estudios, inclusive por parte de la OLACEFS, en la XIV Asamblea General, realizada en la ciudad de Buenos Aires, Argentina el 18.NOV.2004, donde, se decidió incluir como tema técnico a ser debatido en la XVI Reunión Ordinaria a ser realizada en el año 2006, la Auditoria de Impacto en la perspectiva del Control Gubernamental.

Las Entidades Fiscalizadoras Superiores deberían crear una base objetiva para el Empoderamiento Ciudadano, al perfilar perspectivas sobre las actividades de la Administración de los Programas Sociales, con los propósitos de influir sobre el rendimiento de éstos y optimizar su funcionamiento, mejorando la Relación Costo/Beneficio, disminuir la incertidumbre en todos los agentes sociales, promover incentivos para el aprendizaje y el cambio, mejorar las condiciones para la toma de decisiones, y producir y multiplicar "Agentes de Cambio" en las distintas instancias sociales.

La evaluación del impacto de un programa social determinado sobre una comunidad bien definida produce legitimidad y confianza en la Autoridad. Estos son valores esenciales para todas las actividades de la Administración de los Programas Sociales, ya que va en el sentido de una correcta gobernanza, esto es, que las decisiones administrativas prioricen el desarrollo integral de la sociedad, anteponiendo los distintos intereses sociales, a cualquier otro de carácter individual.

En ese contexto, la "Evaluación de Impacto" debe ser entendida como otro instrumento de control del que pueden disponer las Entidades de Fiscalización Superior, para evaluar la gestión, bajo la forma de "Auditoria de Impacto de los Programas Sociales", para intentar obtener, permanentemente, de parte de los gobiernos, un nivel adecuado de eficiencia y economía, en la instancia de la implementación de políticas gubernamentales de los Programas Sociales.

En lo que concierne a la aplicación de la "Evaluación e Impacto" como instrumento de medición del efecto que produce la acción de las Entidades de Fiscalización Superior en sus distintos ámbitos funcionales, cabe indicar que posee una inigualable proyección, ya que su adecuada utilización permitiría orientar la gestión de control desde la gobernabilidad hacia la gobernanza, permitiéndose así una transformación de fondo en el rol que a la Fiscalización Superior le cabe en el nuevo ordenamiento del Estado.

En este sentido la Gestión para alcanzar Resultados de Desarrollo es una estrategia de gestión centrada en el desempeño del desarrollo y en las mejoras sostenibles en los resultados del país sobre los Programas Sociales, debido a que: Proporciona un marco coherente para la efectividad en el desarrollo, en la cual la información del desempeño se usa para mejorar la toma de decisiones, e incluye herramientas prácticas para la planificación estratégica, la gestión de riesgos, el monitoreo del progreso y la evaluación de los resultados. *La definición se basa en el convenio de la Mesa Redonda de Resultados de Marrakech, 2004.*

Hoy, las agencias de desarrollo están emprendiendo esfuerzos muy importantes para implementar el programa de resultados. Lo que es más importante, *muchos países en desarrollo y en transición están siguiendo un enfoque orientado a resultados en sus estrategias nacionales, en la gestión de los programas sociales.* Esto ha llevado a una mayor demanda entre el personal de las Agencias de Desarrollo y los países socios de mayor concientización y comprensión de la Gestión para Resultados de Desarrollo.

Para atender esta demanda, se presenta el presente trabajo que comprende el estudio sobre las buenas prácticas recientemente identificadas en Gestión para alcanzar Resultados de Desarrollo, buscando reformar la implementación y supervisión de los Programas de Auditoria a los Programas Sociales que se dan en América Latina.

Propuesta para la Ejecución de Auditorías de Impacto a los Programas Sociales

En los países iberoamericanos, ni las empresas ni las ONGs, ni las numerosas organizaciones de base de la sociedad civil, económicamente activas, muestran una práctica de Auditoría a los Programas Sociales, como parte de su cultura institucional. Sin embargo, los seis principios claves asociados al modelo de contabilidad social, sirven hasta ahora de referentes a las Auditorías a Programas Sociales:

- a) Incluir el punto de vista de los principales beneficiados o perjudicados por las actividades que se audita.
- b) Cubrir todos los aspectos que tiene que cumplir el Programa Social con especial atención a costos, calendarios y especificaciones de los bienes o servicios.
- c) Realizar comparaciones de un periodo a otro, en relación con Programas Sociales similares, utilizando indicadores cualitativos y cuantitativos pertinentes.
- d) No se trata sólo de una verificación puntual, sino de un proceso de mediano o largo alcance, utilizando pruebas del mismo tipo que se toman en distintos momentos.

Propuesta para la Ejecución de Auditorías de Impacto a los Programas Sociales

II.- OBJETIVOS

1. Formular enfoques para apoyar la ejecución de Auditorías de Impacto a los Programas Sociales, evaluando previamente los riesgos para determinar áreas de interés, para el ejercicio del control gubernamental.
2. Promover que se proporcione a la población, información completa, oportuna, confiable, accesible, respecto a las actividades ejecutadas por los Programas Sociales, e impulsar actitudes de corresponsabilidad gobierno-ciudadanía, invitando a los miembros de las comunidades, para participar en el control y supervisión de los problemas de desarrollo social de su localidad.
3. Contribuir al fortalecimiento de los procesos de autogestión de la población, promoviendo que los miembros de la comunidad participen activamente en los procesos de planeación, establecimiento de mecanismos de sistematización, realización, control, vigilancia, supervisión y evaluación de Programas Sociales.
4. Proveer una actualización de la alianza mundial para reducir la pobreza y para mejorar la efectividad en el desarrollo, mediante la gestión para resultados para el desarrollo de los Programas Sociales.
5. Presentar algunos conceptos importantes detrás de la Gestión para Resultados de Desarrollo y describir los cinco principios de la gestión para resultados de desarrollo, de los Programas Sociales.
6. Proveer algunos ejemplos ilustrativos de cómo la Gestión para Resultados de Desarrollo de los Programas Sociales, se está usando de manera práctica.
7. Formar consenso alrededor del mejor enfoque para alcanzar las metas de desarrollo, creando estándares para su utilización posterior en Auditorías de Impacto ejecutadas a los Programas Sociales.

Propuesta para la Ejecución de Auditorías de Impacto a los Programas Sociales

III.- ALCANCE

La presente investigación comprende la Auditoría de Impacto a los Programas Sociales, el diseño de modelos de monitoreo y evaluación de la gestión de los referidos programas, sobre la base de la experiencia de Perú; comprendiendo los estudios realizados en cuanto a focalización y sistemas de información, coordinación con actores de la sociedad civil y participación de los beneficiarios, identificando las valiosas enseñanzas de Chile sobre la Construcción de un Sistema de Control Administrativo de Programas Sociales y de Presupuestos Basados en Resultados, de Brasil, en cuanto se refiere a la implementación, monitoreo y evaluación del Programa Social Bolsa Familia, y de Malahui en el Monitoreo y Evaluación del Programa Social sobre VIH/sida, significándose que las enseñanzas resultan aplicables a los demás países de la región, por parte de las Entidades Fiscalizadoras Superiores, en la ejecución de Auditorías de Impacto a los Programas Sociales.

Es de manifestar que la experiencia de Malahui, no obstante ser un país africano, las estrategias en cuanto a supervisión y monitoreo, así como en cuanto a la definición del Programa Marco, resulta de gran utilidad, para su implementación en los países de América Latina, en la ejecución de Auditorías de Impacto a los Programas Sociales.

Propuesta para la Ejecución de Auditorías de Impacto a los Programas Sociales

IV.- METODOLOGÍA DE INVESTIGACIÓN UTILIZADA.

1.- Tipos de Investigación.

En una primera fase, la investigación será de tipo descriptivo, por cuanto se trata de presentar las deficiencias que existen en el Control y Fiscalización de los Programas Sociales. En la etapa siguiente, la investigación será aplicada, por cuanto se empleará la metodología de la Ejecución de Auditorías de Impacto a los Programas Sociales, para garantizar su óptima gestión.

2.- Diseño de la Investigación.

Se empleará el diseño O1 - X – O2 Pre test - post test.

| | | |
|----|---|---|
| O1 | = | Observación de las Entidades fiscalizadoras Superiores sobre los Procesos de Supervisión y Monitoreo de los Programas Sociales. |
| X | = | Metodología de Auditoría de Impacto a los Programas Sociales. |
| O2 | = | Observación de los Resultados para obtener niveles de Gestión Para el Desarrollo de la Auditoría de Impacto a los Programas Sociales. |

3.- Universo y Muestra.

- a) **Universo** : Estará constituido por todos los Programas Sociales que se vienen ejecutando en los países de América Latina.
- b) **Muestra** : Se tomará como muestra los Programas Sociales de Perú, Chile, Brasil y Malahui.

4.- Técnicas de Investigación.

a) Técnicas de Muestreo

$$\text{Estadística : } N = \frac{Z^2NPQ}{Z^2PQ + NE^2}$$

Selección: Las unidades de la muestra serán seleccionados por el sistema de números aleatorios.

b) Técnicas para recolectar datos.

- 1) Análisis documental para la fase descriptiva.
- 2) Aplicación de procedimientos de control y fiscalización.
- 3) Aplicación de instrumentos de evaluación sobre la gestión eficaz de los Programas Sociales.

c) Tratamiento estadístico.

Pruebas de comparación de los resultados O1 con los resultados O2.

Propuesta para la Ejecución de Auditorías de Impacto a los Programas Sociales

EXPLICACIÓN DE LA METODOLOGÍA UTILIZADA PARA LA EJECUCIÓN DE AUDITORÍAS DE IMPACTO A LOS PROGRAMAS SOCIALES.

La metodología de ejecución de la Auditoría de Impacto de los Programas Sociales, exige una comparación final entre **un Grupo de Control (que no recibió el satisfactor) y otro grupo, que perteneciendo al mismo Universo que el Grupo de Control, recibió el satisfactor, o entre los productos del programa, con una estimación de lo que habría sucedido en ausencia del programa.**

En el primer caso, se busca constatar que las personas que fueron receptores de los Programas Sociales, pasaron a un estado mejor que aquellas personas que no lo recibieron. La segunda forma de estudio, se utiliza cuando se sabe que hay factores externos que influyen sobre los productos de los Programas Sociales, con el objeto de determinar cuál es la contribución del programa al logro de sus objetivos.

Ahora bien, si intentamos efectuar una analogía de esta definición en el plano de la Evaluación del Impacto de los Programas Sociales ejecutados en el ejercicio de la Función Fiscalizadora Superior en la Gobernabilidad y la Gobernanza de su respectivo país, llegamos a los siguientes componentes involucrados en la Rendición de Cuentas de los Programas Sociales, que las Entidades de Fiscalización Superior deben efectuar a la ciudadanía:

1. Regularidad.- Para verificar si la Entidad Fiscalizadora Superior, cumple con las normas que le son aplicables
2. Economicidad.-Para verificar si los medios empleados por las Entidades Fiscalizadoras Superiores representan el uso más económico de los fondos públicos en la gestión específica de los Programas Sociales.
3. Eficiencia.- Para determinar si los resultados obtenidos en los Programas Sociales, son proporcionales a los recursos empleados.
4. Eficacia.-Para verificar si los resultados son coherentes con la política
5. Evaluación de la coherencia.-Para verificar, si los medios empleados por las Entidades Fiscalizadoras Superiores son coherentes con los objetivos fijados
6. Evaluación del Impacto de la Función Fiscalizadora Superior.- Para medir cual es el impacto económico y social de la Función de la Entidad Fiscalizadora Superior, en la gestión de los Programas Sociales.
7. Evaluación de la eficacia de la política y análisis de las causas.-Para determinar si los resultados observados se deben a la acción fiscalizadora superior o existen otras causas.

Los elementos a considerar como básicos en la arquitectura de la metodología para la ejecución de Auditoría de Impacto a los Programas Sociales, son los siguientes:

- El diseño de los objetivos, que constituye una etapa clave para orientar la acción de control y determinar los aspectos fundamentales en los que se centrará el mismo.

Así, los objetivos se fijarán a partir de los ejercicios de direccionamiento estratégico, esto es, misión – visión – orientación planificadora, expresados en términos de los resultados perseguidos. En este caso, el impacto en el adecuado uso de los recursos de los Programas Sociales, en términos tanto de su sujeción al marco de políticas definidas por la Autoridad Gubernamental como en la perspectiva de los efectos causados en la Ciudadanía.

Resulta importante contar con una clara explicitación de los objetivos, políticas y metas propuestas en términos de las variables que serán impactadas por la acción de las Entidades de Fiscalización Superior. Debiera contarse con un resumen general y unas

Propuesta para la Ejecución de Auditorías de Impacto a los Programas Sociales

perspectivas sobre las actividades de la Administración de los Programas Sociales, y la capacidad de influir sobre el rendimiento de estas y mejorarlas.

- Es necesario incorporar dentro del marco de análisis general, el estatus y la vinculación que una Entidad Fiscalizadora Superior posee dentro del Sistema Nacional de Control, toda vez que la modernización actualmente adjudica a éste la responsabilidad de asegurar el cumplimiento de las políticas definidas para el logro de las metas nacionales.

Además, también resulta preciso traer a colación algunas restricciones que pueden restringir el impacto de las funciones asignadas a las Entidades de Fiscalización Superior, las cuales son:

- a) Grado de especialización en el tema, de los funcionarios públicos de un determinado Programa Social.
- b) Lo alineada que pueda estar la Misión Institucional con la implementación de una determinada política económica.
- c) Lo confiable que sea su Sistema de Información Administrativo.
- d) El desarrollo y capacidades de su Ambiente de Control.
- e) La concepción que cada Entidad Fiscalizadora Superior posee respecto al Examen de la Rendición de Cuentas de los Programas Sociales, que la administración debe efectuar ante la Ciudadanía.

Debe considerarse que, al igual que cualquier Institución, las Entidades de Fiscalización Superior deben generar, operar y controlar procesos destinados a elaborar aquellos servicios con los cuales se pretende satisfacer las necesidades de la ciudadanía y, simultáneamente, a intentar influir en el ambiente en el cual se insertan. A su vez, tales procesos determinan la necesidad de desarrollar ciertas iniciativas o proyectos, cuyo objetivo esencial es dotar a la entidad de la capacidad necesaria para poner en funcionamiento los procesos. En definitiva, el Modelo Lógico es el siguiente:

- a) Los objetivos institucionales determinan los procesos a realizar, ya que estos últimos son insumos necesarios para lograr los resultados estratégicos.
- b) Los procesos determinan la naturaleza del Programa Social a ejecutar, ya que éstos son insumos necesarios para activar los procesos.

Siguiendo con el análisis, podemos señalar que, en el ámbito Institucional de las Entidades de Fiscalización Superior, para efectuar la Evaluación del Impacto de los Programas Sociales de su accionar, en forma objetiva y validable, ellas deberían haber desarrollado los siguientes componentes:

- a) Doctrina Institucional que establezca misión, visión y objetivos estratégicos.
- b) Planes Estratégicos a largo, mediano y corto plazo, en los niveles institucional y por áreas funcionales.
- c) Modelo de funciones y control.
- d) Sistema de estadísticas y seguimiento de las instrucciones y recomendaciones impartidas por la Entidad Fiscalizadora Superior.

