

The IICA logo is rendered in a large, white, italicized sans-serif font. It is positioned in the upper right quadrant of the page, set against a background of overlapping geometric shapes in shades of blue, orange, and grey.

Buenas prácticas y lecciones aprendidas en el seguimiento, el monitoreo y la evaluación de políticas para la agricultura



Competitividad y sustentabilidad de las **cadenas agrícolas** para la seguridad alimentaria y el desarrollo económico.

*Hugo Chavarría
Juan Pablo Sáenz
Joaquín Arias
Edgar Cruz*

Buenas prácticas y lecciones aprendidas en el seguimiento, el monitoreo y la evaluación de políticas para la agricultura

*Hugo Chavarría
Juan Pablo Sáenz
Joaquín Arias
Edgar Cruz*



Competitividad y sustentabilidad de las **cadenas agrícolas** para la seguridad alimentaria y el desarrollo económico.



Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), 2017



Buenas prácticas y lecciones aprendidas en el seguimiento, monitoreo y evaluación de políticas para la agricultura: el caso de algunos países de las Américas por IICA se encuentra bajo una Licencia Creative Commons

Reconocimiento-Compartir igual 3.0 IGO (CC-BY-SA 3.0 IGO)

(<http://creativecommons.org/licenses/by-sa/3.0/igo/>)

Creado a partir de la obra en www.iica.int.

El Instituto promueve el uso justo de este documento. Se solicita que sea citado apropiadamente cuando corresponda.

Esta publicación también está disponible en formato electrónico (PDF) en el sitio Web institucional en <http://www.iica.int>

Coordinación editorial: Hugo Chavarría

Corrección de estilo: Máximo Araya

Diseño y diagramación: Carlos Umaña

Diseño de portada: Carlos Umaña

Chavarría, Hugo

Buenas prácticas y lecciones aprendidas en el seguimiento, el monitoreo y la evaluación de políticas para la agricultura / Hugo Chavarría, Juan Pablo Sáenz; Joaquín Arias, Edgar Cruz (cols.). – San José, C.R. : IICA, 2017.

88 p.; 21,5 cm x 27,9 cm

ISBN: 978-92-9248-665-5

1. Política agrícola 2. Evaluación 3. Sector público 4. Cooperación internacional 5. Asistencia técnica 6. Creación de capacidad 7. Liderazgo 8. Métodos 9. Desarrollo de un producto 10. Américas I. Sáenz, J. II. Arias, J. III. Cruz, E. IV. IICA V. Título

AGRIS

DEWEY

E14

338.18

San José, Costa Rica

2017

Índice

Reconocimientos	V
Siglas	VII
Introducción	1
Resumen ejecutivo	3
I. Marco conceptual	9
1. ¿Qué son las políticas públicas y cómo se gestionan?	9
2. ¿Cómo se implementan las políticas públicas?	10
3. ¿En qué consisten los SME de políticas para la agricultura?	11
4. ¿Cuáles son las diferencias entre el monitoreo, el seguimiento y la evaluación?	13
5. ¿Cuál es la diferencia entre los enfoques de ejecución de actividades y el enfoque de resultados en los SME?	15
II. Evolución de los SME en el mundo: una mirada hacia las Américas	17
1. Surgimiento y características de los SME	17
2. La evolución de los SME en la agricultura	20
III. Los SME en la agricultura de las Américas: buenas prácticas y lecciones aprendidas	23
1. La institucionalización y la sostenibilidad técnica, política y financiera de los SME de la agricultura	27
2. La construcción de capacidades en SME	39
3. La selección del objeto de los SME	44
4. La selección de las metodologías y herramientas para la gestión de los SME	48
5. La selección del modelo institucional para el SME	55
6. La utilidad de los resultados de los SME en las políticas para la agricultura	59
IV. Los SME con enfoque de cadenas agrícolas	65
1. Relación entre la política sectorial y las políticas con enfoque de cadenas agrícolas	65
2. Las experiencias de SME de políticas para la agricultura con enfoque de cadena	66
3. Beneficios de la construcción e implementación de SME con enfoque de cadenas	67
Conclusiones	69
Bibliografía	71
Anexos	77
Anexo I: Pasos para la construcción de los SME	77



Reconocimientos

Este documento fue elaborado en el marco del proyecto insignia “Competitividad y sustentabilidad de las cadenas agrícolas para la seguridad alimentaria y el desarrollo económico” del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA). Su construcción estuvo a cargo de un equipo institucional liderado y coordinado por Hugo Chavarría, en el que también participaron Juan Pablo Sáenz (consultor), Joaquín Arias y Edgar Cruz. Este equipo fue el responsable de definir el abordaje, formular e implementar la metodología de investigación y elaborar el documento final.

Se agradece la participación de los siguientes técnicos del IICA en las labores de coordinación y apoyo logístico para realizar talleres en los países:

Brasil: Hernán Chiriboga y Manuel Otero, Representante y ExRepresentante del IICA, y Raissa Osorio.

Canadá: Audia Barnett, Representante del IICA.

Colombia: Luis Condines, Representante del IICA, y Pilar Agudelo.

Chile: Jaime Flores y Alejandra Sarquis, Representante y ExRepresentante del IICA, y Angélica Baruel.

México: Gloria Abraham, Representante del IICA, y José Luis Ayala.

Además, se agradece la colaboración de las autoridades y los técnicos de las instituciones que brindaron su apoyo durante los procesos de la investigación, sobre todo a aquellos que ofrecieron sus experiencias como insumo para la identificación de buenas prácticas y lecciones aprendidas y que posteriormente retroalimentaron los documentos generados. Un agradecimiento especial a:

Brasil:

- Marlon Barbosa (MDA)
- Roberto Wagner (MDA)
- Gilson Bittencourt (MPOG)
- Dionara Borges (MDS)
- Elvison Ramos (MAPA Plano ABC)
- João Marcelo Intini (CONAB)
- Estelito Reis (CONAB)
- Cleverton Santana (CONAB)

Chile:

- Paula Darville (DIPRES)
- Jeanette Danty (INDAP)
- Carlos Méndez (INDAP)
- Constanza Saa (INDAP)
- Octavio Sotomayor (INDAP)
- Manuel Miranda (ACHIPIA)
- Pablo Riveros (ODEPA)

México:

- Alfredo González (FAO y ex SAGARPA)
- Thania de la Garza (CONEVAL)
- Edgar A. Martínez Mendoza (CONEVAL)
- Noé Serrano (ASERCA)

Canadá:

- Mark Hayward (Program Analysis and Development)
- Colete Kaminsky (PPID)
- Jean-Charles Le Vallée (CFIC)
- Debie Winker (AAFC)

Colombia:

- Norma Gómez (SINERGIA-DNP)
- Jorge Rueda (DDRS-DNP)
- Alejandro Torres (SINERGIA-DNP)
- Laura Salas (SINERGIA-DNP)
- Plinio Arias (SIOC)
- Alexander Linares (SIOC)
- César Oliveros (SIOC)
- Yadira Peña (SIOC)
- Manuel Sánchez (SIOC)
- Mauricio Ángel (Fedepanela)
- Mauricio Zea (Fedepanela)

Costa Rica:

- Rolando Hernández (MIDEPLAN)
- Florita Azofeifa (MIDEPLAN)
- María José Vega (MIDEPLAN)

Siglas

AAFC	Agriculture and Agri-Food Canada
ACHIPIA	Agencia Chilena para la Calidad e Inocuidad Alimentaria
ADMs	Assistant Deputy Ministers (Canadá)
Agenda 2030	Agenda Post-Desarrollo 2015
AID	Alianza Internacional para el Desarrollo
ALC	América Latina y el Caribe
APF	Agricultural Policy Framework (Canadá)
ASERCA	Agencia de Servicios a la Comercialización y Desarrollo de Mercados Agropecuarios (México)
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CFA	Canada Federation of Agriculture
CGU	Controladoria General União (Brasil)
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CFIC	Centre for Food in Canada (Conference Board of Canada)
CGEPMACC	Coordinación General de Evaluación de las Políticas de Mitigación y Adaptación al Cambio Climático (México)
CLEAR	Regional Centers for Learning on Evaluation and Results
COHEP	Consejo Hondureño de la Empresa Privada
CONAB	Compañía Nacional de Abastecimiento (Brasil)
CONEVAL	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
DEval	Instituto de Evaluación Alemán de Cooperación para el Desarrollo
DIPRES	Dirección de Presupuestos (Chile)
DNP	Departamento Nacional de Planeación (Colombia)
EMBRAPA	Empresa Brasileña de Investigación Agropecuaria (Brasil)
FADN	Farm Accountancy Data Networks
INDAP	Instituto de Desarrollo Agropecuario (Chile)
IPEA	Instituto de Investigación y Economía Aplicada (Brasil)
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
FMI	Fondo Monetario Internacional
FOCEVAL	Proyecto de Fomento de Capacidades en Evaluación
FPT	Federal-Provincial-Territorial (Canadá)
GDPRD	Plataforma Mundial de Donantes para el Desarrollo Rural
GF	Growing Forward (Canadá)

GPS	Sistema de posicionamiento global
IICA	Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura
ILPES	Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (CEPAL)
INECC	Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático (INECC)
IPEA	Instituto de Investigación y Economía Aplicada (Brasil)
IPPME	Iniciativa de País Pobre Muy Endeudado
MAPA	Ministerio de Agricultura, Ganadería y Abastecimiento (Brasil)
MDA	Ministerio de Desarrollo Agrario (Brasil)
MDS	Ministerio de Desarrollo Social (Brasil)
MDS	Ministerio de Desarrollo Social (Chile)
MIDEPLAN	Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Costa Rica)
MINAGRICULTURA	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (Colombia)
MPOG	Ministerio de Planeamiento, Presupuesto y Gestión (Brasil)
OAE	Office of Audit and Evaluation (AAFC)
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
ODEPA	Oficina de Estudios y Políticas Agrarias (Chile)
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
OMC	Organización Mundial del Comercio
PGPM	Política de Garantía de Precios Mínimos (CONAB, Brasil)
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PPA	Plan Plurianual (Brasil)
PPID	Policy, Planning, and Integration Directorate (Canadá)
PREVAL	Plataforma Regional de Desarrollo de Capacidades en Evaluación de América Latina y el Caribe
SAGARPA	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (México)
SAGI	Secretaría de Evaluación y Gestión de la Información del MDS (Brasil)
SEPLAN	Secretaría Técnica de Planificación y Cooperación Externa (Honduras)
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público (México)
SIG	Sistema Integrado de Gestión (MINAGRICULTURA, Colombia)
SINERGIA	Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados (Colombia)
SIOC	Sistema de Gestión y Desempeño de las Organizaciones de Cadena (Colombia)
SIPA	Sistema de Información Panelera (Colombia)
SME	Sistema(s) de seguimiento, monitoreo y evaluación
SNV	Servicio Holandés de Cooperación para el Desarrollo
TIC	Tecnologías de la información y comunicación
UE	Unión Europea
USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional
USDA	Departamento de Agricultura de los Estados Unidos de América

Introducción

La competitividad y el desarrollo de la agricultura dependen de políticas públicas para la gestión eficiente y eficaz de los recursos disponibles. Lograrlo supone éxitos y desaciertos en el diseño e implementación de instrumentos de política para alcanzar los resultados e impactos esperados. En este sentido, los sistemas de monitoreo, seguimiento y evaluación de políticas (SME) se vuelven indispensables para incorporar lecciones aprendidas, redireccionar las políticas en función de los objetivos inicialmente planteados, valorar los riesgos u oportunidades que surjan de la ejecución de los instrumentos de política, evaluar el cumplimiento de los resultados e impactos esperados, lograr apoyo político y crear un ambiente de confianza y legitimidad de la institucionalidad pública y de beneficiarios de la política, gracias a una gestión orientada a resultados y en el marco de procesos de rendición de cuentas.

La rendición de cuentas es un principio fundamental de la buena gobernanza y un requisito indispensable para el máximo aprovechamiento de los SME en el proceso de gestión de las políticas para la agricultura.

Conscientes de la importancia de los SME en el ciclo de gestión de las políticas públicas, y con el objetivo de generar insumos que sean de utilidad para los países que actualmente están construyendo sus propios SME, el presente documento se centra en analizar la evolución de los SME de políticas agrícolas de las Américas, con el fin de identificar buenas prácticas y lecciones aprendidas en esta materia. Sin desmerecer que las etapas de la formulación y la implementación de las políticas públicas son fundamentales, este estudio se enfoca en el análisis de los SME, por ser el tema menos estudiado en la región y por su importancia para el resto de procesos de la gestión de políticas públicas.

Este estudio se divide en cuatro capítulos. Los primeros dos se realizaron a partir de un extenso proceso de revisión bibliográfica y documental que recogió los principales desarrollos en el tema. El capítulo I presenta las nociones básicas sobre el proceso de las políticas públicas y algunas reflexiones sobre la definición, la importancia, los alcances, las limitaciones y los procedimientos de los SME. El capítulo II está dedicado a analizar el proceso de evolución de los SME en el mundo, para lo cual se repasan sus inicios, maduración, experiencias, pros y contras en los países de mayor desarrollo.

Los siguientes dos capítulos se construyeron mediante un proceso de investigación que incluyó tanto el análisis de información secundaria como entrevistas a profundidad con jefes, técnicos y usuarios de los SME de cinco países considerados referentes en la región: México, Brasil, Colombia, Canadá y Chile. El capítulo III presenta un repaso sobre las buenas prácticas y las lecciones aprendidas en SME en la agricultura de algunos países de las Américas. Esta sección es la de mayor detalle del documento, ya que se analizan los factores que facilitaron el establecimiento e institucionalización de una cultura de monitoreo y evaluación en cada país, las experiencias y metodologías de mayor éxito para el establecimiento y la puesta en marcha de los SME y los factores que han condicionado el uso de la información resultante de dichos sistemas en el proceso de

construcción de las políticas públicas. En el capítulo IV se analizan los SME enfocados en las cadenas agrícolas, estudiando algunos casos representativos e identificando algunos factores de éxito y aprendizajes.

El documento termina con la presentación de algunas conclusiones y recomendaciones que podrían ser de utilidad teoricopráctica para la construcción y la consolidación de procesos dirigidos al diseño y puesta en funcionamiento de SME en las Américas.