Propuesta para la Ejecución de Auditorías de Impacto a los Programas Sociales

e) Un Instrumento de Control de Gestión idóneo.

Las exigencias anteriores devienen de la necesidad de focalizar adecuadamente la actividad fiscalizadora hacia aquellas áreas en las cuales se quiere provocar impacto.

En cuanto al Instrumento de Control de Gestión, se postula el empleo del Cuadro de Mando Integral, toda vez que precisamente su modelación permite relacionar ACTIVIDADES con OBJETIVOS, posibilitando la construcción de un vínculo entre los objetivos estratégicos de una Entidad Fiscalizadora Superior, con las acciones de control propuestas para el logro de los mismos.

El Cuadro de Mandos Integral, define cuatro perspectivas básicas: La Financiera, la del Cliente, la Interna y la Innovación.

Siguiendo la secuencia anterior, en el ámbito de aplicación correspondiente, en relación con el ahorro y el adecuado uso de los recursos públicos de los Programas Sociales, cabe considerar el cumplimiento de los siguientes ciclos:

Partiendo de la Matriz de Control Nacional, que determina las prioridades públicas de los Programas Sociales, establecer la definición estratégica para la Entidad Fiscalizadora Superior en relación con estos objetivos.

Hecho este enlace, los objetivos estratégicos de las Entidades Fiscalizadoras Superiores definidos en tales ámbitos, tendrían que ser acogidos en la definición de políticas y estrategias de fiscalización.

En la etapa siguiente, en el marco establecido por el Modelo de funciones y productos, ellos serán considerados dentro de la Planificación de Corto, Mediano y Largo Plazo, en la cual contarán con una expresión de metas cuantitativas y cualitativas.

Hecho esto, se incorporarán a los Programas Anuales por áreas funcionales que contemple el modelo antedicho, atendiendo al mapa de priorización respectivo.

Desarrolladas las Auditorías de Impacto a los Programas Sociales, sus resultados deben agregarse en un sistema estadístico habilitado al efecto, que permita establecer los tiempos, recursos y costos en ellas involucrados.

A continuación, la instancia establecida al efecto efectuará el seguimiento de las acciones de control, y procederá a alimentar el sistema respectivo, en el cual se registrará tanto la opinión que respecto de las observaciones formuladas emita la Autoridad Administrativa pertinente, como el nivel de aceptación de ellas, mas cualquier otro antecedente que permita emitir un pronunciamiento relativo al impacto logrado por el control.

Finalmente, a partir de los Objetivos de Fiscalización y las Acciones de Control, desarrolladas con el fin de cumplirlos, se procederá a elaborar el Cuadro de Mando Integral propuesto, a partir de cuya interpretación se procederá a emitir opinión acerca del Impacto provocado por la Entidad Fiscalizadora Superior en los Programas Sociales.

Propuesta para la Ejecución de Auditorías de Impacto a los Programas Sociales

V.-RESULTADOS OBTENIDOS

Se han realizado valiosas experiencias en diversos países y como consecuencia se ha identificado las principales causas que conllevan, a una inadecuada gestión de los Programas Sociales, motivo por el cual es necesario adoptar estrategias comunes que nos ayuden a salir de la problemática existente, la cual es común en los países de América Latina.

Para lograr mejores resultados en la supervisión y control de Programas Sociales, los países en desarrollo necesitan administrar mejor sus procesos de desarrollo hacia los resultados deseados. Esto lo hacen fortaleciendo la focalización en los resultados de sus estrategias nacionales; adoptando enfoques basados en resultados para la gestión de los Programas Sociales; desarrollando la capacidad nacional para el monitoreo y evaluación basado en resultados, y fortaleciendo la capacidad estadística.

Este enfoque resulta muy importante, en la ejecución de Auditorías de Impacto a los Programas Sociales, que las Entidades de Fiscalización Superior al evaluar no solamente los aspectos cuantitativos, sino también los cualitativos que derivan de la ejecución de los referidos programas.

PROBLEMÁTICA EN LA EJECUCIÓN Y SUPERVISIÓN DE PROGRAMAS SOCIALES EN PERÚ.

En Perú, los Programas Sociales más importantes son los siguientes: Estrategia Nacional CRECER, Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobres JUNTOS, Programa de Restitución de la Identidad y Apoyo Social PRIAS, Seguro Integral de Salud, SIS, Programa PROJOVEN, Programa de Mejoramiento de la Calidad en la Educación Secundaria MECEP y del Programa de Educación en Áreas Rurales PEAR, Programa Nacional del Manejo de Cuencas Hidrográficas y Manejo de Suelos PRONAMACHS, Proyecto Especial de Manejo de Recursos Naturales en la Sierra Sur MARENASS, Construyendo Perú, Programa Mi Empresa – Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, Programa Agua para Todos – PAPT, Construcción y Saneamiento, Programa de Mejoramiento Integral de Barrios y Pueblos PMIBP, Fondo Mi Vivienda FMV, Programa Nacional de Infraestructura Educativa PRONIED, Fondo de Inversiones en Telecomunicaciones FITEL, Programa de Electrificación Rural, Programa PROVIAS Descentralizado, Programa Integral de Nutrición PIN, Programa de Complementación Alimentaria, etc.

Los Programas Sociales han sido objeto de Auditoría, por parte de la Contraloría General de la República del Perú y a través de esta experiencia evaluadora, se ha determinado que la problemática relacionada con la ejecución y supervisión de los Programas Sociales, se sustenta en lo siguiente:

- a) **Dificultades para el establecimiento de objetivos y metas comunes a nivel del conjunto de los Programas Sociales.**- La política social peruana no ha planteado objetivos y metas comunes de cumplimiento obligatorio para todas las dependencias y programas responsables de los Programas Sociales. La estructura sectorial de la institucionalidad pública, determina la multiplicidad de objetivos y metas parciales.

Cada sector funciona en forma auto referenciada con nula o poca coordinación intra e intersectorial. En esta estructura, resulta muy difícil responder a objetivos y metas comunes.

Propuesta para la Ejecución de Auditorías de Impacto a los Programas Sociales

Al respecto, debe reconocerse que el Plan Nacional de Superación de la Pobreza, establece tres ejes transversales de la política social:

Eje 1.-Desarrollo de capacidades humanas y respeto de los derechos fundamentales.

Eje 2.-Promoción de oportunidades y capacidades económicas.

Eje 3.-Establecimiento de una red de protección social.

Los dos primeros ejes aluden a un cambio de estrategia social, de lo protector asistencial a lo habilitador. Ello responde a la evidencia internacional que señala que la forma más efectiva de combatir la pobreza pasa por el desarrollo del capital humano y de las oportunidades de empleo e ingresos. Pese a ello, y para la población más vulnerable, los programas protectores (nutrición y salud, especialmente la materno-infantil y seguridad alimentaria, pensiones y apoyo a la tercera edad, etc.) son indispensables para evitar pérdidas de capacidades en las personas y crear condiciones básicas para aprovechar las oportunidades educativas y económicas.

Sin embargo, a pesar de la importancia que tiene la formulación de esta nueva estrategia global de la política social, dado el carácter general de estos ejes, es necesario todavía traducirlos en objetivos y metas responsables específicos. Asimismo, los múltiples programas y proyectos no se han alineado aún con base en estos tres ejes orientadores.

- b) **Criterios inadecuados de nivel y asignación presupuestal.**- Aunque el presupuesto agregado de los Programas Sociales ha crecido significativamente, sumando unos 4 mil millones de soles anuales en el último quinquenio, aún se encuentra por debajo del promedio latinoamericano como porcentaje del PBI (5.5% versus el 8.2%). De acuerdo con algunos estudios sobre el particular, "la razón principal de los bajos costos sociales en el Perú es la baja recaudación fiscal como porcentaje del PBI, se observa además que una baja prioridad fiscal en términos relativos hace retroceder al Perú, hasta ubicarlo como el país que menos prioridad fiscal otorga a los sectores sociales. Incrementar el gasto social supone, por tanto, dos decisiones políticas: ampliar la cobertura de la recaudación y obtener mayores recursos fiscales y el dar prioridad a los sectores sociales en la asignación del presupuesto público.

Otro problema relacionado es la asignación de recursos a Programas Sociales, no en base a resultados, sino a sus niveles históricos. En tal sentido, es positivo que el Plan de Reforma de los Programas Sociales proponga cambiar el criterio de asignación presupuestal hacia la Gestión para alcanzar Resultados de Desarrollo, reduciendo los costos administrativos de los mismos.

Asimismo, puede considerarse un problema, la articulación entre la política de desarrollo económico y la política social. No solo existen grados de desconexión entre ambas, sino que históricamente se ha observado que el gasto social tendía a ser pro cíclico y sensible a las coyunturas electorales o coyunturas políticas inestables. Dar mayor transparencia al gasto fiscal y hacerlo menos volátil; son dos de los otros requerimientos de la política social. Una expresión de esta desconexión puede encontrarse en el hecho de que algunos de los programas de desarrollo económico, por ejemplo sierra exportadora, créditos de la Corporación Financiera de Desarrollo-COFIDE - para las Micro y Pequeñas Empresas MYPES, Fondo de Inversión en Telecomunicaciones FITEL, no se consideran así mismos como Programas Sociales, estando por tanto desarticulados el eje 2 del Plan Nacional de Superación de la Pobreza. Para dar coherencia a las políticas de estado en un horizonte temporal más

Propuesta para la Ejecución de Auditorías de Impacto a los Programas Sociales

alto, se aprobó durante la gestión del gobierno anterior la Creación del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico CEPLAN, sin embargo, aún no se ha implementado su funcionamiento. En tal sentido, considero que correspondería que un sistema especial se encargue de los objetivos sociales del Estado y de coordinar con el Ministerio de Economía y Finanzas, la armonización de las estrategias económicas con dichos objetivos sociales.

- c) **Necesidad de consolidar la autoridad responsable de la gestión social integrada.**- En Perú, a diferencia de la política económica, la política social no ha tenido definida con precisión una autoridad responsable encargada de planificar, normar, orientar y evaluar la política social. La Comisión Interministerial de Asuntos Sociales (CIAS) con el apoyo de su Secretaria Técnica, debería cumplir estas funciones. En la práctica, sin embargo, ha venido cumpliendo funciones deliberativas, sin que se acentúen los aspectos normativos de gestión y coordinación sistemática de los Programas Sociales. En la medida que ésta se consolide técnica y financieramente, y además reciba un claro apoyo político al más alto nivel, la CIAS se convertirá en la autoridad social nacional y contribuirá a centralizar la responsabilidad de la política social, que actualmente se encuentra fragmentada y distribuida en cada programa social fusionado o independiente.
- d) **Deficiente gestión de la política social y los Programas Sociales.**-En Perú, el Plan de Reforma de Programas Sociales, pone especial énfasis en mejorar los aspectos de gestión.

Entre los diversos problemas de gestión, se encuentran los de mala focalización, que determinan problemas de sub - cobertura. En el caso de los programas alimentarios en el 2004, la filtración llegaba al 51.45 en el caso del Programa del Vaso de Leche y al 46.2% en el caso de Comedores Populares Urbanos. La sub cobertura de estos últimos era del 97% en zonas rurales y el 96.8% en las zonas urbanas.

1. **Focalización y sistema de información.**- Para mejorar la focalización es indispensable contar con instrumentos de levantamiento de información, tales como censos, encuestas, entre otros, así como con un registro único de beneficiarios. El sistema de focalización de hogares en marcha, debería permitir contar con esta información para una mejor selección de beneficiarios, debiendo ampliar su ámbito de cobertura a las zonas rurales. Asimismo, la estrategia CRECER debe permitir una mejor coordinación entre los diferentes programas en ámbitos específicos. Sin embargo, no se trata solamente de mejorar la coordinación entre programas complementarios. Técnicamente es necesario afinar los criterios de focalización con base a una tipología distrital para la focalización geográfica que considere no solo la incidencia de la pobreza, sino las potencialidades económicas y niveles de articulación con el mercado. Para la focalización individual, debe considerarse el ciclo de vida y la vulnerabilidad individual y familiar. Esta tipología geográfica, familiar e individual debería permitir no solo priorizar el nivel del gasto, sino una mejor combinación entre programas destinados a reducir vulnerabilidades y los destinados a reforzar capacidades.

Un sistema de información para el registro de beneficiarios, además de servir para la focalización de los diversos programas, debería orientarse a poder proporcionar criterios y datos de resultados para permitir la graduación de aquellos beneficiarios que alcanzan ciertas capacidades o niveles adecuados de vida de acuerdo al apoyo recibido.

Propuesta para la Ejecución de Auditorías de Impacto a los Programas Sociales

2. **Coordinaciones con actores de la sociedad civil.**-Es importante tener en consideración que los principales actores de los Programas Sociales no se limitan al Poder Ejecutivo. Las Organizaciones de la Sociedad Civil y Agencias de Desarrollo Internacional, realizan intervenciones importantes en varios ámbitos sociales. Según la Agencia Peruana de Cooperación Internacional APCI en el año 2005 la cooperación internacional no reembolsable contribuyó con más de 581 millones de dólares a programas de desarrollo, de los que más de 285 millones fueron ejecutados por Organizaciones no Gubernamentales ONG e instituciones privadas. Las áreas de inversión más importantes fueron: Medio ambiente, salud, educación.

Unir fuerzas con estas instituciones no sólo permitiría mayores recursos y una mejor coordinación con el ejecutivo, sino también aprovechar su experiencia y capacidades técnicas. En efecto, una de las ventajas comparativas de muchas ONG y agencias privadas de desarrollo es su poder de innovar y asumir los riesgos que esto supone.

3. **Participación de los involucrados o beneficiarios.**-Otro aspecto clave de la gestión de los Programas Sociales es el de participación de los involucrados, en especial de la población beneficiaria y sus organizaciones.

Existen diversas experiencias importantes de modalidades de participación orgánica de la población. Esta participación debería ser a través de Comités Locales de Administración CLAS en *Salud*, Asociaciones de Padres de Familia APAFA en *Educación*, Núcleos Ejecutores del Fondo de Cooperación para el Desarrollo FONCODES, Comités Comunales del Programa Nacional de Manejo de Cuencas Hidrográficas y Conservación de Suelos PRONAMACHS, Comités de Vaso de Leche en las *Municipalidades distritales y provinciales* y como parte de los Programas de Complementación Alimentaria PCA los Comedores Populares en las *Municipalidades provinciales*. Esta participación debería ser evaluada y reforzada, pues no siempre funciona como debería o recibe el apoyo suficiente de los responsables de cada programa.

Uno de los riesgos de la falta de participación es que los beneficiarios orienten su intervención como grupos de interés y presión desvirtuando la focalización y objetivos iniciales de los proyectos, como ha sucedido en ocasiones en el ámbito de algunos comedores populares y del vaso de leche, los que presentan altos niveles de filtración y bajo nivel de costo - efectividad. Sin embargo, está demostrado que, la participación de los involucrados mejora la relevancia y sostenibilidad de los Programas Sociales. Por ello en las nuevas estrategias y programas, por ejemplo CRECER y el Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobres – JUNTOS, se está considerando priorizar la participación y organización de la población en todos sus componentes como parte clave de sus objetivos y su gestión.

4. **Transferencia de Programas Sociales a gobiernos locales provinciales y distritales, en el marco de la descentralización.**-Los programas alimentarios se encuentran transferidos a los gobiernos provinciales, PRONAMACHS y el Proyecto de Manejo de Recursos Naturales en la Sierra Sur funcionan en forma descentralizada. En todos los casos, la ejecución supone la participación de los gobiernos locales. La transferencia constituye un reto y una oportunidad. Un reto en la medida en que muchos gobiernos sub nacionales han expresado limitaciones importantes respecto de recursos humanos y técnicos para asumir estas nuevas responsabilidades en forma eficiente y eficaz.

La desaparición del Consejo Nacional de Descentralización ha determinado el debilitamiento de las acciones de capacitación, orientación y supervisión a los

Propuesta para la Ejecución de Auditorías de Impacto a los Programas Sociales

recursos humanos locales que son claves para una adecuada implementación de los Programas Sociales. Esta es una tarea urgente que debería considerarse entre las obligaciones de la Secretaría Técnica de la Comisión Interministerial de Asuntos Sociales. La oportunidad se da en la medida en que los gobiernos locales han incrementado su participación en el gasto público del 9.2% en el canon minero. Estos mayores recursos pueden y deben permitir el co-financiamiento de los Programas Sociales contribuyendo así a su sostenibilidad.

- e) **Insuficiencias en el monitoreo y evaluación.**-Una parte importante de los Programas Sociales, carece de mecanismos de monitoreo y evaluación sistemáticos y permanentes. Se ha encontrado que muchos carecen de línea de base actualizada, por lo que resulta difícil, cuando no imposible, medir avances, resultados e *impacto*. El monitoreo se limita a indicadores cuantitativos de proceso, dejando de lado los aspectos de calidad.

Asimismo, se ha advertido que en algunos casos se confunde indicadores de proceso y producto con indicadores de resultado. Ello implica que no se cuente con información completa, oportuna y confiable de resultados a nivel de población participante.

Las evaluaciones de impacto que han realizado los Programas Sociales se deben principalmente a los requerimientos para préstamos de agencias internacionales, como el Banco Mundial, Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional USAID, Banco Interamericano de Desarrollo BID, Banco de Cooperación Internacional de Japón JBIC, etc.

En este orden de consideraciones, debe considerarse que la nueva política de Gestión para Resultados de Desarrollo para la asignación presupuestal es tanto un incentivo como un reto para desarrollar, aplicar y mantener un sistema de indicadores y sistemas de monitoreo y evaluación.

Así, la integración de los Programas Sociales con los objetivos y metas nacionales comunes requerirá de un sistema integrado de monitoreo y evaluación que pueda recoger indicadores del conjunto de programas y que contribuyan a su vez al logro de estas metas y objetivos con responsabilidad de una autoridad social.

IDENTIFICACIÓN DE ENSEÑANZAS EN LA CONSTRUCCIÓN DE UN SISTEMA DE CONTROL ADMINISTRATIVO Y DE PRESUPUESTOS BASADA EN RESULTADOS, APLICADO A PROGRAMAS SOCIALES, EN BASE A LA EXPERIENCIA DE CHILE.

El sistema de control administrativo, procura mejorar la eficiencia de la asignación de recursos públicos a los Programas Sociales. El modelo está diseñado para evaluar el desempeño en cuanto a la gestión de presupuestos, e incorpora conceptos básicos de presupuestación para lograr resultados.

La Oficina del Presupuesto Nacional del Ministerio de Finanzas de Chile ha creado e introducido un conjunto de herramientas diseñadas para fortalecer la gestión de los Programas Sociales, a mejorar la preparación y el análisis del presupuesto y a hacer el proceso presupuestario más transparente. Este enfoque, pone mayor énfasis en los resultados de cada programa social que se ejecuta bajo el presupuesto. Los esfuerzos para fortalecer este nuevo sistema han resultado en un modelo nuevo para monitorear y evaluar el desempeño del proceso de gestión del presupuesto de los Programas Sociales, que a su vez se retroalimenta al ciclo de toma de decisiones.

Propuesta para la Ejecución de Auditorías de Impacto a los Programas Sociales

El sistema de control administrativo y presupuestación de los programas Sociales, incluye las siguientes herramientas:

- Indicadores de desempeño
- Evaluaciones de programas, incluyendo las revisiones integrales del gasto
- Un fondo competitivo financiero o de licitación de Programas Sociales, con un Formato estándar para presentar programas públicos para financiamiento
- Programas de Mejoramiento de Gestión, vinculados a bonificaciones de desempeño para los empleados del gobierno central
- Informes Integrales de Gestión

Además de su integración en el proceso presupuestario, estas herramientas generan sinergias que derivan de los elementos conceptuales en su diseño y los procedimientos que rigen su implementación.

En ese sentido, vale la pena destacar que se ha puesto atención a la coherencia metodológica a la vez que se incorpora la retroalimentación que fortalece al sistema.

Uso de los indicadores de desempeño

Los indicadores de desempeño suministran información cuantitativa acerca de los resultados alcanzados en la entrega de los productos y/o servicios generados por las instituciones; estos indicadores pueden abarcar las dimensiones cuantitativas y cualitativas de este logro o resultado.

La formulación de indicadores de los Programas Sociales, ha mostrado un mejoramiento significativo; la eficacia de los indicadores de medir los productos y/o servicios clave generados por las instituciones, también ha mejorado sistemáticamente. Los indicadores y sus metas se usan como parte de la evaluación de la implementación financiera del presupuesto que se presenta al Congreso Nacional cada año. Además, la experiencia de los últimos cinco años ha creado áreas adicionales de trabajo y ha facilitado la integración del concepto de indicadores en otros instrumentos de gestión.

Evaluación del desempeño de instituciones.

El Presupuesto para 2008 tiene un promedio de 11,4 indicadores de desempeño por institución, significándose que en el 88 por ciento de los casos, estos indicadores reflejan productos estratégicos considerados por las instituciones públicas en los Programas Sociales.

Se evaluó el noventa cuatro por ciento de los indicadores. Del número total de indicadores evaluados, el 86 por ciento se logró satisfactoriamente, mientras sólo el 7 por ciento tuvo una tasa de logro de menos del 80 por ciento. Del número total de indicadores evaluados para 2007, el 35 por ciento corresponde a funciones económicas, el 23 por ciento a funciones generales y el 19 por ciento a Programas Sociales.

Propuesta para la Ejecución de Auditorías de Impacto a los Programas Sociales

Financiamiento competitivo y formato estándar para la presentación de programas públicos.

Para mejorar el flujo de la información para el proceso presupuestario y mejorar la asignación de recursos públicos a los programas nuevos, reformulados o ampliados, se incorporó un procedimiento importante conocido como Fondo Central para las Prioridades del Gobierno.

Este nuevo procedimiento también tiene como finalidad reducir la “inercia” del presupuesto. Utiliza un formato estándar que incluye la matriz del marco lógico para la presentación de los programas que solicitan recursos del Fondo.

Basado en esta experiencia, la formulación del presupuesto de 2007 incorporó el uso del formato estándar para la presentación de los programas. La formulación del presupuesto 2007 no hizo uso del Fondo de Financiamiento Competitivo o de Licitación debido a la disponibilidad limitada de recursos fiscales para iniciativas nuevas y la ampliación significativa de los programas existentes.

Programas de Mejoramiento de la Gestión. El objetivo era vincular el cumplimiento de los objetivos de gestión a un incentivo de carácter monetario para los empleados involucrados.

Disposiciones del incentivo monetario

El incentivo monetario establece que el cumplimiento de los compromisos de los objetivos de gestión en un Programa Anual de Mejoramiento de Gestión permite que el personal del Programa Social se beneficie de un aumento salarial del cinco por ciento, el siguiente año – siempre que la tasa de cumplimiento lograda por el organismo sea igual o superior al 90 por ciento de los objetivos acordados – o un aumento del 2,5 por ciento, si la tasa de cumplimiento es entre 75-89 por ciento.

Este programa implica varias etapas de desarrollo para los sistemas de gestión incluidos en el mismo. Estas diferentes etapas de desarrollo corresponden a objetivos de gestión específicos. Se define cada etapa de acuerdo a contenidos y criterios técnicos específicos, de forma tal que completar cada etapa implica haber cumplido con los requisitos previamente establecidos.

La evaluación de los Programas de Mejoramiento de la Gestión de los Programas Sociales, reveló que el 75 por ciento de las instituciones cumplieron entre el 90 al 100 por ciento de los objetivos que se habían comprometido a alcanzar, mientras que el 20 por ciento de ellos alcanzaron entre el 75 y el 89 por ciento de los objetivos acordados.

Los empleados públicos involucrados han recibido beneficios económicos a la vez que las agencias han podido construir una base sólida desde la cual abordar otras demandas y procedimientos característicos del proceso de modernizar una entidad del sector público, permitiéndole encarar sus retos principales.

Nuevo mecanismo de certificación

La preparación del Presupuesto de 2008 refleja las enseñanzas extraídas en los diez años de implementación del Programa de Mejoramiento de la Gestión por el gobierno chileno.

Los resultados positivos logrados en el desarrollo de los sistemas de gestión que comprenden el Programa de Mejoramiento de la Gestión han conducido a la

Propuesta para la Ejecución de Auditorías de Impacto a los Programas Sociales

definición de una nueva fase de un Programa de Marco Avanzado que se viene implementando desde 2005. Esta nueva fase del programa incluye un paso de certificación de sistemas que es congruente con los estándares de la norma ISO 9001-200. La evaluación del Programa de Mejoramiento de la Gestión de 2004 reveló que el 75 por ciento de las instituciones alcanzaron entre el 90 y el 100 por ciento de sus objetivos. Como resultado, más de 56.000 empleados del sector público recibieron un aumento de sueldo basado en el desempeño del cinco por ciento. Vale la pena señalar que el 48 por ciento de las instituciones relacionadas con el Programa de Mejoramiento de la Gestión alcanzaron el 100 por ciento de sus objetivos. De especial importancia es el aumento significativo del porcentaje de empleados públicos que alcanzaron el 90-100 por ciento de las metas fijadas para su trabajo en 2004 (el 90 por ciento, comparado con el 74 por ciento en 2003).

Informes Integrales de Gestión

Un total de 113 instituciones de las cuales muchas administran Programas Sociales, han satisfecho el requisito de presentar al Congreso sus Informes Integrales de Gestión (IIG) según un calendario establecido. En 2005 se observaron mejoras significativas en la calidad de los IIG. Los informes son cada vez más usados para fundamentar la toma de decisiones en los niveles nacional y local.

A todas las agencias del sector público se les exige por ley que preparen un Informe Integral de Gestión para su presentación ante el Congreso Nacional. Estos informes abarcan los aspectos cruciales de su gestión institucional. Se presentan en un formato estándar y se elaboran en conformidad con las instrucciones técnicas y las normas provistas por el Ministerio de Finanzas y la Secretaría General de la Presidencia. En general incluyen antecedentes pertinentes sobre la agencia junto con datos generados a través de los instrumentos descritos anteriormente.

Los Informes Integrales de Gestión se han usado para apoyar el proceso de evaluación de la implementación financiera y la gestión del presupuesto llevada a cabo por la Oficina del Presupuesto Nacional durante el primer semestre de cada año. Los Informes Integrales de Gestión también se usan en la evaluación de la gestión financiera de los servicios públicos por los subcomités del presupuesto.

Logros principales de los sistemas de control administrativo y presupuestación basada en resultados en Chile

Los avances en el desarrollo y la consolidación de los aspectos metodológicos y prácticos de las diferentes herramientas descritas aquí han ayudado a mejorar la gestión de los Programas Sociales.

Al mismo tiempo, han permitido que el ciclo del presupuesto y el trabajo del gobierno con el Congreso se beneficien cada vez más de mayor y mejor información, contribuyendo a una mayor transparencia del proceso de presupuestación. Desde esta perspectiva, se ha dado un paso hacia delante para el establecimiento de un marco de presupuestación basado en resultados en Chile. Además, vale la pena señalar que los actores principales que participan en el proceso, han desarrollado una mejor comprensión de los objetivos y los elementos principales de la presupuestación basada en resultados.

Algunas enseñanzas extraídas de la experiencia chilena

De las enseñanzas principales extraídas de esta experiencia, se debe destacar lo siguiente:

Propuesta para la Ejecución de Auditorías de Impacto a los Programas Sociales

1. El desarrollo y la implementación de la gestión del presupuesto y las herramientas de desempeño de los Programas Sociales, requieren perseverancia para facilitar su comprensión y uso y para ganar la credibilidad necesaria.
2. Es importante identificar las limitaciones de los diferentes instrumentos para hacer un uso adecuado de la información que los mismos proveen.
3. Es importante revisar continuamente los instrumentos y los procesos relacionados con su uso y hacer las modificaciones pertinentes hacia su perfeccionamiento de forma oportuna.

El fortalecimiento de esos aspectos técnicos y procesales de los Programas Sociales, que generan sinergia en el sistema a la vez que aportan sugerencias para el desarrollo de los diferentes instrumentos es de importancia primordial.

EXPERIENCIAS RELACIONADAS CON LA SUPERVISIÓN Y MONITOREO DEL PROGRAMA SOCIAL BOLSA FAMILIA DE BRASIL, CUYA APLICABILIDAD PUEDE REPLICARSE A LOS DEMÁS PAÍSES DE LA REGIÓN.

Extensión y fortalecimiento de la red de seguridad social del Brasil.

En enero de 2005, el Programa Social Bolsa Familia abarcaba a 6,6 millones de familias y representaba cerca de un cuarto del gasto de la red de seguridad social del Brasil. Para el año 2006, el consolidado Programa Bolsa Familia abarcó a 11,2 millones de familias (cerca de 44 millones de personas). La inversión social representaría un aumento del 1,1 por ciento al 2,5 por ciento del gasto público total, y un aumento del 0,2 por ciento al 0,5 por ciento del Producto Interno Bruto del Brasil.

Sustentación de la necesidad de reformar los Programas Sociales existentes.

En la consolidación de la red de seguridad de la administración del actual gobierno, se incluyeron cuatro programas de red de seguridad previos: Bolsa Escuela (Ministerio de Educación), Bolsa Alimentación (Ministerio de Salud), Carta Alimentación (Fome Zero) y Auxilio Gas (Ministerio de Minas/Energía). Si bien cada uno de estos programas tenía su propio énfasis, promoción de la escolaridad, atención de salud, consumo alimentario, compensación por subsidios gubernamentales menores y otros, su separación los tornaba duplicativos e ineficientes para administrar.

Todos ellos proporcionaban transferencias de dinero en efectivo a aproximadamente la misma población destinataria. Cada uno tenía su propia y separada estructura administrativa, recopilación de datos, procedimientos fiduciarios e información pública. La "red de seguridad" resultante tenía tantas brechas como duplicaciones en la cobertura, y la fragmentación programática sacrificaba oportunidades para las sinergias al nivel familiar entre la escolaridad, la salud, la nutrición y otros servicios.

Logros alcanzados con la integración de Programas Sociales.-

El Programa Bolsa Familia integró los cuatro programas en un único programa de transferencia condicional de dinero en efectivo, bajo el control de un nuevo Ministerio de Desarrollo Social.