Resumen ejecutivo

Las políticas públicas son decisiones formales que el Estado realiza para atender un problema real o potencial, las cuales se expresan a través de instrumentos de política específicos. A partir de la definición del problema por atender, se formula una propuesta de política que deberá ser legitimada por instancias públicas tomadoras de decisión, la cual se implementa a través de instrumentos definidos. Para la gestión efectiva de las políticas públicas es indispensable contar con los mecanismos de monitoreo y evaluación que permitan obtener conclusiones y retroalimentaciones que posibiliten corregir las políticas vigentes o contribuyan con insumos para nuevas propuestas de políticas.

Los sistemas de seguimiento, monitoreo y evaluación de políticas (SME) “analizan permanentemente el grado en que las actividades realizadas y los resultados obtenidos cumplen con lo planificado, con el fin de detectar a tiempo eventuales diferencias, obstáculos o necesidades de ajuste en la planificación y ejecución” (CIPPEC 2012). Esto permite determinar la efectividad de los apoyos e incrementar, reducir o reorientar los esfuerzos en caso de ser necesario. Además, fortalecen la gestión de las políticas públicas al generar información y evidencia sobre su aplicación e impacto, favoreciendo con esto innovaciones y mejoras institucionales que promueven la competitividad, la sustentabilidad de las cadenas agrícolas y el logro de mayores impactos.

En términos generales, los SME son de utilidad para:

- a) Considerar las buenas prácticas y lecciones aprendidas de experiencias anteriores en la formulación de las nuevas políticas (y de sus instrumentos).
- b) Asegurar que las políticas formuladas contribuyen a la consecución de los objetivos “mayores” planteados.
- c) Retroalimentar al sistema para facilitar la orientación y reorientación de las políticas públicas.
- d) Incrementar la eficiencia de la inversión, el gasto y los recursos humanos involucrados en el proceso de la gestión de las políticas públicas.
- e) Identificar y analizar las causas del éxito o fracaso de las políticas públicas en el cumplimiento de sus objetivos.
- f) Permitir una mayor transparencia, legitimidad y apoyo político a la gestión pública.
- g) Reforzar la participación de la sociedad civil en la demanda de acciones más eficaces y mejores desempeños.

Aunque en los países más desarrollados los SME han sido utilizados desde la década de los años 60 (inicialmente en los programas sociales y posteriormente para la gestión presupuestaria), en América Latina y el Caribe (ALC) los SME surgieron en los años 80, motivados principalmente por la intervención de los organismos internacionales a través de préstamos condicionados. En los últimos años, el desarrollo de los SME en la región se ha visto potenciado por tres grandes factores: a) las “fuerzas” supranacionales: foros he-

misféricos, objetivos de desarrollo del milenio (ODM), alianzas de cooperación, etc.; b) las exigencias de financiadores, donantes y bloques económicos presentes en la región, como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional (FMI), la Unión Europea (UE), etc.; y c) la mayor cultura de rendición de cuentas, transparencia y participación ciudadana.

En lo referente a agricultura, la aparición de los SME en ALC también fue motivada por la participación de organismos internacionales mediante el otorgamiento de cooperación no reembolsable y préstamos condicionados. Debido a las exigencias de los donantes en ALC, se desarrollaron metodologías para que cada proyecto contara con indicadores de seguimiento y evaluación de los recursos invertidos. Posteriormente, en la década de los 90, gran parte de las instituciones rectoras del sector agrícola (ministerios de agricultura) establecieron unidades encargadas del monitoreo y la evaluación de las políticas sectoriales. En la mayoría de los casos, el nacimiento de las unidades de políticas para la agricultura dentro de los ministerios generó un cambio de enfoque, pasando del monitoreo y evaluación de proyectos a un enfoque centralizado en políticas, para el cual se debían establecer procedimientos y formatos estándar. Sin embargo, el cambio hacia un modelo más centralizado no significó que las instituciones rectoras avanzaran totalmente en la generación de los estándares de seguimiento y evaluación.

Actualmente, el interés creciente en el desarrollo de los SME en la agricultura está motivado principalmente por el aumento de la cultura de rendición de cuentas y participación ciudadana, que busca un mejor aprovechamiento de los recursos públicos invertidos en el agro y el mundo rural. Esto además se ve potenciado por la mayor disponibilidad y acceso a las tecnologías de información y comunicación (TIC) en los territorios rurales, lo que contribuye no solo con la aplicación de metodologías para el monitoreo y evaluación, sino que además aumenta la disponibilidad y la calidad de datos e información y aumenta el nivel de exigencia en el servicio por parte de la población objetivo de las políticas para la agricultura y de la sociedad en general.

En sus esfuerzos por construir y consolidar los SME en la agricultura, los países de ALC han generado una gran cantidad de buenas prácticas y lecciones aprendidas en el camino. De acuerdo a la experiencia de seis países de la región (Canadá, Estados Unidos, México, Colombia, Chile y Brasil), los principales factores críticos que determinarán el éxito de los SME en la agricultura tienen relación principalmente con las siguientes preguntas:

1. *¿Cómo asegurar la institucionalización y la sostenibilidad financiera de los procesos de seguimiento y evaluación de las políticas para la agricultura?* La respuesta a esta pregunta no es sencilla, debido a que son pocos los países que han logrado cumplir con este objetivo en su totalidad. Sin embargo, en sus esfuerzos han identificado algunos factores que sin duda contribuirán a este resultado, dentro de los que resaltan los siguientes:

- a) Procesos paulatinos y escalonados que no pretendan abarcar el monitoreo y la evaluación de todas las políticas para la agricultura desde el comienzo, sino que inicien con casos puntuales que muestren resultados convincentes.
- b) Disponibilidad de instituciones iniciales de control de procesos públicos (aunque solo busquen el seguimiento programático) que sientan las bases para el surgimiento y la constitución de una cultura de monitoreo y evaluación.
- c) Existencia y marcos normativos sólidos que les otorguen jurisdicción y presupuesto a las labores de seguimiento y evaluación de políticas y que reduzcan su exposición

- y vulnerabilidad ante los cambios de gobiernos, los cambios/fugas de funcionarios y los relevos generacionales.
- d) Disponibilidad de padrinos que incidan políticamente sobre la utilidad y la conveniencia de los SME en la gestión de las políticas para la agricultura.
 - e) Transición de políticas basadas en actividades a políticas con enfoque de resultados que hacen más natural y efectivo el proceso de monitoreo y evaluación.
 - f) Construcción de una cultura de seguimiento y evaluación como práctica de mejora continua.
 - g) Disponibilidad de recursos técnicos y financieros que permitan la sostenibilidad de los esfuerzos de SME en el tiempo.
 - h) Definición de agendas de monitoreo y evaluación que tengan una visión de largo plazo, pero que además incluyan seguimiento y evaluaciones de políticas prioritarias para los gobiernos en turno, lo que aumentará el interés y los recursos durante las etapas iniciales.

2. ¿Cómo asegurar que las instituciones evaluadoras y evaluadas cuenten con los recursos gerenciales y técnicos requeridos para el monitoreo y la evaluación? Dadas las especificidades de las metodologías e instrumentos para el seguimiento y la evaluación, el desarrollo de capacidades en estos temas no es un proceso sencillo. La experiencia de los seis países analizados demuestra que para la construcción de estas capacidades es necesario recurrir al apoyo no solo de la cooperación internacional con mayor experticia en estos temas, sino también a las instituciones del Estado (fuera del sector agrícola) que tengan mayor cultura de rendición de cuentas y metodologías concretas para el monitoreo y la evaluación. Estos apoyos permitirán crear capacidades internas que posteriormente incluso posibilitarán la generación de desarrollos propios.