Propuesta para la Ejecución de Auditorías de Impacto a los Programas Sociales

Al hacerlo, los programas existentes de transferencia de dinero en efectivo se consolidaron y se racionalizaron y la integración hizo mejor uso de los recursos públicos al reducir los gastos de administración y mejorar el sistema para seleccionar a la población beneficiaria.

El programa y la metodología se extendieron verticalmente para integrarlos con los programas de red de seguridad federales, estatales y municipales, extendiendo y consolidando aún más la red de seguridad general. Al estandarizar los indicadores de resultados y procedimientos administrativos bajo un único programa (en lugar de cuatro programas separados), se redujo la complejidad burocrática. Por último, la integración del programa como un concepto – esto es, como una manera de pensar, discutir y planificar, así como de administrar – promovió las “oportunidades de sinergia” naturales para las acciones en mayor escala relacionadas con la educación, la salud y la nutrición para los pobres.

Objetivos

El Programa Social Bolsa Familia tiene dos objetivos. Primero, reducir la pobreza y la desigualdad *actuales* de Brasil por medio de transferencias monetarias directas a las familias pobres. Segundo, reducir la pobreza y la desigualdad *futuras* mediante incentivos para que las familias pobres formen su propio capital humano, es decir, incentivos positivos para mantener a los niños en la escuela, enviarlos a los centros de salud y buscar otros servicios sociales complementarios. Hacerlo requiere dos clases de éxitos:

- a. **Cuantitativo** – un número mucho mayor de personas pobres (adecuadamente seleccionadas) atraídas a la red de seguridad
- b. **Cualitativo** – resultados significativamente mejores, establecidos mediante mejoras demostrables en indicadores de bienestar claros y comprensibles para cada beneficiario, así como mejoras en la transparencia de los procesos usados en la implementación.

Más ampliamente, el compromiso de Brasil con los objetivos del Programa Social Bolsa Familia también sirvió para alinear mejor al país con los Objetivos de Desarrollo para el Milenio – por ejemplo, reducir la malnutrición, lograr la educación universal, reducir la mortalidad en la niñez y mejorar la salud materna mediante incentivos del lado de la demanda para inversiones en educación, nutrición y salud para las embarazadas y los niños pequeños.

Diseño e implementación

Basándose en Programas Sociales anteriores y lecciones extraídas, el Programa Bolsa Familia fue diseñado alrededor de cuatro conceptos de gestión clave:

- La unidad familiar era la entidad apropiada para recibir el beneficio y a su vez debía tener la responsabilidad de satisfacer los requisitos del programa.
- Las condicionalidades para vincular las transferencias a incentivos positivos para las inversiones en capital humano se consideraron fundamentales para fortalecer la función de “inversión” del programa para la reducción de la pobreza a largo plazo.
- A través de la atención a la integración vertical, podrían desarrollarse asociaciones descentralizadas complementarias a través de Programas Sociales Estatales y Municipales.

Propuesta para la Ejecución de Auditorías de Impacto a los Programas Sociales

- Un Registro Unificado de Hogares, denominado Catastro Único, está siendo fortalecido mediante mejoras técnicas para servir mejor de mecanismo para la focalización, administración y planificación de políticas abarcadoras.

Focalización a los pobres. - El Programa Social Bolsa Familia identificó dos grupos destinatarios: los "extremadamente pobres" (familias con ingresos per cápita menores de US\$ 17 por mes) y los "moderadamente pobres" (familias con ingresos mensuales per cápita entre US\$ 17 y US\$ 34). Según la composición y los ingresos del hogar, el programa provee transferencias de dinero en efectivo que varían desde US\$ 5 a US\$ 33 (el promedio es US\$ 24). Estos montos se fijaron, en parte, para reducir al mínimo el número de personas que pudieran perder los beneficios de los programas anteriores. Sobre una base per cápita, la transferencia promedio por beneficiario representa cerca del 6% del salario mínimo y el 19 % del umbral de pobreza usado por el Banco Mundial.

Condicionalidades orientadas a la formación de capital humano. Por ley, los pagos se efectúan preferentemente a la madre del hogar, porque un cuerpo sustancial de investigación ha demostrado que es más probable que las mujeres asignen prioridad a las inversiones en la educación, salud y nutrición de los niños. Las transferencias de dinero en efectivo son condicionadas a que todos los miembros pertinentes de la familia cumplan con requisitos de desarrollo humano claramente definidos de asistencia escolar, visitas prenatales, vacunaciones y el uso de otros servicios sociales.

Cómo refleja el ritmo de los desembolsos al Marco de Gestión para Resultados de Desarrollo. El acompasar los desembolsos de acuerdo con las mejoras cuantificables al programa (los tres "componentes técnicos") tiene varios objetivos que reflejan la lógica de un Marco de Gestión para Resultados de Desarrollo:

- o El Banco, como prestamista, y el gobierno del Brasil, como prestatario, se vinculan en una asociación pragmática para apoyar al programa gubernamental
- o Bolsa Familia.- Cada uno reconoce y se beneficia en el corto plazo de la necesidad de mejoras técnicas en los sistemas del Programa
- o Las interdependencias inmediatas y las sinergias más fuertes se desarrollan entre la implementación eficaz y las actividades técnicas específicas que de otro modo podrían convertirse en unidades burocráticas independientes divorciadas de los resultados mismos.
- o Un incentivo fuerte evoluciona para que el organismo de ejecución alcance – o mejor aún, exceda los hitos clave para las mejoras de los sistemas.

Si los hitos se alcanzan, el porcentaje financiero del préstamo aumenta y los desembolsos se aceleran.

Por este motivo, los ministerios de finanzas y de planificación tienen también un incentivo fuerte para apoyar activamente las actividades técnicas cruciales que ayudarán concretamente a alcanzar los hitos.

Las relaciones entre monitoreo y evaluación, implementación y resultados

La consolidación de las transferencias condicionales de dinero en efectivo existentes, se define como un resultado intermedio a ser logrado durante la primera fase del proyecto.

Propuesta para la Ejecución de Auditorías de Impacto a los Programas Sociales

El logro de este objetivo se traduce pragmáticamente del siguiente modo:

- o Al menos dos tercios de las familias pobres han recibido las transferencias de Bolsa Familia
- o Los programas previos a la reforma se han eliminado, conjuntamente con sus beneficiarios anteriores transferidos al Programa Bolsa Familia o excluidos y se habrán reducido los costos de transacción para pagos de transferencia.

El sistema de monitoreo y evaluación del proyecto, ayudará a establecer si estos hitos específicos se han alcanzado – y si no, porqué no (por ejemplo, la falta de financiamiento, la falta de voluntad política para retirar paulatinamente los programas previos a la reforma para las familias, etc.) –. Sin embargo, el *alcanzar* estos hitos particulares desencadena los aumentos en los desembolsos (8 % a 9 % a 11%). El logro del conjunto mayor de objetivos a su vez desencadena la segunda fase del Préstamo de Programa Adaptable.

Cómo un sistema de monitoreo y evaluación sólido refleja el Marco de Gestión para Resultados de Desarrollo. El nuevo sistema de monitoreo y evaluación es fundamental para la arquitectura básica del Programa Bolsa Familia y refleja la lógica del diseño del Marco de Gestión para Resultados de Desarrollo.

Un sistema de monitoreo y evaluación basado en resultados ha sido apoyado firmemente por el gobierno desde la fase conceptual. Su implementación incluye el aumento de la capacidad interna, confeccionando un sistema avanzado de información para la gestión, creando instrumentos nuevos para monitorear y evaluar la implementación y producir información actualizada sobre las actividades y los productos, así como la información sobre los efectos esperados en el largo plazo. El punto no es datos, sino retroinformación utilizable sobre la calidad de la entrega del servicio y la implementación del programa.

Resultados logrados y esperados

Desde su lanzamiento en diciembre de 2003, el Programa Bolsa Familia ha crecido exponencialmente, ampliándose a enero de 2005 para cubrir a 26,6 millones de personas. Para fines de 2006, el programa cubrió a 44 millones de personas. Traducido como “Resultados Intermedios” en el Marco Basado en Resultados, esto significa que:

- Al menos dos tercios de las familias extremadamente pobres estarán recibiendo las transferencias de ingresos de Bolsa Familia.
- Al menos el 40 por ciento de las transferencias totales irán a familias en el quintil inferior de la distribución de ingresos.
- Al menos el 80 por ciento de los niños en edad escolar primaria en las familias beneficiarias extremadamente pobres, estarán asistiendo a la escuela.
- Al menos el 95 por ciento de los niños beneficiarios tendrán y estarán usando las tarjetas de salud.

Enseñanzas extraídas.

El Programa Social Bolsa Familia, incorpora enseñanzas extraídas de proyectos anteriores en el Brasil y en otros lugares, incluidas las enseñanzas de la vasta experiencia del Brasil con transferencias condicionales de dinero en efectivo. Entre las

Propuesta para la Ejecución de Auditorías de Impacto a los Programas Sociales

enseñanzas principales extraídas durante la fase de diseño se encuentran las siguientes:

El Enfoque sectorial tiene gran flexibilidad al permitirles a los donantes, quitar el énfasis en los requisitos procesales y fiduciarios para centrar sus recursos más eficazmente proveyendo una mejor, más amplia y más útil asistencia técnica sectorial. Los enfoques sectoriales alientan a los donantes a explotar su contribución financiera y ventaja comparativa entre las agencias, potencialmente logrando un impacto a través de todos los sectores que no serían alcanzables en el nivel, más restringido, de proyecto. Al fortalecer el marco fiduciario del prestatario y su experiencia en la gestión financiera, el enfoque sectorial responde a las frecuentes solicitudes de los países de que se armonicen los requisitos redundantes entre los donantes, eliminando así la necesidad de mantener registros paralelos para satisfacer los requisitos de procedimiento de cada donante. Además, la experiencia del Banco Mundial con el enfoque sectorial indica que simplificar los sistemas y requisitos fiduciarios le permite al prestamista mejorar sustancialmente su proceso de supervisión, al centrarse en el asesoramiento técnico en temas sectoriales antes que en la fiscalización, a la búsqueda de errores procesales.

- a) **Los prestatarios deben apropiarse, dirigir y mantener su compromiso con el proceso.** Siendo la iniciativa social emblemática de la administración del actual gobierno, el Programa Social Bolsa Familia se benefició tanto del apoyo político de alto nivel como del amplio apoyo público.

La consolidación de las transferencias condicionales de dinero en efectivo se percibió ampliamente como una manera de acrecentar los éxitos anteriores y llevarlos a un nuevo nivel de desempeño. Atravesó los partidos políticos, las ramas del gobierno, los círculos académicos, la sociedad civil y aun los medios de información.

- b) **Las transferencias condicionales de dinero en efectivo son operativamente factibles y políticamente aceptables.** La apropiación y el compromiso del Brasil con las transferencias de dinero en efectivo condicional se fortaleció debido a la aceptación general entre el público de que la integración mejoraría la eficiencia y la equidad de estos instrumentos. También entre los donantes internacionales las transferencias condicionales de dinero en efectivo han demostrado ser operativamente factibles y políticamente aceptables como un enfoque a la asistencia social. Las inquietudes de que las donaciones en efectivo sean sólo limosnas, se pueden superar al vincularlas a conductas aconsejables como enviar a los niños a la escuela y buscar la atención de salud; al otorgar las transferencias a las madres, cuyas decisiones sobre la asignación de los recursos dentro del hogar tienden a favorecer la nutrición, la salud y la educación de los niños; y mediante el monitoreo y la evaluación honestos de los resultados.
- c) **Los programas de transferencia condicional de dinero en efectivo han mejorado los indicadores y resultados educativos.** Una evaluación ex ante por Bourguignon, Ferreira y Leite (2003) encontró que el Programa Bolsa Escola del Brasil (un predecesor de Bolsa Familia) aumentó significativamente la proporción de los niños en la escuela y redujo la proporción de aquellos que sólo trabajaban. Usando metodologías similares, las simulaciones indican que el Programa Social Bolsa Familia podría aumentar significativamente el logro educativo total y reduciría las tasas de repetición.
- d) **Las condicionalidades de capital humano pueden “empalmar” a los servicios complementarios.** La experiencia internacional indica que los esfuerzos para “empalmar” a los beneficiarios de los programas de transferencia a

Propuesta para la Ejecución de Auditorías de Impacto a los Programas Sociales

otros servicios complementarios pueden reducir su dependencia en la asistencia social. Las transferencias de dinero en efectivo pueden servir de estrategias de graduación, ayudando a los pobres a “emerger” de la pobreza.

- e) **Los programas de esta naturaleza requieren capacidad administrativa suficiente.** Si bien Bolsa Familia es un Programa Social nuevo en un ministerio nuevo, se apoya sobre bases establecidas por los programas previos a la reforma – por ejemplo, manteniendo la canalización de los pagos de una manera bastante directa a través del extenso sistema bancario del país –. Además, la mayoría del personal que labora en el Ministerio de Desarrollo Social en general y el Programa Bolsa Familia en particular tiene mucha experiencia previa administrando o trabajando en los programas federales anteriores a la reforma o en programas de transferencia de dinero locales similares.
- f) **La innovación con nuevos instrumentos de crédito puede ser lenta.** El Banco Mundial ha aprendido reiteradamente que los clientes saben en general lo que desean. Para responder eficazmente, especialmente a los prestatarios de ingresos medianos, el Banco debe innovar continuamente la manera en que crea y presenta los instrumentos de crédito. No obstante, una innovación de esta clase no sólo es un trabajo difícil sino que también es lento. A menudo, requiere aprobación a los niveles más altos de formulación de políticas del Banco; y desde el comienzo de cualquier esfuerzo, *todos* los departamentos involucrados deben ser incorporados al proceso. En general, la innovación es posible... si tiene sentido, está orientada al cliente y provee seguridades en cuanto a los marcos fiduciarios y de salvaguardia. Esto requiere no sólo planificación por adelantado sino que también, en la mayoría de los casos, un proceso de discusión y aprobación paralelo sobre el propio instrumento.

EXPERIENCIA DE LA IMPLEMENTACIÓN DE UN PROGRAMA DE FISCALIZACIÓN PARA EL MONITOREO Y EVALUACIÓN DEL PROGRAMA SOCIAL, SOBRE VIH/SIDA, EN BASE A LA EXPERIENCIA DE MALAHUI.

Ha sido objeto de estudio la experiencia de Malahui, no obstante ser un país africano, las estrategias en cuanto a supervisión y monitoreo, así como en cuanto a la definición del Programa Marco, debido a que resulta de gran utilidad, para su implementación en los países de América Latina, en la ejecución de Auditorías de Impacto a los Programas Sociales, al efecto de alcanzar mejores niveles de gestión para alcanzar el desarrollo.

La necesidad del monitoreo multisectorial del SIDA

La infección por el VIH/SIDA ha cambiado la cara del desarrollo en África, no sólo anulando 20 años de ganancias, sino drenando los recursos de cada área de actividad de desarrollo actual. El círculo vicioso de pobreza y SIDA es multidimensional. Cobra su costo acumulativo en los recursos humanos, los recursos financieros, la agricultura, la educación, la salud y el bienestar a través del sector privado, el sector público y en cada nivel de la sociedad civil.