3. ¿Cómo seleccionar adecuadamente los instrumentos de política que serán objeto de seguimiento y evaluación? ¿Se deben evaluar las políticas, las actividades, los procesos, los programas o los proyectos? La respuesta a esta pregunta será fundamental, ya que la definición del objeto del seguimiento o la evaluación determinará las herramientas y metodologías por utilizar, las capacidades y recursos requeridos y el análisis y forma de presentación de los resultados, entre otros. Dadas las limitaciones financieras, de personal y tecnicometodológicas, en todos los países analizados las instituciones encargadas del seguimiento y la evaluación recurren a la construcción de agendas que incluyen las políticas (o sus instrumentos) de mayor importancia para las estrategias nacionales o sectoriales. Para la selección de los instrumentos de políticas por monitorear y/o evaluar (considerados estratégicos), los países han desarrollado procedimientos y metodologías que ponderan criterios de priorización. Aunque existe conceso en la priorización, no existe una visión compartida respecto al objeto del seguimiento y la evaluación: ¿políticas, programas o proyecto? Mientras en algunos casos se considera que la política debería ser el ideal del seguimiento y la evaluación, dadas las complementariedades entre sus instrumentos, en otros casos se argumenta que la evaluación debería centrarse en los instrumentos (programas o proyectos), ya que estos tienen objetivos, tiempos y recursos delimitados, lo que aumenta la viabilidad y utilidad de la evaluación.

4. ¿Cómo asegurar que los instrumentos y las metodologías utilizados para el seguimiento y la evaluación son los óptimos de acuerdo con los objetivos del ejercicio? Este es un factor clave para el éxito o fracaso de la evaluación o el seguimiento que se va a realizar, ya que herramientas de seguimiento o evaluación mal seleccionadas pueden generar problemas e incluso reducir la utilidad de las recomendaciones e insumos finales. En términos generales, en los países analizados la selección de las metodologías por utilizar en estos procesos dependió del momento de maduración en que se encuentren las políticas seleccionadas (formulación, implementación reciente, madurez o finalización), de los objetivos esperados del ejercicio, de los insumos con que se cuenta para la medición/evaluación y, sobre todo, de las preguntas que se deseen contestar. Para identificar las metodologías y herramientas más adecuadas para los SME, estos países no solo han desarrollado guías y manuales formales que les permiten a las instituciones rectoras agrícolas identificar el tipo de evaluación requerida, sino también metodologías para analizar la cadena de valor de la política y de esta manera identificar las preguntas a responder durante la evaluación.

5. ¿Cómo seleccionar el modelo de monitoreo y evaluación que maximice la participación de todas las partes y la objetividad del proceso? La respuesta a esta pregunta no tiene una solución única. La literatura y las experiencias analizadas han demostrado que no existen recetas para la selección de los modelos de seguimiento y evaluación de políticas para la agricultura. Mientras algunas instituciones prefieren utilizar la evaluación interna, debido a que es menos costosa y a que sus resultados tienen mayor aceptación entre los encargados de los programas y proyectos, otras instituciones seleccionan la evaluación externa, dado que no solo buscan herramientas más técnicas y complejas, sino también porque desean aumentar su objetividad. Otros países, buscando combinar los beneficios de ambos enfoques, han desarrollado modelos propios mixtos.

6. ¿Cómo asegurar que los resultados del monitoreo y la evaluación sean utilizados en todo el proceso de las políticas? En resumen, la experiencia de los países analizados nos muestra que los sistemas de monitoreo y evaluación (SME) serán de utilidad en tanto los encargados de diseñar e implementar los instrumentos de políticas utilicen sus resultados como retroalimentación para la continuidad o el redireccionamiento de la política. Entre otros factores, este resultado dependerá de:

- a) El nivel de participación que tengan las instituciones rectoras agrícolas en todo el proceso de los SME.
- b) La objetividad, la veracidad y la fidelidad de la información generada por los SME.
- c) El convencimiento que tengan los jefes y los técnicos de las instituciones rectoras agrícolas de que el monitoreo y la evaluación de las políticas para la agricultura no tienen como objetivo el control ni la sanción y que, por el contrario, pretenden generar insumos para la identificación de oportunidades de mejora o redireccionamiento.
- d) La generación de recomendaciones que se reflejen en propuestas viables y concretas para el redireccionamiento de las políticas o para sugerir cambios en los arreglos institucionales necesarios.
- e) El uso de metodologías de SME que sean compatibles y de utilidad para la institución rectora de las políticas para la agricultura.

- f) La posibilidad de que estas metodologías consideren la diversidad socioeconómica y cultural de la agricultura y los territorios rurales analizados y reconozcan que deben responder a objetivos múltiples (sociales, económicos, ambientales e institucionales).

Aunque con diferencias en los esfuerzos y los resultados, sin duda la mayoría de los países de la región (sobre todo los analizados) han avanzado de manera importante en cada uno de estos seis factores críticos. Sin embargo, al analizar los SME con enfoque de cadena los casos encontrados son pocos. Por ejemplo, en Colombia son destacables el Sistema de Gestión y Desempeño de las Organizaciones de Cadenas (SIOC) del Ministerio de Agricultura y Desarrollo y el Sistema de Información Panelera (SIPA) de la Federación Nacional de Productores de Panela (FedePanela). Además, en México destaca la experiencia del Tablero de Control Agroalimentario a cargo de la Agencia de Servicios a la Comercialización y Desarrollo de Mercados Agropecuarios (ASERCA). Asimismo, es innegable la importancia que tiene la metodología de línea base por cadenas del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos (USDA), no solo para el seguimiento sino también para la construcción de proyecciones y escenarios futuros. En Chile destaca la metodología de evaluación de programas agropecuarios realizada por el Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP). Por último, destaca el Programa “Performance Measurement and Risk Management Strategy” de Agriculture and Agri-Food Canada (AAFC), el cual se constituye como una guía para programas de seguimiento y evaluación de estrategias, que como su nombre lo indica, va más allá de evaluar políticas para el sector primario de la agricultura, para incluir las políticas que inciden sobre los eslabones de procesamiento, distribución y consumo de alimentos.

Los casos analizados permitieron evidenciar que los SME de políticas para la agricultura con enfoque de cadena son de mayor alcance en cuanto a cobertura, a la vez que facilitan la recolección y validación de la información, fomentan la construcción de capacidades, mejoran la receptividad y utilidad de las recomendaciones e insumos generados, y por ende, resultan en una mayor efectividad en el uso de los resultados del monitoreo y la evaluación.



I. Marco conceptual

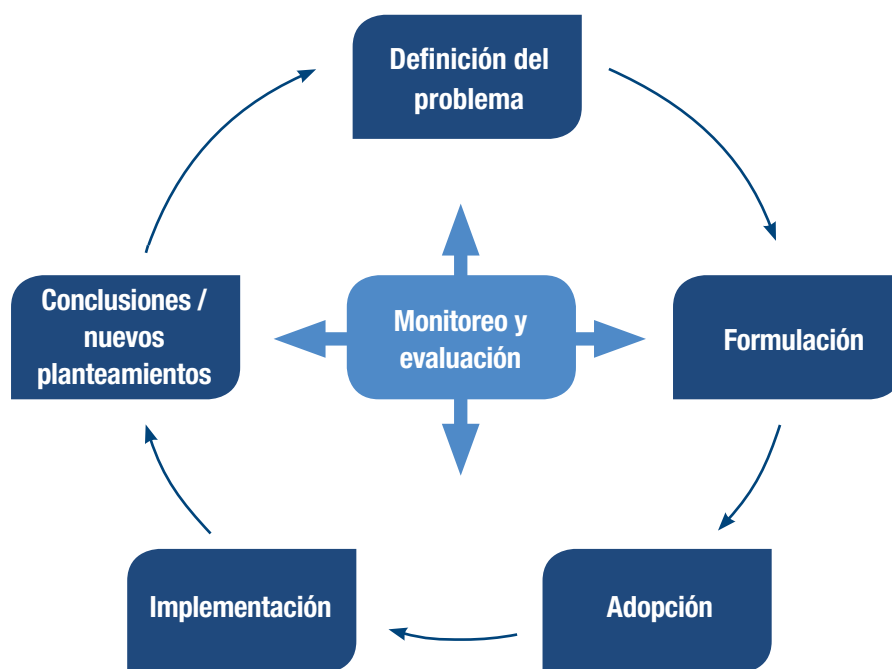
En esta sección se desarrollan los conceptos que comprenden aquellos elementos que intervienen en el proceso de construcción e implementación de las políticas públicas, centrándose particularmente en la importancia y los pasos requeridos para el seguimiento y la evaluación de políticas públicas en general, aplicables a la agricultura.

1. ¿Qué son las políticas públicas y cómo se gestionan?

La gestión de políticas públicas se refiere al proceso por el cual los poderes públicos traducen o transforman las demandas de la sociedad en acciones de gobierno (Subirats 1992:10-11). En este documento se entiende como política pública toda decisión formal del Estado para atender un problema real o potencial, la cual se expresa en un instrumentos de política. Esta definición reconoce que el Estado no es el único actor involucrado en la ejecución de las políticas públicas. En algunos países de las Américas los actores privados han asumido funciones públicas importantes y participan en la oferta de servicios públicos (Lindblom 1991:93-94) y en la canalización de fondos públicos para la realización de proyectos o programas de diverso tipo.

Como se resume en la Figura 1, el ciclo de las políticas públicas consiste de seis etapas complementarias (Ávalos y Holo 2014):

Figura 1. Etapas de las políticas públicas.



- Definición del problema: Se plantea cuál es el problema existente y qué se desea resolver.
- Formulación: Consiste en elaborar y planificar los objetivos, el contenido, el cuerpo y los indicadores de la política pública que posteriormente se implementará.
- Adopción: Implica la legitimación o la aceptación de la política por parte de las instancias tomadoras de decisión.
- Implementación: Es la aplicación (a través de sus instrumentos) de la política que fue formulada.
- Conclusiones: Son las correcciones a las políticas vigentes y/o las nuevas propuestas de políticas que puedan generarse como resultado de la evaluación.
- Evaluación: Consiste en el monitoreo y la valoración de la política implementada para obtener conclusiones que permitan retroalimentar el proceso.

Aunque en el esquema anterior se presenten seis etapas resumidas, sería un error pensar que el proceso de las políticas públicas se trata de pasos lineales y secuenciales que se comportan siempre de la misma manera (Abarca 2002:96). Por el contrario, usualmente las políticas son circulares y existe un “ir y venir” en sus distintas etapas en forma constante (Abarca 2002:102).

2. ¿Cómo se implementan las políticas públicas?

Las políticas públicas se cristalizan a través de instrumentos a los que se les asignan recursos para su puesta en práctica (Di Virgilio y Solano 2012:14). La forma más usual se da a través de leyes (que pasan por el parlamento, congreso o asamblea) o reglamentos que son contruidos para su ejecución. Los instrumentos de política son las herramientas utilizadas por los gobiernos para obtener los resultados deseados de las políticas; dentro de los principales instrumentos sobresalen los siguientes (IICA 2014:96-97):

- **Programas, proyectos, convenios y equivalentes:** Ponen en marcha las acciones que contribuyen al logro de los objetivos de la política. Incluyen aspectos operativos tales como el ámbito, la duración, las metas, los responsables, los presupuestos, las contrapartes y los sistemas de seguimiento, monitoreo y evaluación (SME).
- **Leyes, reglamentos, normas, decretos y similares:** Su finalidad es normar y adecuar a los objetivos de la política las conductas de los sujetos partícipes del instrumento (dentro de esta categoría se incluyen los impuestos, los aranceles, los subsidios y otros).
- **Permisos, certificados, licencias y registros:** Se utilizan para administrar, regular y gestionar eficientemente la política.
- **Sistemas de información y comunicación:** Facilitan la captura, la sistematización y la difusión de datos, informes, análisis, diagnósticos, proyecciones y resultados.

De acuerdo con Di Virgilio y Solano (2012:14), mientras las políticas se refieren a procesos políticos y sociales que se desarrollan en el tiempo, los programas remiten a una construcción técnica (y política), con capacidad de expresar la complejidad del problema, siendo el medio para establecer las prioridades de la intervención, ya que los programas permiten identificar y organizar los proyectos, definir el marco institucional y asignar los recursos necesarios.

Recuadro 1. ¿Qué son los instrumentos de las políticas?

Son iniciativas delimitadas que permiten materializar los contenidos de una política pública, logrando así los objetivos estratégicos y contribuyendo a resolver el problema público identificado. En otras palabras, son las herramientas que permiten “operacionalizar” o “aterrizar” las políticas públicas más amplias (IICA 2014: 98).

Se podría decir que las decisiones gubernamentales tienen niveles y jerarquías, ya que los programas y proyectos normalmente están subordinados y se derivan de las políticas, las cuales, a su vez, se formulan en el marco de la estrategia del país o territorio en cuestión. Aunque en la complejidad de los procesos políticos actuales las decisiones no siempre funcionan de esa manera, es claro que el intento de coordinar las políticas, los programas y los proyectos puede aumentar la eficacia de todos ellos (FAO 2004:14). Un avance importante en este sentido son las políticas basadas en resultados (distinto al enfoque de políticas basadas en actividades), donde es posible establecer la ruta de impacto y vincular cada instrumento de política (incluso de diferentes instancias del Estado) con el problema establecido y los resultados esperados.

Recuadro 2. ¿Cuál es la diferencia entre un programa y proyecto de políticas?

Los programas son conjuntos de proyectos que persiguen los mismos objetivos. Los proyectos, por su parte, son los instrumentos más operativos y concretos y se constituyen como la unidad mínima de asignación de recursos para el logro de los objetivos específicos, constituyendo el punto de partida más adecuado para formular apreciaciones sobre los programas. Los proyectos tienen una población objetivo o beneficiaria definida en función de la necesidad que se quiere satisfacer, una localización espacial y tiempos de inicio y cierre predefinidos (Di Virgilio y Solano 2012:14).