Objetivos

El sistema de monitoreo y evaluación del VIH/SIDA de Malauí fue diseñado para lograr cuatro objetivos:

- a. Evaluar el cumplimiento de metas de la Comisión Nacional del SIDA.

Propuesta para la Ejecución de Auditorías de Impacto a los Programas Sociales

- b. Efectuar el seguimiento del avance hacia el logro de objetivos de desarrollo específicos, los indicadores de Monitoreo y Evaluación se utilizarían a cuatro niveles "apilados" en una "pirámide de resultados" – indicadores de insumo, indicadores de producto, indicadores de efectos esperados e indicadores de impacto.
- c. Producir resultados de Monitoreo y Evaluación que serían sumamente accesibles y utilizables por la amplia gama de ejecutores trabajando activamente para enfrentar el SIDA/VIH.
- d. Producir información que fuese comparable a través de las fronteras, tanto para satisfacer los requisitos de los donantes en materia de informes como para contribuir a la empresa internacional de investigación científica.

Diseño e implementación

Diseño del Sistema de Monitoreo y Evaluación.- Una serie de visitas sobre el terreno a los ejecutores de las intervenciones de VIH – en el sector público, el sector privado, la sociedad civil y las organizaciones de carácter religioso – fue el primer paso en la conceptualización y el diseño.

Entre otros requisitos, estas visitas sacaron a la luz la variedad de necesidades de información entre los interesados directos del VIH. A continuación, se evaluó lo adecuado de las fuentes de datos y los indicadores del VIH existentes.

Satisfacer la amplia gama de necesidades de información con un único sistema nacional planteó retos formidables.

Primero, el sistema requeriría personal profesional dedicado, con actividades específicas a ser asignadas y costos asignados dentro de un plan de trabajo y presupuesto anuales.

Tanto la evaluación episódica (o sea, la vigilancia epidemiológica) como el monitoreo rutinario de programas se tenían que acomodar de manera coherente y mutuamente reforzadora.

Hubo que diseñar un sistema sencillo para traducir los productos a los "resultados" (efectos esperados e impactos). Dado que esto era nuevo, requeriría un enfoque gradual, paso por paso, de aprender haciendo.

El sistema de Monitoreo y Evaluación necesitaría abarcar los datos auto informados, así como la validación periódica de los datos y la auditoría por evaluadores externos. El monitoreo financiero y programático debería estar vinculado, no sólo instalando un único sistema de información para la gestión, sino combinando las responsabilidades funcionales para los datos y la auditoría financiera de múltiples fuentes.

Para monitorear a nivel de programas individuales, la Comisión de Control, necesitaría recoger información comparable de monitoreo de todos los ejecutores de programas de SIDA/VIH, independientemente del sector, la clase de organización, o la ubicación.

Para ser realistas, la Comisión Nacional del SIDA no podía financiar un departamento grande de Monitoreo y Evaluación. Las fuentes existentes de datos tenían que ser utilizadas al máximo. La duplicación tenía que evitarse a toda costa. Se alentó la subcontratación – para todas las funciones administrativas, por ejemplo – para controlar costos y asegurar una gestión basada en la entrega oportuna.

Propuesta para la Ejecución de Auditorías de Impacto a los Programas Sociales

Estructuración del Sistema Nacional de Monitoreo y Evaluación. El sistema que emergió del proceso de diseño, descansa en cuatro piedras angulares vinculadas: los indicadores, las fuentes de datos, los productos de información y los interesados directos.

Indicadores. Un conjunto nacional de 59 indicadores del VIH/SIDA para evaluar los logros en los niveles de insumo, producción, efecto esperado e *impacto*. Al nivel de producción del programa, los indicadores se agruparon en seis áreas. Estas se usaron para organizar lógicamente el Plan de Trabajo Anual de la Comisión y su Plan Estratégico a Mediano Plazo.

Fuentes de datos. El sistema incorpora datos de 20 fuentes. Las fuentes se definen en términos de quién se encarga de la recopilación, la frecuencia y la fuente del financiamiento de cada uno. Se requiere al menos una fuente de datos para cada indicador, y a veces más de una.

Productos de información. El sistema define los productos de información de Monitoreo y Evaluación a ser generados, comenzando con informes regulares de la Comisión.

Los interesados directos. El sistema define para quién se producirán los productos de información y cuándo y cómo se difundirán.

Con este esquema conceptual implantado, se elaboró entonces un plan operativo detallado.

La implementación. La diversidad de interesados directos y el enfoque multisectorial exigía una implementación gradual, paso a paso – la puesta en operación duró 18 meses.

Primero, el nuevo Sistema de Información para la Gestión tenía que ser desarrollado e instalado; simultáneamente, se celebraron reuniones con 20 proveedores de datos, cuya retroalimentación condujo a muchos refinamientos innovadores del sistema. Los convenios firmados con los proveedores debían especificar el contenido, el plazo y los términos del pago (si correspondiera). La interacción continua con los interesados directos y los donantes aseguró que en toda la documentación relacionada con el VIH/SIDA producida por la Comisión y sus asociados se incluiría referencia a los requisitos institucionales de monitoreo del programa, incluida la política nacional sobre el VIH, los contratos, las donaciones, los manuales de capacitación, las normas de implementación, etc.

El sistema se lanzó con dos principales productos de información: un informe trimestral de cobertura de servicio y un primer informe anual de Monitoreo y Evaluación del VIH/SIDA. Estos se difundieron a nivel nacional y en los talleres a nivel de distrito. Se desarrolló un programa de estudios para capacitar a las organizaciones locales en el sistema, así como un documento de orientación a ser utilizado con los interesados directos.

Resultados logrados

Desde que ha pasado de un sistema piloto a uno plenamente operativo, el Sistema Nacional de Monitoreo y Evaluación del VIH/SIDA está demostrando ser más que una “matriz escrita”. La evidencia de los resultados incluye:

Propuesta para la Ejecución de Auditorías de Impacto a los Programas Sociales

- a. Los interesados directos de 150 organizaciones en el sector privado, el sector público y la sociedad civil han recibido capacitación en el sistema.
- b. Se ha puesto a prueba y lanzado un nuevo Sistema de Información de Actividades Integral.

Más de la mitad de las organizaciones capacitadas han presentado formularios que se ajustan a la norma, colocando los cimientos para un método de medición uniforme en la información de actividades.

- c. La política nacional de Malawi para el VIH/SIDA ha incorporado indirectamente el Sistema de Información de Actividades. La responsabilidad de la información fue delegada a las cinco organizaciones generales de la sociedad civil que colaboran con el equipo de Monitoreo y Evaluación de la Comisión Nacional de Salud y éstas se han hecho cargo de la supervisión y la capacitación de los sub adjudicatarios en la emisión de informes.
- d. Se están produciendo los productos de información de Monitoreo y Evaluación, incluidos los informes de cobertura de servicio trimestral así como el informe anual de Monitoreo y Evaluación del VIH/SIDA. No todas las 20 fuentes de datos se han incorporado en estos productos; no obstante, el logro del flujo de datos en tiempo real, aunque aún es parcial, marca un hito enorme en el logro.
- e. Ha habido un viraje significativo hacia la gestión electrónica de la información. El cambio hacia la gestión en línea se reforzó con el nombramiento de un gerente de datos en la Comisión Nacional del SIDA y el desarrollo de bases de datos nuevas para las intervenciones de VIH, los interesados directos y la investigación en VIH/SIDA.

Enseñanzas extraídas

El aprendizaje – como el mismo desarrollo del sistema de Monitoreo y Evaluación, ha sido un proceso iterativo continuo. A continuación unas cuantas lecciones ilustrativas:

- a) **Si bien la planificación es algo bueno, demasiado de algo bueno a veces mina el progreso operativo.** Durante el largo y sistemático proceso de planificación, que produjo un extenso y detallado Plan de Operaciones de Monitoreo y Evaluación, puede haberse invertido un esfuerzo desproporcionado en la discusión y la selección de los indicadores. Los "atajos" pragmáticos a veces son necesarios – por ejemplo, se desarrolló una guía de atajo para hacer el sistema más generalmente accesible a una variedad mayor de interesados directos.
- b) **Una malla bien concebida entre los grupos de programas e indicadores de producción mejora la probabilidad de que éstos se usen.** Las seis áreas programáticas que se usaron para agrupar lógicamente a los indicadores de producción, también se usaron para agrupar lógicamente el Plan de Trabajo Integrado Anual de la Comisión y su Plan Estratégico a Mediano Plazo.

Esto funcionó particularmente bien, y maximizó la oportunidad de que los resultados del sistema de Monitoreo y Evaluación fueran usados.

- c) **Hay que adherirse a las estructuras del gobierno, al menos como una**

Propuesta para la Ejecución de Auditorías de Impacto a los Programas Sociales

primera elección –. La educación, la promoción, y la propugnación continuas del sistema no sólo son importantes; son primordiales para su funcionalidad.

Pero la estructura del gobierno no puede ser pasada por alto. Por ejemplo, si el gobierno ha descentralizado al nivel de distrito, luego el Sistema de Información de Actividades debe incluir estructuras a nivel de distritos en el flujo de datos.

- d) **Un sistema nacional requiere un equipo interdisciplinario bien dedicado, capacitado, y con pericia más allá de la concentración epidemiológica tradicional. Y esto requiere dinero.** Un financiamiento adecuado no sólo debe ser incluido en el presupuesto y el plan de trabajo anuales, sino que también en el Plan de Adquisiciones del Sector Público.
- e) **La creación de capacidad en Monitoreo y Evaluación requiere un Plan de Estudios Nacional de Monitoreo de Programas.** El financiamiento disponible para las intervenciones de VIH ha atraído la participación de muchas organizaciones locales. Éstas son a menudo grupos pequeños sin las habilidades necesarias para recopilar, captar y resumir datos a nivel de producto para informar. La creación de capacidad de Monitoreo y Evaluación es necesaria, pero debe ser práctica en su focalización, abordando temas en apariencia triviales tales como cómo cuadrar los registros individuales, cómo desarrollar un registro, etc.
- f) **Para sinergias en escala y beneficio máximo, el Sistema Nacional de Monitoreo y Evaluación del VIH/SIDA debe vincularse con otros Sistemas de Monitoreo y Evaluación con sistemas relacionados de Sistema de Información de Gestión Sanitaria.** Las ONG internacionales dentro de Malawi todavía están usando sus propios sistemas de Monitoreo y Evaluación del VIH/SIDA. Éstos son importantes, pero deben armonizarse e integrarse con el sistema de la Comisión. De manera análoga, la sincronización con el Sistema de Información de Gestión Sanitaria del Ministerio de Salud facilitaría una fluida transferencia de datos al sistema nacional de Monitoreo y Evaluación del VIH/SIDA.
- g) **Cuando se diseña un sistema nacional, los requisitos en materia de informes de Monitoreo y Evaluación deben captarse y presentarse conspicuamente en todos los documentos de política y estrategia relacionados.** El Monitoreo y Evaluación tiene lugar a muchos niveles – incluidos el nivel del proyecto, el nivel de organización, la estructura de coordinación y el nivel nacional.

Además de los datos para la toma de decisiones a cada nivel, todos los actores deben tener en cuenta el sistema nacional y asegurarse de que ayuden a recopilar los datos requeridos de forma generalizada.

Para asegurarse de que los sistemas de Monitoreo y Evaluación no rindan sólo homenaje verbal a la noción de “usar los resultados para la toma de decisiones”, el ciclo de implementación del Monitoreo y Evaluación se debe sincronizar con el ciclo de planificación de proyectos.

Esto implica que los productos de información de Monitoreo y Evaluación deben estar disponibles antes de la planificación del trabajo anual.

Propuesta para la Ejecución de Auditorías de Impacto a los Programas Sociales

VI.- APLICACIÓN Y/O UTILIDAD EN EL CAMPO DEL CONTROL GUBERNAMENTAL

Con el objeto de lograr eficacia en el desarrollo de la fiscalización a los Programas Sociales, debe establecerse con carácter previo una fase de planificación, cuyo producto deberá ser la elaboración de un programa de trabajo que simplifique significativamente la labor a realizar posteriormente.

Todo trabajo deberá ser cuidadosamente planificado, a fin de identificar los objetivos importantes de la auditoría a realizar y determinar los métodos para alcanzarlos de forma eficiente y eficaz. Al planificar su examen el auditor debe considerar entre otros, la normativa legal, procedimientos y principios contables aplicables, al grado de eficacia de los sistemas de control interno, aquellos aspectos que puedan significar áreas de riesgo, es decir, aquellas donde existe posibilidad de errores o irregularidades, etc.

Una adecuada planificación requiere que se lleven a cabo una suma de procedimientos de auditoría, referidos a investigaciones, entrevistas, y otras pruebas que tienen por objetivo orientar la amplitud del examen, detectar las posibles dificultades del trabajo a realizar y cualquier otro aspecto que pudiera limitar o afectar al desarrollo de la auditoría.

PROBLEMÁTICA DE LA PLANIFICACIÓN DE AUDITORÍAS DE IMPACTO A PROGRAMAS SOCIALES.

En lo que se refiere a los criterios para la selección de los Programas Sociales a ser evaluados mediante Auditoría de Impacto, se observa que los criterios vinculados al riesgo, están orientados para la selección de proyectos con desempeño negativo, con alto riesgo en el incumplimiento de los resultados. En ese sentido, resaltamos que los objetos a ser seleccionados, indicarían también bajísimo impacto en relación a lo que se espera con la evaluación de impacto, o sea evaluación de influencia específica de un programa, comparando los resultados del programa con una estimativa de lo que podría haber ocurrido sin él. Esa forma de evaluación es empleada cuando se sabe que existen factores externos que influyen en los resultados del programa, con el objetivo de destacar la contribución de él, al logro del alcance de sus objetivos.

Con base en los atributos establecidos para el criterio vinculado al riesgo se nota que la intención es identificar Programas Sociales con alto grado de comprometimiento en su proceso de implementación: Servicios mal evaluados por los ciudadanos de forma recurrente, servicios con problemas administrativos y de infraestructura, servicios con deficiencias de capacitación técnica, servicios con deficiencias de supervisión y fiscalización, en fin, esos atributos favorecen la elección de objetos con bajo potencial de resultados verificables, lo que comprometería la aplicación de la metodología.

Otra cuestión crítica para la ejecución de trabajos de esa naturaleza, establece al respecto de la existencia de informaciones confiables sobre la variable o variables que se pretende mensurar, que para que sea viable realizar el análisis estadístico propuesto es necesario contar con datos confiables de la población beneficiaria de los Programas Sociales y sobre el grupo de control. Por tanto, se sugiere enfatizar ese aspecto como un prerrequisito para la realización de evaluaciones de impacto.

Esa cuestión merece una análisis cuidadoso por parte del equipo de auditoría, pues la ausencia de una base de datos confiable podrá hacer inviable la realización del trabajo ya

Propuesta para la Ejecución de Auditorías de Impacto a los Programas Sociales

que el costo de recolectar datos primarios para una muestra significativa puede ser prohibitivo.

CONSIDERACIONES A TENER EN CUENTA EN LA FORMULACIÓN DE PROGRAMA DE AUDITORÍA DE IMPACTO A PROGRAMAS SOCIALES.