3. ¿En qué consisten los SME de políticas para la agricultura?

Como se evidenció anteriormente, los SME forman parte de las distintas etapas del proceso de políticas públicas. En primera instancia, los SME son un conjunto de herramientas y procesos que se relacionan y complementan entre sí y que responden al rastreo o análisis de “si lo que se está construyendo corresponde efectivamente con lo propuesto, y si se están utilizando adecuadamente los recursos requeridos” (Roscón 2010:46).

Recuadro 3. ¿Cuál es el propósito de los SME?

Según lo indica CIPPEC (2012), los SME “analizan permanentemente el grado en que las actividades realizadas y los resultados obtenidos cumplen con lo planificado, con el fin de detectar a tiempo eventuales diferencias, obstáculos o necesidades de ajuste en la planificación y ejecución” y permiten determinar la efectividad de los apoyos e incrementar, reducir o reorientar los esfuerzos en caso de ser necesario. Además, fortalecen la gestión de las políticas públicas al generar información y evidencia sobre su aplicación e impacto, favoreciendo con esto innovaciones y mejoras institucionales que promueven la competitividad, sustentabilidad de las cadenas agrícolas y mayores impactos.

Ante la complejidad de los sistemas políticos y las sociedades, los SME “ayudan a los encargados de formular las políticas y del proceso decisorio a rastrear los avances de un proyecto, programa o instrumentos determinados y demostrar su impacto” (Kusek y Rist 2005:1). Es por esto que los SME se vuelven fundamentales para optimizar el funcionamiento de los sistemas financieros, el empleo de los recursos humanos, la rendición de cuentas o accountability. Cuando estos sistemas se aplican apropiadamente, posibilitan tener una retroinformación continua dentro del sistema, lo cual a su vez facilita la orientación y reorientación de las políticas públicas (Kusek y Rist 2005:xvi) o redefinición de los instrumentos de política.

Debido a que los SME permiten conocer y evaluar si la inversión de los recursos públicos es realmente efectiva y eficaz, estos sistemas generan más confianza, legitimidad y apoyo político y popular a las acciones públicas implementadas (Kusek y Rist 2005:20). Esto además fortalece los procesos de rendición de cuentas horizontal (entre agentes o agencias del Estado; por ejemplo entre los poderes Ejecutivo, Judicial y Legislativo) y vertical (con el electorado y la sociedad) (O’Donnell 2004), los cuales a su vez son fundamentales para la construcción de democracias más transparentes. Es por estas razones que Roscón (2010:46) plantea que la creación de los SME ayuda a fortalecer la gobernabilidad de los países o regiones debido a que, además de mejorar la transparencia y la rendición de cuentas, fortalece “las relaciones intergubernamentales y la cultura de rendimiento dentro de los gobiernos para formular políticas y tomar decisiones de presupuesto”.

Figura 2. Funciones de los SME en la gestión de las políticas públicas.



De acuerdo con Mackay (2007:1-5, 9-11), Kusek y Rist (2005) y Roscón (2010), los SME son de utilidad para:

- a) Considerar las buenas prácticas y lecciones aprendidas de experiencias anteriores en la formulación de las nuevas políticas (y de sus instrumentos).
- b) Asegurar que las políticas formuladas contribuyen a la consecución de los objetivos “mayores” planteados.
- c) Retroalimentar al sistema para facilitar la orientación y reorientación de las políticas públicas.
- d) Incrementar la eficiencia de la inversión, el gasto y los recursos humanos involucrados en el proceso de la gestión de las políticas públicas.
- e) Identificar y analizar las causas del éxito o fracaso de las políticas públicas en el cumplimiento de sus objetivos.
- f) Permitir una mayor transparencia, legitimidad y apoyo político a la gestión pública.
- g) Reforzar la participación de la sociedad civil en la demanda de acciones más eficaces y mejores desempeños.

4. ¿Cuáles son las diferencias entre el monitoreo, el seguimiento y la evaluación?

Es necesario clarificar las diferencias entre los sistemas de monitoreo/seguimiento y los sistemas de evaluación, porque aunque complementarios entre sí, son disímiles en cuanto a los objetivos que buscan y los procesos que siguen. Estas diferencias se presentan en el Cuadro 1.

Cuadro 1. Definición y diferencias entre seguimiento/monitoreo y la evaluación.

	Seguimiento/monitoreo	Evaluación
Objetivos	Asegurar que el proyecto esté encaminado hacia el objetivo propuesto y que las acciones planificadas se cumplan eficientemente. Busca optimizar los procesos y los resultados de las políticas.	Determinar la relevancia y el grado de satisfacción en el logro de los objetivos de la política, así como el grado de eficiencia, la efectividad, los impactos logrados y su sostenibilidad.
¿Qué son?	Es una función continua que utiliza la recolección sistemática de datos y el cálculo de indicadores para medir el grado de avance y logros obtenidos en función de los objetivos planteados y de los recursos asignados.	Son valoraciones o estimaciones que proporcionan información objetiva sobre los procesos de la política (o sus instrumentos), permitiendo la incorporación de lecciones aprendidas en el proceso.
Periodicidad	Son procesos continuos y permanentes.	Se realiza en períodos establecidos y es de corte transversal.
¿Cuáles son sus funciones?	<ul style="list-style-type: none"> - Ofrecer información sobre la situación de las políticas (sus programas o proyectos) en un momento y tiempo determinado, en relación con los objetivos. - Aclarar los objetivos del programa. - Enlazar actividades y sus recursos con los objetivos. - Traducir los objetivos en indicadores de desempeño medibles (operacionalizar). - Obtener datos y resultados reales a partir de estos indicadores y contrastarlos con los objetivos planteados. - Informar sobre los avances y lanzar alertas sobre problemas y ajustes necesarios. 	<ul style="list-style-type: none"> - Ofrecer evidencias de por qué los objetivos y los impactos se están o no logrando. - Buscar resolver problemas de causalidad o de cómo una variable “x” afecta a otras. - Examinar el proceso de ejecución. - Analizar resultados que hayan surgido, pero que no se propusieron. - Brindar conclusiones de los programas y registrar lecciones aprendidas. - Ofrecer recomendaciones de mejoras y retroalimentación.

Fuente: Con base en OCDE, citado por Kusek y Rist 2005:12.

Aunque tienen claras diferencias, los sistemas de monitoreo y evaluación deben ser complementarios. La evaluación es un proceso “que debe analizar el estado actual de un proyecto en comparación con lo planeado con la finalidad de ver qué se necesita hacer para alcanzar los objetivos previstos”, por lo que es importante también “monitorear las acciones del proyecto bajo un esquema de supervisión que permita visualizar factores de riesgo que puedan convertirse en problemas latentes para emprender acciones que permitan difuminarlos” (Romero 2013:38).

5. ¿Cuál es la diferencia entre los enfoques de ejecución de actividades y el enfoque de resultados en los SME?

Aunque hasta este punto se han tratado casi por igual, no todos los SME tienen los mismos objetivos. Por ejemplo, Kusek y Rist destacan la existencia de al menos dos tipos de SME a) los sistemas tradicionales con un enfoque en la ejecución y b) los sistemas basados en resultados. Mientras los SME basados en la ejecución se enfocan en asegurar el cumplimiento de las actividades, programas y la ejecución de los presupuestos, los SME basados en resultados se enfocan en asegurar la eficiencia y eficacia de las acciones implementadas, así como la calidad e impacto de las mismas (Kusek y Rist 2005:1-2, 15-16).