Se propone que el Programa de Impacto a Programas Sociales, comprenda el examen de la regularidad y de la legitimidad y eficiencia del gasto y en el aspecto Control de la Gestión de la Ejecución, se debe examinar la economía, eficacia y eficiencia de los procesos.

De hecho, esas dimensiones de análisis son normalmente objeto de auditorías de gestión o desempeño y consumen por si solo esfuerzo y tiempo significativos del equipo de auditoría.

El Programa de Auditoría de Impacto a Programas Sociales, comprende la verificación de la efectividad del programa, a partir de la comparación del grupo de tratamiento, compuesto por beneficiarios del programa, con el grupo de control de personas sin acceso al programa pero pertenecientes al público objetivo.

En la especificación de la fase de ejecución es evidente que gran parte del esfuerzo de auditoría se encuentra en los aspectos contables, legales y de gestión.

Considerando que evaluaciones de impacto son estudios complejos que requieren conocimiento diferenciado de estadística y habilidades para operar aplicativos para lidiar con gran volumen de datos, se sugiere que la guía propuesta debe concentrarse en los aspectos conceptuales y operacionales de esa modalidad de evaluación.

Nada impide, por otro lado, que se recomiende a las Entidades de Fiscalización Superior que pretendan realizar Auditorías de Impacto que, siempre que lo juzguen conveniente, completen esas evaluaciones con el análisis de la implementación y del ambiente de gestión de los Programas Sociales materia de examen.

ANÁLISIS Y EVALUACIÓN DE LAS AUDITORÍAS DE IMPACTO A LOS PROGRAMAS SOCIALES.

Se sugiere mayor detalle de la fase de su análisis, en la determinación de los riesgos y los puntos de atención, la explicación de los métodos a ser empleados en la colecta de datos cualitativos, las encuestas a efectuar a los beneficiarios de los programas, con la finalidad de medir el grado de satisfacción de los beneficiarios y el nivel de cumplimiento de objetivos del Programa, determinando los niveles de sub atención, acentuando su control estratégico especialmente en épocas preelectorales con la finalidad de determinar si el manejo de dichos recursos se han efectuado con transferencia, economía, eficiencia y eficacia.

PROCEDIMIENTO PARA LA FORMULACIÓN DE INDICADORES PARA SER UTILIZADOS EN LA EJECUCIÓN DE AUDITORÍAS DE IMPACTO A LOS PROGRAMAS SOCIALES.

Con la finalidad de avanzar en la construcción de una propuesta metodológica futura para la fiscalización de los Programas Sociales, a continuación se muestran algunos indicadores que pueden ayudar a evaluar el impacto de la acción fiscalizadora superior.

Propuesta para la Ejecución de Auditorías de Impacto a los Programas Sociales

- El primer elemento a considerar en la construcción de estos Indicadores es la Matriz de Marco Lógico Nacional, que vincula las prioridades públicas con las grandes metas nacionales de disminución de los niveles de pobreza.
- En segundo lugar, debe analizarse la posición relativa que las Entidades de Fiscalización Superior poseen del Sistema Nacional de Control, con el objeto de establecer las ponderaciones necesarias, por cuanto se ha hecho cada vez más frecuente que las diferentes formas o jurisdicciones territoriales que puede asumir el control gubernamental se asignen a diferentes organismos.

En el caso de Perú la Contraloría General de la República forma parte del Sistema Nacional de Control, en una posición de liderazgo, ya que tiene a su cargo la supervisión técnica de las Unidades de Control Interno.

Establecido el marco anterior, se podrá avanzar, entonces al nivel institucional de la Entidad Fiscalizadora Superior, vale decir al Modelo Lógico que integra su misión, objetivos, políticas, metas e instrumentos de control.

A continuación, debe establecerse un modelo con la idea de representar el necesario vínculo que debe producirse entre la Misión, los objetivos estratégicos institucionales, las políticas, la planificación de las acciones y los instrumentos de control.

Además, integra los elementos de riesgo que, junto a los componentes externos, sustentan la priorización que debe efectuar el sistema de planificación con la finalidad de asegurar una adecuada asignación de los recursos que dispone la Entidad de Fiscalización Superior para sustentar el cumplimiento de sus objetivos y metas.

Finalmente, cabe destacar la importancia del flujo de información que emana tanto de la Ciudadanía y de los otros clientes de la Entidad de Fiscalización Superior, como de aquella que proviene del control de la gestión y de la evaluación del impacto, que debe retroalimentar el sistema para asegurar la corrección de eventuales desviaciones y el perfeccionamiento del modelo.

CONCLUSIONES SOBRE LA EJECUCIÓN DE AUDITORÍAS DE IMPACTO.

Las Auditorías de Impacto, raramente han sido ejecutada por Entidades Fiscalizadoras Superiores y por los Órganos de Control Institucional dependientes de los Sistemas Nacionales de Control, significándose que la realización de evaluaciones de esa naturaleza, muchas veces encuentran restricciones de orden ético para su ejecución. Otra dificultad, es la necesidad de construcción de la línea de base del programa, esto es, informaciones fidedignas sobre la situación de la población objetivo, antes de la implementación del programa social ya que su forma más rigurosa requiere de la comparación entre segmentos de la población en dos momentos distintos, antes y después de la implementación del programa. Además de esto, esos estudios exigen conocimiento en estadística y muestran más allá de lo que normalmente es empleado en trabajos de auditoría.

La relevancia de la ejecución de las Auditorías de Impacto es indiscutible considerando su potencial para promover información cualificada a los tomadores de decisión, por un lado, y para promover el debate sobre políticas públicas, por otro lado, para fortalecer la transparencia y la accountability de la gestión gubernamental de los Programas Sociales.

Propuesta para la Ejecución de Auditorías de Impacto a los Programas Sociales

RECOMENDACIONES SOBRE LA EJECUCIÓN DE AUDITORÍAS DE IMPACTO.

1. Más compromiso con la responsabilidad administrativa, en el sentido de obtener al menos, eficacia y cobertura en los Programas Sociales, y respetando sobre todo, la independencia de la función auditora, con la finalidad de permitir a las Entidades de Fiscalización Superior, la libertad necesaria para examinar todas las actividades del sector público desde diferentes perspectivas.
2. Menos exámenes de cuentas con contenido formal y más accountability financiera y gerencial, buscando satisfacer los compromisos morales y políticos con la comunidad. Esta forma de cultura cívica persigue mantener bien informado y satisfecho al cuerpo social, lo que no se consigue al tratar de involucrarlo sólo con términos jurídicos relacionados con controles legales del gasto público.
3. Más empoderamiento para la sociedad en general. La Auditoría de Impacto, a través de las Entidades de Fiscalización Superior, debiera entregar a la ciudadanía toda la información atinente, de manera tal que la ciudadanía pueda comprender los alcances de los informes, referidos a la ejecución de los Programas Sociales, como única alternativa cierta, de que los distintos grupos sociales puedan enjuiciar informadamente la gestión del Programa Social, y así lograr formarse una opinión, destinada finalmente a ejercer una opción en los comicios.
4. Del mismo modo, a los efectos planteados resulta determinante que las Entidades de Fiscalización Superior sean capaces de crear formas de gestión y autocontrol de los Programas Sociales, que les permitan dar cabal cumplimiento a una Rendición de Cuentas integral ante la ciudadanía.

ESTRATEGIAS A DESARROLLAR PARA SUPERAR LA PROBLEMÁTICA EN LA FISCALIZACIÓN DE PROGRAMAS SOCIALES.

Las Entidades de Fiscalización Superior, deben merituar la aplicación de las estrategias que se plantean en el presente trabajo, con la finalidad de establecer la normativa pertinente para implantar el marco legal para la evaluación de la gestión de los Programas Sociales, haciendo uso de su potestad de emitir Proyectos de Ley al Congreso de la República, debido a que una vez establecido el Marco Legal se mejoren los niveles de medición y ejecución de Auditorías de Impacto a los Programas Sociales, superando los riesgos más significativos advertidos en el estudio de la problemática en la supervisión y control de los Programas Sociales, lo cual conllevará a la reducción significativa de los niveles de pobreza así como al mayor apoyo de las Agencias Internacionales involucradas en el combate eficaz de la pobreza y pobreza extrema.

Supervisión y control de Programas Sociales.

La supervisión de Programas Sociales adquiere una importancia central para la Programación, Ejecución, Control y Seguimiento de las formas de cómo se logran los objetivos y metas institucionales, y por tanto, para la verificación de la eficacia operativa desarrollada, convirtiéndose en un elemento de gestión importante que permite retroalimentar el proceso del conocimiento de los procesos de los Programas Sociales, sobre el cual se interviene, así como evaluar y corregir, en su caso, con base en las alternativas diseñadas al respecto.

La Supervisión incluye la aplicación de cédulas para evaluar el conocimiento del personal sobre los objetivos de los Programas Sociales, a fin de estimar la identificación del personal directivo y operativo con ellos y, su responsabilidad, además considero importante

Propuesta para la Ejecución de Auditorías de Impacto a los Programas Sociales

se aplique una cédula de satisfacción del usuario cada tres meses, con la finalidad de medir el conocimiento y la aceptación que en los derecho habientes tiene los Programas Sociales. Cabe señalar que ambas cédulas deben contar con su base de datos para el procesamiento de la información.

Las estrategias para la Supervisión de Programas Sociales, son las siguientes:

- a. Seguimiento a los indicadores de evaluación.
- b. Evaluación mediante encuestas trimestrales de la satisfacción del usuario y del derechohabiente, sobre los procesos de atención otorgados por los Programas Sociales.
- c. Supervisión integral con la aplicación de dos cédulas
- d. Medición del grado de conocimiento del personal involucrado sobre los objetivos de programa y su aplicación.
- e. Aplicación de una cédula de satisfacción del beneficiario para detectar los obstáculos en la prestación de los servicios.
- f. El establecimiento de visitas periódicas a las unidades de atención para detectar y corregir los registros de las atenciones otorgadas.

Los hechos expuestos sustentan la urgente necesidad de utilización de indicadores para evaluación posterior y aplicarlos en posteriores Auditorías de Impacto a los Programas Sociales, que ejecuten las Entidades Fiscalizadoras Superiores, conjuntamente con un modelo de gestión para alcanzar resultados de desarrollo en los Programas Sociales, basados en el estudio previo de diversos países con diferentes niveles de desarrollo.

Organización de los Programas Sociales en función de los ejes orientadores del Plan Nacional para la Superación de la Pobreza.

La política social del estado peruano tiene como propósito principal, la lucha contra la pobreza. Para ello el estado ha diseñado un conjunto de Programas Sociales que deben organizarse en función de los ejes orientadores del Plan Nacional para la Superación de la Pobreza, aprobado por Decreto Supremo N° 064-2004-PCM:

- a) Desarrollo de capacidades humanas y respeto de derechos fundamentales
- b) Promoción de oportunidades y capacidades económicas.
- c) Establecimiento de una red de protección social.

Unidad de Gestión de los Programas Sociales.

En el marco de actualización del inventario de Programas Sociales, se ha definido a estos, como el conjunto de proyectos o actividades interrelacionadas entre si y que tiene un objetivo común, relacionado al desarrollo humano, tanto a nivel de generación de capacidades de las personas como de condiciones básicas para su desempeño.

Se caracterizan por que poseen una unidad de gestión de sus actividades, su objetivos son específicos, su población objetivo es determinada, sus ámbitos de intervención son delimitados, tiene ejecución presupuestal independiente para sus actividades, y cubre al menos uno de los ejes del Plan Nacional de Superación de la Pobreza.

Propuesta para la Ejecución de Auditorías de Impacto a los Programas Sociales

Estudio de la integración y fusión de los Programas Sociales.

Con la finalidad de optimizar la gestión y el impacto social para la reducción de la pobreza y pobreza extrema, debe estudiarse la posibilidad de iniciar un proceso de reforma de los Programas Sociales, a través de la integración y fusión de los mismos, del replanteamiento de sus focos y mediciones del recorte de los gastos administrativos que generan y de la movilización integral de todo el aparato estatal en la lucha contra la pobreza.

Utilización del Presupuesto por resultados para orientar la gestión de los Programas Sociales.

Un ejemplo valioso, sobre el Plan de Reforma de los Programas Sociales, lo establece la metodología de presupuesto por resultados como una herramienta que debe orientar la gestión de los Programas Sociales. Esta metodología varía el enfoque tradicional de la asignación, ejecución y evaluación presupuestal que ponía el énfasis en los insumos para dirigir su atención en los resultados o impactos que se generen en la población a partir de la intervención estatal.

La gestión del presupuesto por resultados es una metodología que viene desarrollando con eficacia Perú, Chile y otros países de la región.

En el marco del control preventivo dirigido a mejorar la capacidad y eficiencia de las entidades estatales en la gestión de recursos públicos y desde el enfoque de la gestión presupuestal por resultados, interesa especialmente a las Entidades de Fiscalización Superior, desarrollar el control de la consecución de resultados del Programa Social, durante cada fase y respecto de cada actividad programada y ejecutada. Así, el control gubernamental incidirá adecuada y oportunamente cada vez que se identifiquen riesgos potenciales de incumplimiento o alejamiento de las metas y objetivos inicialmente establecidos, y contribuirá a los fines de la política social del estado respecto de la lucha contra la pobreza.

Priorización de los Programas Sociales.

Los Programas estratégicos deben ser priorizados en la implementación de la gestión gubernamental por resultados, de la siguiente manera:

- a) Programa articulado nutricional
- b) Salud materno Neonatal
- c) Logros de aprendizaje al finalizar el III Ciclo.
- d) Acceso a servicios sociales básicos y a oportunidades de mercado.
- e) Acceso de la población a la identidad.

Utilización de indicadores de gestión en el monitoreo y evaluación.

El control gubernamental debe verificar el diseño de los Programas Sociales, la existencia y coherencia de elementos de planificación, tales como la definición, justificación, visión, misión, objetivos, metas y marco lógico.

Asimismo, debe evaluarse que se hayan previsto indicadores de gestión, resultados e impacto. En el mismo sentido, debe considerarse si el programa social cuenta con un sistema de monitoreo y evaluación alineado a los objetivos del Programa.

Con relación a la fase de ejecución de los Programas Sociales, el control gubernamental contempla en su evaluación un enfoque de resultados logrados por el Programa Social, así como el cumplimiento de los principios de gestión, tales como eficiencia, eficacia, equidad, sostenibilidad, economía, transparencia y claridad.

Propuesta para la Ejecución de Auditorías de Impacto a los Programas Sociales

Para ello, debe fijarse en los indicadores del Programa Social y verificar que se hayan utilizado durante su ejecución, de acuerdo a su sistema de evaluación y monitoreo.

Incremento de los Fondos para afrontar los Programas Sociales

En algunos países como el Perú, el gasto social, incluyendo el gasto público en educación, salud y asistencia social, mantiene niveles inferiores al promedio latinoamericano que es del 8.2% del PBI. El Perú ha invertido 5.5% del PBI en gasto social en el año 2006.

Eliminación de Subcobertura y filtración en los Programas Sociales

Parte importante de los problemas que afectan la eficiencia del gasto social se traducen en la Sub cobertura y filtración en los Programas sociales. En Perú, el Plan de Reforma de los Programas Sociales reconoce tasas de Sub cobertura en el año 2004, de casi 68% en el Programa del Vaso de Leche y casi 97% en el Programa de Comedores Populares. Por otra parte, la filtración medida en el Programa del Vaso de Leche en el mismo período ascendió a 51.4% en áreas urbanas y a 46.2% en el caso de los Comedores populares ubicados también en zonas urbanas.

Mayores Programas Sociales Habilitadores que Protectores.

Históricamente, en los países de la región, los Programas Sociales Protectores han predominado respecto de los Programas Sociales Habilitadores. Así, en el año 2006 alrededor del 57% del gasto social se destinaba a programas asistenciales o protectores, lo cual no constituye la orientación en la gestión que debe darse a los Programas Sociales.

Debe establecerse y supervisarse el cumplimiento de criterios de entrada y de salida o graduación de los Programas Sociales, especialmente en el caso de los programas protectores o asistenciales.

Alineación con los ejes orientadores del Plan Nacional para la Superación de la Pobreza.

Aún cuando la política social ha identificado como ejes transversales, el desarrollo de capacidades humanas y respeto de derechos fundamentales, la promoción de oportunidades y capacidades económicas, y el establecimiento de una red de protección social, resulta necesario traducir estos ejes en objetivos y metas más concretas con responsables y plazos específicos. Asimismo, el conjunto de Programas Sociales se encuentran en un proceso de alineación a estos ejes que todavía se encuentra pendiente de conclusión.

Debe alinearse los Programas Sociales a cada uno de los tres ejes de la política Social, estableciendo que cada Programa Social, considere la existencia y coherencia de elementos de planificación (Objetivos, metas, indicadores, marco lógico y línea de base, entre otros), monitoreo y evaluación, en la fase de diseño y ejecución, con una perspectiva de gestión por resultados.

Implementación de la Comisión Interministerial de Asuntos Sociales en Perú.

El ente rector de la política social contemplada en el Plan Nacional de Superación de la Pobreza, en el Plan de Reforma de los Programas Sociales y a partir de DIC.2007, expresamente en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, es la Comisión Interministerial de Asuntos Sociales, de acuerdo a esta ley, la CIAS esta encargada de dirigir, articular, coordinar y establecer los lineamientos de la política y del gasto social, así como supervisar su cumplimiento. Su función principal es reducir la pobreza y la pobreza extrema.

Propuesta para la Ejecución de Auditorías de Impacto a los Programas Sociales

Esta instancia debería constituirse como la autoridad social nacional con funciones normativas, de planificación, orientación, articulación y evaluación de la política social.

En la práctica todavía se encuentra en proceso de organización y desarrollo para el ejercicio de estas funciones, especialmente en lo que concierne al desarrollo de sus funciones normativas, aspectos de gestión y coordinación sistemática de los programas sociales.

Así, corresponde a esta instancia, por ejemplo dirigir la alineación de los objetivos, metas, indicadores y gestión en general de los Programas Sociales, al marco social del estado. Para ello será necesario que esta misma instancia, atienda la necesidad de establecer una definición de Programa Social, desde la perspectiva de la política social, que complemente el concepto elaborado por el Ministerio de Economía y Finanzas, para los fines de la actualización del inventario y que permita a los distintos sectores del Poder Ejecutivo, identificar cuáles de sus intervenciones y proyectos constituyen un Programa Social.

Planificación Estratégica Nacional

La Gestión para Resultados de Desarrollo de Programas Sociales, comienza con la identificación de metas nacionales y la elaboración de las estrategias para lograrlas. Para los países de bajos ingresos, la estrategia de reducción de la pobreza es una plataforma común para definir los efectos esperados que ellos quieren lograr y las estrategias para lograr estos resultados. Los países de ingreso mediano no tienen ninguna plataforma común, pero la mayoría plantean estrategias de desarrollo nacional. Muchos países están logrando avances al vincular su estrategia de reducción de la pobreza o estrategia de desarrollo nacional a la gestión del gasto basado en resultados y a la orientación al desempeño en la administración de los Programas Sociales.

Al mismo tiempo, los ministerios centrales y oficinas sectoriales están elaborando estrategias más focalizadas en resultados, acompañadas de marcos de resultados para monitorear el progreso; conviene entonces que las Entidades de Fiscalización Superior apliquen dichos criterios también en la ejecución de Auditorías de Impacto a los Programas Sociales.

Gestión del gasto público

Los gobiernos usan el presupuesto nacional para conciliar los objetivos de política en competencia y elaborar cómo se ejecutarán sus objetivos concretamente.

Para focalizarse en los resultados, los gobiernos necesitan implementar una estrategia presupuestaria que vincule los presupuestos anuales a los resultados de desarrollo de los Programas Sociales, sin importar las presiones sociales e institucionales para mantener el statu quo en los patrones y las prácticas del gasto. Algunos países están forjando vínculos entre los resultados previstos y los procesos de gasto a mediano plazo; todos tienen focos de innovación donde los principios de administrar para el logro de resultados se están aplicando en el proceso de gestión del gasto público de los Programas Sociales.

Sistemas de Monitoreo y Evaluación Basados en Resultados

Los Sistemas de Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales, basados en resultados son un instrumento de gestión pública que aporta información que se puede usar para administrar mejor los Programas Sociales y para demostrar el progreso alcanzado a los ciudadanos y a los interesados directos de la sociedad civil. El monitoreo y evaluación eficaz muestra el grado en que dichos programas contribuyen a lograr los resultados nacionales. Los sistemas de monitoreo y evaluación dependen de la definición cuidadosa de objetivos y la

Propuesta para la Ejecución de Auditorías de Impacto a los Programas Sociales

identificación de indicadores y herramientas de medición. Según los países van reconociendo la función crucial del monitoreo y evaluación para informar sobre políticas y decisiones sólidas de programación, van elaborando las estrategias para mejorar sus sistemas de monitoreo y evaluación a niveles tanto nacionales como subnacionales.

Debe reforzarse el Sistema de Monitoreo y Evaluación de los Programas Sociales, con la finalidad de medir avances, resultados e impactos, para ello se recomienda la implementación de línea de base, definiendo adecuadamente los indicadores, que permitan medir, no solamente los resultados a nivel cuantitativo, sino también la calidad de la intervención.

Debe diseñarse, desarrollarse y establecerse un sistema transversal de monitoreo y evaluación. Si bien cada programa social requiere, según sea el caso, mejorar o contar con su sistema propio de monitoreo y evaluación de resultados, estos deben integrarse en un sistema central que permita medir la contribución de los diferentes Programas Sociales en el avance de las metas globales. Esta evaluación de resultados debe servir tanto para ajustar las estrategias programáticas como para la asignación presupuestal.

Focalización de Programas Sociales.

Debe modificarse y mejorarse los criterios de focalización geográfica basados no solamente en niveles de pobreza, sino también en potencialidades económicas e individual basados en el ciclo de vida y vulnerabilidad.

El sistema de focalización de hogares SISFOH en Perú, recién está siendo implementado y la información que se está generando aun no puede ser utilizada plenamente por los Programas Sociales. Considerando que la nueva focalización propuesta en base a esta herramienta puede ser contraria a la distribución histórica, será necesario establecer mecanismos técnico normativos complementarios que favorezcan esta refocalización.

Estrategias para la intervención social.

Un aspecto positivo de la actual reforma de los Programas Sociales en Perú es el diseño e implementación de estrategias para la intervención social, como la de CRECER. Esta modalidad resulta favorable para la coordinación entre diferentes programas en hábitos específicos. Sin embargo, este esfuerzo será insuficiente sino se ve complementado con el afinamiento de criterios de focalización con base en una tipología distrital para la asignación geográfica de recursos, que considere la incidencia de la pobreza y las potencialidades económicas así como los niveles de articulación con el mercado.

Oportunidad y reto de la transferencia de los Programas Sociales a Municipios.

La transferencia de los Programas Sociales a los gobiernos locales resulta una oportunidad y un reto. Se considera un reto por que en determinados casos los gobiernos locales han expresado limitaciones respecto de recursos humanos y técnicos. Pero por otra parte, resulta una oportunidad en la medida en que los gobiernos locales han incrementado su participación en el gasto público, en un 6.1% entre el 2004 y el presupuesto previsto para el 2008.

Replicación en otros países del Programa Bolsa Familia de Brasil.

El Programa Social Bolsa Familia ofrece apreciaciones importantes sobre el diseño e implementación de un marco de resultados en el contexto de una iniciativa en curso grande y compleja.

Propuesta para la Ejecución de Auditorías de Impacto a los Programas Sociales

Se recomienda que el citado programa se amplíe a los demás países de la región, así como se difunda, debido a que las *historias de éxitos se difunden y se adaptan en otros lugares*, como se demuestra por la cantidad de casos. Los ejemplos incluyen sistemas de transferencias de dinero en efectivo a familias pobres focalizadas en México, Brasil y Perú. El Programa Bolsa Familia es relevante para los programas de protección social en América Latina y otras regiones del mundo.

En cuanto a número de beneficiarios, constituye la transferencia condicional de dinero en efectivo más grande del mundo en desarrollo y se ha expandido de manera sumamente rápida.

Muchos de los instrumentos de sistemas desarrollados para el Programa Bolsa Familia tendrían aplicabilidad generalizada para otros países. Estos sistemas son particularmente pertinentes para la implementación de los programas descentralizados.

El instrumento de crédito desarrollado para el proyecto del Banco Mundial en apoyo al Programa Bolsa Familia ya se está adaptando para su uso en otros proyectos.

Replicación en otros países del Sistema de Monitoreo del Programa VIH/Sida de Malahui.

La mayor atención internacional a la gestión para resultados de desarrollo ha llevado al monitoreo y evaluación de su estrecho enfoque anterior en los insumos y los productos al logro de los efectos esperados y el impacto. El Sistema de Monitoreo y Evaluación del VIH/SIDA de Malauí demuestra el nivel de detalle y esfuerzo progresivo que se requiere para asegurar un sistema eficaz dentro de un ambiente multisectorial.

El estudio de caso de Malauí refuerza firmemente la necesidad de implantar los principios de la Gestión para Resultados de Desarrollo en todo el ciclo del Programa Social.

Ilustra un sistema que debe permitirle a la Comisión Nacional del SIDA de Malahui, a administrar para resultados de desarrollo durante los años venideros. No obstante, los principios centrales también se pueden aplicar a la Gestión para Resultados de Desarrollo de Monitoreo y Evaluación. Por lo tanto, el caso demuestra no sólo los principios para crear un entorno favorable para el desarrollo orientado a resultados sino también cómo administrar para resultados de Monitoreo y Evaluación y puede aplicarse en los países de América Latina.

Propuesta del Marco Lógico

Debe tomarse como referencia para la estandarización del diseño de los Programas Sociales, la propuesta del marco lógico como algoritmo, planteado en el presente informe en el que se establece un análisis de objetivos y metas que deben contar con indicadores que permitan realizar el monitoreo y evaluación de cada Programa Social.

Definición de Programa Social

Establecer una definición de Programa Social, desde la perspectiva de la política social, que complemente el concepto elaborado por el Ministerio de Economía y Finanzas para los fines de la actualización del inventario y que permita a los distintos sectores del Poder Ejecutivo, identificar cuáles de sus intervenciones y proyectos constituyen un Programa Social, y alinearlos a los ejes principales.

Propuesta para la Ejecución de Auditorías de Impacto a los Programas Sociales

Registro Único de beneficiarios de todos los Programas Sociales

Debe establecerse y mantenerse actualizado un registro único en el que se integren los beneficiarios de todos los Programas Sociales sin excepción, para evitar o reducir los problemas de subcobertura y filtración.

Mejoramiento de niveles de coordinación con la población involucrada

Debe de considerarse como objetivo de los Programas Sociales la organización y participación de la población involucrada, para mejorar sus competencias e incluida en la priorización, ejecución y evaluación de dichos programas.

Evaluación del impacto de los Programas Sociales

La evaluación del impacto debe materializarse periódicamente sobre la base de los objetivos generales de la política social y los resultados deben ser un bien público y difundirse ampliamente.

PROGRAMACIÓN DE PAÍS ORIENTADA A RESULTADOS Y SU INCIDENCIA EN LA APLICACIÓN DE AUDITORÍAS DE IMPACTO A LOS PROGRAMAS SOCIALES.

Durante mucho tiempo los países latinoamericanos y las instituciones de Apoyo Internacional, han estado preocupados con la efectividad de los recursos de desarrollo; Una orientación más fuerte hacia los resultados provee a los países y a los donantes una herramienta para mejorar las decisiones sobre la asignación estratégica y la gestión de los recursos (relevancia y eficacia) y un mecanismo para exponer los resultados demostrables mediante la rendición de cuentas de los Programas Sociales.

La Programación de País Orientada a Resultados puede ser una herramienta potente, para mejorar la selectividad estratégica y la alineación con las metas de desarrollo y de reducción de la pobreza del país. También puede permitir un mejor diagnóstico de las compensaciones y ayudar a establecer las prioridades mediante un análisis más cuidadoso de la causalidad verosímil en el proceso de desarrollo. Puede facilitar los enfoques intersectoriales para evaluar y responder a las políticas de desarrollo y las instituciones del país considerando los objetivos de desarrollo a largo plazo. Por último, provee una herramienta para lograr resultados, incluido un marco más fuerte de monitoreo y evaluación, cuya explotación corresponde a las Auditorías de Impacto a los Programas Sociales.

El proceso de diseñar un Programa de País Orientado a Resultados es igualmente útil, por que ofrece una oportunidad a las agencias de desarrollo y a los gobiernos para formar consenso alrededor del mejor enfoque para alcanzar las metas de desarrollo e identificar la contribución de las agencias. Esto también puede crear las condiciones para la implementación que se centra en los resultados y la asociación para lograr resultados en el combate de la pobreza, mediante la utilización adecuada de los fondos de ayuda a través de los Programas Sociales.

El presente trabajo provee un panorama de los principios y las prácticas emergentes al diseñar y poner en práctica la Programación de País Orientada a Resultados. Aprovecha en gran medida el trabajo reciente del Banco Mundial en probar la estrategia de asistencia al país basada en resultados. También aprovecha las discusiones con otros organismos de ayuda involucrados para mejorar la concentración en resultados de sus estrategias y programas de país, siendo los resultados alcanzados de gran utilidad en las Auditorías de Impacto a los Programas Sociales que se ejecuten por las Entidades Fiscalizadoras Superiores.

Propuesta para la Ejecución de Auditorías de Impacto a los Programas Sociales

Objetivos y principios

Estos principios son aplicables a todos los contextos del país y permiten la adaptación y flexibilidad a circunstancias únicas. Los principios también se alinean bien a los cinco principios centrales de administrar para resultados.