En el caso de un proyecto agrícola, los SME basados en la ejecución buscarían el cumplimiento de todas las actividades planificadas (capacitación, otorgamiento de créditos, construcción de infraestructura, etc.), dejando de lado el monitoreo y evaluación del impacto y resultados. Aunque permiten obtener información valiosa, los SME basados en la ejecución no miden directamente el éxito o fracaso de la política (o sus instrumentos) ni dan cuentas sobre el cumplimiento de los objetivos planificados en su formulación. De esto se encargan los SME basados en resultados.

En vez de evaluar o dar seguimiento a la realización de las actividades planificadas o la ejecución del presupuesto programado, el seguimiento y/o evaluación por resultados de los proyectos agrícolas se enfocaría en determinar si las actividades realizadas (capacitaciones, créditos, infraestructura, etc.) tuvieron un impacto en las transformaciones que se pretendían lograr (incremento en productividad, ingreso de los productores, etc.).

En lugar de discutir sobre cuál tiene mayores ventajas, la literatura reciente concluye que debido a que buscan objetivos diferentes, los SME enfocados en la ejecución y los SME enfocados en los resultados son complementarios y deben apoyarse entre sí. Esta complementariedad entre ambos sistemas aumenta en aquellos casos donde las políticas, arreglos institucionales y presupuestos públicos se asignan en función de los resultados e impactos esperados, por lo que es más sencillo establecer una cadena de resultados (rutas de impacto) entre las actividades, los productos, los resultados y los impactos esperados.



II. Evolución de los SME en el mundo: una mirada hacia las Américas

Esta sección analiza los antecedentes y las motivaciones que dieron origen a los SME y cómo evolucionaron, poniendo especial atención en los SME de políticas la agricultura.

1. Surgimiento y características de los SME

Posiblemente las mayores experiencias en SME en el mundo se encuentran en los gobiernos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Todos los países pertenecientes a esta organización comparten la idea de que “para que un gobierno mejore su desempeño, es necesario que realice” esfuerzos de seguimiento, monitoreo y evaluación de políticas.

Producto de este convencimiento, los países de la OCDE se han distinguido no solo por los estudios sobre prácticas de seguimiento y evaluación, sino también (y sobre todo) por los esfuerzos de presupuestación y administración de recursos públicos por resultados (Mackay 2007:12). Esto implica utilizar la información resultante del seguimiento y los hallazgos de la evaluación en el redireccionamiento de las políticas y sus instrumentos.

Sin embargo, como se muestra en el Cuadro 2, los enfoques de los presupuestos por resultados pueden diferir en sus alcances. Mientras en algunos casos los presupuestos son elaborados directamente a partir de los resultados del monitoreo y la evaluación, en otros constituyen solo recomendaciones.

Cuadro 2. Principales enfoques de los presupuestos por resultados.

Presupuesto basado en resultados directos	Presupuesto basado en resultados indirectos	Presupuesto por presentación de resultados
La asignación del presupuesto para los programas está basada en su desempeño y en la medición de resultados (productos o efectos directos).	La información resultante de los SME constituye solo un insumo para la asignación del presupuesto de las políticas (y sus instrumentos). En estos casos la asignación también considera otras variables, como las prioridades de las políticas del gobierno.	La información resultante de los SME se utiliza para informar sobre los resultados obtenidos (o esperados en el futuro) de la ejecución de los presupuestos, la cual no tiene ningún carácter vinculante e incluso puede no tener influencia alguna en la toma de decisiones de presupuesto.

Fuente: Mackay 2007:10.

Aunque hoy en la mayoría de los países de la OCDE la evaluación del desempeño de los programas y ministerios forma parte de las normas aceptadas de gobierno (institucionalizadas), esto no siempre ha sido así. Los primeros antecedentes de los SME en la OCDE se remontan al seguimiento que se le realizaba en los años 60 y 70 a las políticas o programas sociales (Kusek y Rist 2005:14), que se dieron en algunos países con el fortalecimiento de los Welfare States (Picó 1999). Posteriormente, en los años 80 y 90, los gobiernos de estos países utilizaron la evaluación y el seguimiento para hacer gestión presupuestaria, reflexionando sobre los métodos para reducir el gasto público y recortar programas sociales y públicos (Kusek y Rist 2005:14), lo cual podría explicarse por el contexto mundial de despliegue de la globalización, el debilitamiento de los estados de bienestar, las propuestas de reducción del estado y los procesos de ajuste estructural (Barba 2005:51-53).

En los años siguientes, los SME se expandieron a los países en desarrollo, debido principalmente a las prácticas exigidas por organizaciones internacionales y donantes. La crisis económica sufrida por el continente americano durante los años 80 trajo consigo un aumento de la intervención de organismos internacionales (incluyendo los financieros) que realizaron préstamos condicionados a diferentes países del continente (Rovira 2004:314-315), los cuales exigían condiciones de seguimiento y evaluación de las políticas de los países firmantes. Considerando que gran parte de los países en desarrollo experimentaron una fuerte presencia de las agentes internacionales en el diseño, el financiamiento y la evaluación de programas y políticas, son muchos los casos donde los SME surgen con el objetivo de medir los resultados del financiamiento de la cooperación (Barba 2005:78). La necesidad del financiamiento y la obligatoriedad de cumplir con los requisitos específicos de las organizaciones/países donantes, se convirtieron en factores explicativos del surgimiento de los SME en el mundo (Kusek y Rist 2005:14).

Más recientemente, la presión para la adopción de SME ha venido principalmente de parte de los bloques económicos u organizaciones internacionales que los establecen como requisito para su adhesión (Kusek y Rist 2005:5). Dentro de las principales “fuerzas” que promueven la implementación de SME sobresalen los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), la Agenda Post-Desarrollo 2015 (Agenda 2030), la Iniciativa de País Pobre Muy Endeudado (IPPME), la Financiación de la Alianza Internacional para el Desarrollo (AID), la Organización Mundial del Comercio (OMC) y los requerimientos para nuevos miembros de la Unión Europea (UE) (Mackay 2007:17), así como la asignación de fondos estructurales de esta unión de países (Kusek y Rist 2005:5), entre otros.

Paralelamente a la exigencia de contar con SME por parte de financiadores, donantes, bloques económicos u otras fuerzas, los países en desarrollo han recibido gran ayuda en el tema por parte de programas del Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), entre los más destacados.

Desde la década anterior, el BM cuenta con un programa regional que apoya la creación de SME en América Latina². Es ampliamente reconocido el empuje que esta institución ha dado a la investigación y sistematización de buenas prácticas sobre los SME, además del soporte que ha ofrecido (en conjunto con el BID y la Cooperación Española) a la Red de Monitoreo y Evaluación de América Latina y el Caribe, que pretende servir de escenario para el análisis de los logros y dificultades encontrados durante la institucionalización de los SME en los niveles

2. Estas mismas prácticas han sido emuladas por el Banco Asiático de Desarrollo y el Banco Africano de Desarrollo.

nacional y subnacional (www.redlacme.org). Además, desde inicios de la década de los 90 el BM ha liderado la evaluación de programas puntuales en ALC, incluidos varios enfocados en la agricultura, como las evaluaciones de los programas de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) de México³.