Los principios de programación de país orientada a resultados se extraen de los principios internacionalmente acordados para la eficacia de la ayuda. Estos se han planteado en varias formas, como el Programa de CAD para el siglo 21 (1996), el Marco Integral de Desarrollo (1998), el Consenso de Monterrey (2002), el Foro de Alto Nivel de Roma de CAD (2003) y los Principios de Gestión para alcanzar Resultados para el Desarrollo acordados en Marrakech (2004) y son los siguientes:

Alinear el programa orientado a resultados a las metas propias del país – con criterio selectivo. Un Programa de País Orientado a Resultados comienza con las metas del país enunciadas en la estrategia nacional. Luego vincula el apoyo financiero, las herramientas analíticas y el diálogo de política a esas metas donde el programa en su totalidad puede agregar el mayor valor. Esto requiere que el equipo haga las compensaciones necesarias entre muchas prioridades y analice diferentes opciones para contribuir a los resultados de desarrollo. Por lo tanto, el proceso de emprender un enfoque basado en resultados permite una exposición más explícita de la causalidad verosímil en el proceso de desarrollo, y facilita un enfoque intersectorial para evaluar y responder a las políticas de desarrollo y las instituciones del país considerando los objetivos de desarrollo a largo plazo.

El proceso ofrece una oportunidad a las agencias de desarrollo y el gobierno para formar consenso sobre el mejor enfoque para alcanzar las metas de desarrollo e identificar la contribución de las agencias.

Especificar los resultados que pueden ser influidos directamente y administrados por el programa de país durante el período de implementación. Se necesita otro nivel de selectividad para definir los resultados directamente influidos por el programa de país durante el período de implementación. La especificación de las limitaciones de desarrollo que abordará el programa de país – a menudo en una manera multisectorial – es el primer paso al definir los resultados intermedios.

Al ahondar sobre las metas de desarrollo de mayor prioridad hacia los resultados que se espera lograr durante el período de implementación, el equipo puede planificar mejor a lo largo de una amplia gama de productos y servicios. Esto incluye determinar si el programa en curso es todavía pertinente para las prioridades actuales de desarrollo, cómo la cartera y el diálogo con el gobierno están progresando hacia los resultados, y las implicaciones del diseño de la estrategia.

Orientar la implementación hacia los resultados con buenos sistemas de monitoreo y evaluación que usen, no dupliquen, los sistemas del gobierno. Un Programa de País Orientado a Resultados provee un marco contra el cual diseñar el programa de país, monitorear el progreso hacia los resultados esperados y probar su relevancia. Un marco de resultados sólido provee una herramienta para monitorear el progreso hacia los resultados y luego evaluar el desempeño.

Durante la implementación, el marco de monitoreo se puede usar para la supervisión, gestión de cartera y el diálogo con el gobierno. Ayuda a evaluar si la implementación está en curso y advierte sobre la necesidad de investigar deficiencias en la estrategia general, a la vez que promueve la corrección a medio curso. La intención no es seguir un plan estrictamente predeterminado ni infundir comando–y–control dictado por las metas cuantitativas; sino que

Propuesta para la Ejecución de Auditorías de Impacto a los Programas Sociales

para suministrar la información pertinente, oportuna para que los cambios necesarios puedan lograr los resultados propuestos.

El monitoreo debe aprovechar los indicadores y fuentes de datos que forman parte de los sistemas de monitoreo nacionales y sub nacionales del gobierno. Para evitar cargar la capacidad del país, se necesita flexibilidad en las expectativas de los puntos de comparación, metas cuantitativas y “el indicador perfecto”. En el proceso, los puntos débiles en los sistemas de monitoreo y evaluación del gobierno se hacen evidentes, creando una oportunidad para fortalecer los sistemas del país.

Apoyar el fortalecimiento de la capacidad del país para administrar para resultados. Una orientación hacia resultados sostenible y exitosa depende de la capacidad del gobierno para administrar para resultados.

Esto es compatible con el compromiso de la comunidad internacional de fortalecer los sistemas nacionales de monitoreo y evaluación integrados en la gestión del sector público. Un Programa de País Orientado a Resultados recalca la importancia de evaluar la capacidad del gobierno y determinar cuál es la mejor forma de fortalecer esta capacidad. Esto requiere ir más allá de un enfoque de proyecto–por– proyecto; requiere la integración de la gestión de resultados en las propias instituciones y sistemas del país.

Crear un entorno que promueve la acción basada en la información. La Programación de País Orientada a Resultados sólo funciona en la medida en que los gerentes, los miembros del equipo y las contrapartes usen activamente un sistema de monitoreo eficaz. Esto puede implicar cambios de gestión importantes. La gestión para resultados de desarrollo no es sólo una solución técnica, sino que incluye factores de organización y humanos. El equipo del programa necesitará definir un sistema para supervisar la implementación.

Debe alentar a cada actor a analizar y usar sistemáticamente y de forma rutinaria la información. Hay muchas maneras: el diálogo con el gobierno sobre posibles modificaciones operativas, reasignación de recursos, fortalecimiento de sinergias a través de elementos en la cartera, y revisiones necesarias de las estrategias y las políticas. Los planes del programa no tienen que sujetarse rigidamente al plan inicial. Cómo la programación individual del país se ajusta al sistema organizativo más amplio es importante para la sostenibilidad de la orientación a los resultados durante la implementación.

CONCLUSIONES SOBRE OBTENCIÓN DE NIVELES DE GESTIÓN PARA RESULTADOS

La consecución de adecuados niveles de Gestión de Resultados para el Desarrollo se logran alcanzando los siguientes niveles:

Centrar el diálogo en los resultados en todas las fases

a) **En todas las fases – desde la planificación estratégica a la implementación hasta la finalización y más allá – centrar el diálogo en los resultados para los países socios, las agencias de desarrollo y otros interesados directos.**

Las características clave, para su logro, son las siguientes:

- El diálogo con los múltiples interesados tiene lugar a lo largo de cualquier iniciativa de desarrollo de los Programas Sociales, para asegurar que la concentración se mantenga siempre en la gerencia con miras a los resultados.
- Todos los socios e interesados directos clave se apropian conjuntamente del proceso de definir y ejercer una gerencia para resultados en todas las fases (sin

Propuesta para la Ejecución de Auditorías de Impacto a los Programas Sociales

importar cuando entran en el proceso) y acuerdan asumir la responsabilidad colectiva de la orientación de los resultados de cualquier iniciativa.

- Los gerentes usan estrategias de evaluación de riesgos y de gestión de riesgos de los Programas Sociales para asegurarse de que todos los interesados directos comprendan los riesgos que probablemente afecten el logro de los resultados y para ayudarles a que trabajen juntos para encarar estos riesgos.

b) Alinear las actividades reales de programación, monitoreo y evaluación con los resultados previstos que se han acordado.

Las características fundamentales para su logro, son las siguientes:

- Las estrategias y actividades de implementación están diseñadas para apoyar directamente a los resultados y se adaptan continuamente con el transcurso del tiempo para asegurar el logro de los resultados planificados en los Programas Sociales.
- Los indicadores y las estrategias de monitoreo y evaluación, se vinculan lógicamente a los efectos e impactos deseados en los Programas Sociales, y demuestran claramente si los resultados identificados se están logrando.
- El mismo conjunto de indicadores se usa sistemáticamente a lo largo de cualquier intervención de Programa Social, para aportar pruebas del desempeño de los resultados en curso. Las actividades de monitoreo y evaluación continuas, analizan el grado en que los resultados planificados realmente se logran con el fin de ir ajustando la implementación según sea necesario.

c) Mantener el sistema de generación de informes de resultados lo más sencillo, económico y fácil, como sea posible.

Las características clave para su consecución son las siguientes:

- La medición y la información sobre los resultados se mantienen lo más exacto posible para crear eficiencias y apoyar la comunicación eficaz entre los interesados directos.
- Los resultados del país se miden a través de indicadores definidos por el país que son selectivos, económicos y realistas de manera de generar sólo la cantidad correcta de datos de desempeño de los Programas Sociales.
- Se usan los indicadores de riesgo y de desempeño institucional para seguir los cambios clave de contexto que puedan afectar el logro de los resultados en los Programas Sociales.
- Los países y las agencias de desarrollo están comprometidos a reducir al mínimo los costos y evitar la duplicación mediante el uso de indicadores definidos por el país que sirven de base para la evaluación e información de desempeño y que se empleen para la toma de decisiones acerca de ajustes de medidas de mitigación en los Programas Sociales.

La Gestión para Resultados de Desarrollo apunta hacia una mejor eficiencia; por consiguiente, es esencial ser selectivo (y no tratar de medirlo todo) y realista (en cuanto a factibilidad y costo) al elegir los indicadores. El sistema de información de resultados debe ser pragmático; comenzar con los datos básicos que están disponibles, incluyendo

Propuesta para la Ejecución de Auditorías de Impacto a los Programas Sociales

los datos indirectos; usar los indicadores cualitativos significativos para complementar los indicadores cuantitativos, o para compensar si los indicadores cuantitativos no están disponibles; e incluir el apoyo a medidas eficientes en términos de costo para mejorar la disponibilidad de datos y los sistemas de monitoreo de Programas Sociales.

d) Gestionar para, no por Resultados al organizar los recursos para lograr los resultados.

Las características clave para su obtención son las siguientes:

- Los resultados planificados se definen de forma clara al comienzo de cualquier intervención, y luego se identifican los recursos y los insumos requeridos para lograr estos resultados (no viceversa, como era el caso en el pasado).
- Los gerentes de desarrollo tienen la latitud, flexibilidad y autoridad para organizar los recursos según sea necesario para lograr los resultados deseados según la intervención de desarrollo vaya avanzando.
- Los resultados planificados forman el punto focal para cualquier decisión de gestión en curso.

La Gestión para Resultados de Desarrollo implica un cambio en el modo de pensar. En vez de comenzar con los insumos y las acciones planificadas y luego analizar sus probables resultados e *impactos de los Programas Sociales*, el personal orientado a los resultados se centra en los resultados y los impactos deseados (por ejemplo, la reducción de la pobreza) y luego identifica los insumos y las acciones necesarias para llegar allí. También establecen los puntos de referencia e identifican desde inicio, las metas de desempeño y los indicadores para evaluar el progreso durante la implementación y a la finalización del Programa Social.

El no alcanzar las metas clave no debe llevar a la aplicación rígida de sanciones: más bien se debe ver como una señal para que los socios analicen juntos las razones por las cuales las cosas se han salido de curso y cómo podrían retomar el camino, si fuese necesario, lo cual constituye un aspecto relevante de la Auditoría de Gestión de los Programas Sociales.

e) Usar la información de resultados para el aprendizaje administrativo y la toma de decisiones, así como para la información y rendición de cuentas de los Programas Sociales.

Las características clave para la obtención de resultados son las siguientes:

- La información generada mediante la medición continua del desempeño es fácilmente accesible a todos los interesados directos en cualquier intervención de desarrollo de los Programas Sociales.
- La evaluación del desempeño y la rendición de cuentas de los Programas Sociales, para el logro de resultados tiene en cuenta tanto los factores contextuales como los riesgos y hace los ajustes correspondientes.

Propuesta para la Ejecución de Auditorías de Impacto a los Programas Sociales

VII.- FUENTES DE INFORMACIÓN.

Las fuentes de información consultadas en la formulación del presente trabajo, han sido las siguientes:

- 1) **Alcázar, Lorena: López José y Wachtenheim, Eric. Las pérdidas en el camino:** Transferencias Municipales, Vaso de Leche y Sector Educación, Instituto Apoyo.
- 2) **APCI, Situación y Tendencias de la Cooperación Internacional en el Perú,** Lima , Marzo 2007.
- 3) **Banco Mundial. IDA Results Measurement System: Progress and Proposals.** Banco Mundial, Washington, D.C.
- 4) **Banco Mundial. Getting Serious About Meeting the Millennium Development Goals.** Secretaría CDF, Banco Mundial, Washington, D.C.
- 5) **Banco Mundial Monitoring and Evaluation: Some Tools, Methods and Approaches. Departamento de Evaluación de Operaciones,** Washington, DC.
- 6) **Banco Mundial. Better Measuring, Monitoring and Managing for Development Results,** Preparado para el Comité de Desarrollo (Comité Ministerial Conjunto de la Junta de Gobernadores del Banco y el Fondo sobre la transferencia de recursos reales a los países en desarrollo), Banco Mundial, Washington, D.C.
- 7) **CIAS, Inventario de Programas Sociales;** Secretaria Técnica; Lima, Febrero 2007.
- 8) **Collier, Paul & Dollar, David. Development Effectiveness: What have we learnt?** Development Research Group, World Bank, Washington, DC.
- 9) **Consenso de Monterrey. Declaración de los Presidentes de los Bancos Multilaterales de Desarrollo: Mejor Medición, Monitoreo y Gestión para Resultados de Desarrollo.** Monterrey, México.
- 10) **Evaluación del Programa del País (CPE):** Argentina, Oficina de Evaluación y Supervisión, OVE, Banco Interamericano de Desarrollo, RE- 299.
- 11) **Fondo de Infraestructura Social Municipal FISM,** México, Monitoreo de Programas Sociales en Contextos Electorales.
- 12) **GDI. The Monterrey Consensus: The Conference on Financing for Development.** Briefing Paper, Bonn, Alemania.
- 13) **Informe del Seminario sobre Banco de Proyectos Exitosos, Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas, Departamento Nacional de Planeación de Colombia,** Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, Área de Proyectos y Programación de Inversiones, Santiago de Chile.
- 14) **Kusek, Jody Zall, Rist, Ray C., & White, Elizabeth M. How will we know Millennium Development Results when we see them Building a Results-Based Monitoring and Evaluation System to Give us the Answer."** Africa Region Working Paper Series No. 66, World Bank Mayne, John. Reporting on Outcomes: Setting Performance Expectations and Telling Performance Stories, Canadian Journal of Program Evaluation.

Propuesta para la Ejecución de Auditorías de Impacto a los Programas Sociales

- 15) **Meier, Werner. Results Based Management: Towards a Common Understanding among Development Cooperation Agencies.** Documento de discusión preparado para la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional, División de Evaluación del Desempeño, para ser considerado por el Grupo de Trabajo de CAD sobre la Eficacia de la Ayuda y la Armonización, Ottawa, Canadá.
- 16) **Naciones Unidas Millennium Development Compact.** Washington, DC.
- 17) **OECD/DAC. Harmonizing Donor Practices for Effective Aid Delivery: Good Practice Paper.** París, Francia.
- 18) **OECD/DAC. Glossary of Key Terms in Evaluation and Results-Based Management.** París, Francia.
- 19) **OECD/DAC. Shaping the 21st Century: The Contribution of Development Cooperation.** París, Francia.
- 20) **OCDE, Banco Mundial Buenas Prácticas Recientemente Identificadas de Gestión para Resultado de Desarrollo,** Primera Edición.
- 21) **PNUD. Apreciación sustantiva del Programa Nacional de Apoyo a los más pobres,** Juntos, Lima 2006.
- 22) **Results Farquhar, Carolyn. Governments Get Focused on Results: Integrating Performance Measurement into Management Decision Making.** Conference Board of Canada, Ottawa, Ontario, Canada.
- 23) **UNFPA. Results-Based Management at UNFPA. Office for Results-Based Management (ORM),** New York, NY.
- 24) **USAID. The Performance Management Toolkit: A Guide to Developing and Implementing Performance Management Plans.** Policy and Program Coordination Bureau, Washington, DC.
- 25) **World Bank Republic of Peru Environmental Sustainability: A Key to Poverty Reduction in Peru.** Country Environment Analysis (CEA) Banco Mundial, (2007) Análisis Ambiental del Perú: Retos para un desarrollo sostenible.