El BID inició en la década de los 90 apoyando a algunos países de la región con la contratación de consultores especializados y con las capacitaciones dirigidas a técnicos nacionales. Posteriormente, en el 2005 estableció un programa de ayuda a ALC para la creación y el fortalecimiento de sus SME (Mackay 2007:19).

El FMI, por su parte, realiza desde hace varias décadas actividades de supervisión de las políticas económicas y financieras de sus 188 países miembros. Además, para los países receptores de préstamos, realiza monitoreo y análisis de políticas con mayor profundidad. Este es el caso de la mayoría de los países de ALC.

Además del apoyo que han recibido de parte de estas instituciones, en ALC funcionan varias iniciativas que apoyan a los países en la construcción, la implementación y el uso de los SME. Sobresale la iniciativa Regional Centers for Learning on Evaluation and Results (CLEAR), que es un proyecto global que tiene como objetivo fortalecer las capacidades y los sistemas de monitoreo y evaluación y de gestión de desempeño, para así impulsar que las decisiones de política pública se fundamenten en los resultados obtenidos y la evidencia empírica disponible (www.clear-la.org). En relación con esto, también destaca la organización Plataforma Regional de Desarrollo de Capacidades en Evaluación de América Latina y el Caribe (PREVAL) que desde 1997 asesora a gobiernos, unidades técnicas y organizaciones rurales para fortalecer sus capacidades para diseñar y desarrollar sistemas de planificación, seguimiento y evaluación, como espacios de producción de información para la toma de decisiones y el aprendizaje (www.preval.org).

Además de los mencionadas anteriormente, existen programas o servicios supranacionales que sirven de instrumento para el monitoreo de políticas agrícolas en la región. Un ejemplo es Agrimonitor del BID, el cual consiste en un sistema de monitoreo de políticas agropecuarias que estima los apoyos recibidos por el productor (según metodología OCDE). Este sistema, lanzado en 2014, pretende mejorar la comprensión que las políticas agropecuarias de los países de ALC tienen en la seguridad alimentaria, la integración comercial, la competitividad, la pobreza rural y el cambio climático (<http://agrimonitor.iadb.org/en>).

Otro ejemplo de estas metodologías supranacionales son los exámenes de política que realiza la OMC, que aunque se refieren principalmente a políticas comerciales, en realidad el espectro de análisis es amplio al contemplar las políticas de apoyo doméstico, de acceso a mercados, de competencia de las exportaciones, de medidas sanitarias y fitosanitarias y de obstáculos técnicos al comercio, entre otras. Para ello la OMC cuenta con el Mecanismo de Examen de las Políticas Comerciales (<http://bit.ly/2dzKzdv>) que todos sus Miembros deben cumplir, aunque la frecuencia con que se realiza el examen de cada país depende de su nivel de participación en el comercio mundial (además de estas metodologías, en el Recuadro 4 se analizan los instrumentos de seguimiento y evaluación de políticas aplicados por la OCDE).

3. De la Garza, T. 28 oct 2015. Evaluación de políticas para la agricultura en México (entrevista). Distrito Federal, Ciudad de México. CONEVAL.

Recuadro 4. Acciones de la OCDE: Agricultural Policy Monitoring and Evaluation

Como parte de los esfuerzos de la OCDE para mejorar los procesos de construcción de las políticas públicas, desde hace algunos años se desarrolla la iniciativa Agricultural Policy Monitoring and Evaluation. Su objetivo es monitorear y evaluar las políticas para la agricultura tanto de los países miembros de dicha organización como de diversas economías emergentes. Para este propósito, la OCDE elaboró una metodología que en términos generales permite estimar y desagregar el apoyo directo recibido por los productores agrícolas (apoyos que pueden o no basarse en área plantada, producción, insumos, etc.) y los gastos realizados por los gobiernos en el financiamiento de los servicios generales para la agricultura (infraestructura, innovación, inspección, mercadeo, promoción, etc.). Paralelamente, el análisis evalúa y analiza las características de los instrumentos de políticas públicas y las medidas relacionadas con la agricultura que se implementaron en el período de estudio, para posteriormente plantear conclusiones y recomendaciones útiles para la toma de decisiones de los países.

Durante el 2015 se realizaron evaluaciones de políticas para la agricultura en 49 países de la OCDE y otros países emergentes, incluyendo varios de la región. Es de resaltar que desde hace algunos años el BID contribuye en la construcción de los indicadores de apoyo a la agricultura de los países de ALC (disponible en <http://bit.ly/2azDQjy>).

Para más detalle véase <http://bit.ly/1Bdmqzp> (OCDE 2013, 2014 y 2015a).

2. La evolución de los SME en la agricultura

Es notable el vacío en la bibliografía y la falta de registro de experiencias acerca de los SME en la agricultura. Por ejemplo, en los libros/manuales de políticas para la agricultura anteriores a 1990 se incluían múltiples elementos sobre los distintos procesos y etapas de las políticas para la agricultura, pero prácticamente ninguno hacía referencia a los SME (FAO 2004). Sin embargo, eso no implica que no hayan existido esfuerzos de construcción e implementación de SME de políticas, programas y proyectos agrícolas.

Por ejemplo, Dirven (2007) expone que en algunos países europeos las redes de datos sobre contabilidad de fincas (Farm Accountancy Data Networks, FADN) existen desde hace más de 60 años y han sido utilizadas como instrumento para monitorear y analizar las políticas para la agricultura (Dirven 2007:17). La Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura) y el BM han mostrado que los primeros intentos de monitoreo y la evaluación de proyectos de agricultura y desarrollo rural en el mundo inician a mediados de la década de los años 70 del siglo pasado (GDPRD et al. 2011:7).

En sus inicios el monitoreo y la evaluación de las políticas para la agricultura se enfocaba en proyectos y su principal objetivo era generar retroalimentación sobre el cumplimiento de las actividades y la ejecución de presupuestos programados, de manera que se conociera si el proyecto se estaba implementando de acuerdo a las expectativas (GDPRD et al. 2011:7-8). A partir de la década de los 90 y motivado por las exigencias de la cooperación internacional, los SME pasaron del plano del proyecto al plano del programa sectorial. De esta manera, las tareas de monitoreo y evaluación “se convirtieron en funciones en los ministerios sectoriales donde se establecieron unidades para tales propósitos. En ocasiones, las unidades sectoriales reemplazaron por completo a las unidades de proyecto” (GDPRD et

al. 2011:8-9). En general, la vieja práctica de que cada proyecto diseñaba y desarrollaba sus propios procedimientos de monitoreo y evaluación fue reemplazada por un estilo más centralizado con procedimientos y formatos estándar, “de modo que las estadísticas pudieran compilarse en informes sectoriales” (GDPRD et al. 2011:8-9). Sin embargo, el cambio hacia un modelo más centralizado no significó que las instituciones rectoras avanzaran totalmente en la generación de los estándares de seguimiento y evaluación.

Además, en esa misma década (los años 90) empezó a popularizarse la idea de una gestión de la agricultura y del medio rural basada en resultados. Esto trajo consigo un cambio no solo del énfasis (del monitoreo de insumos y productos hacia la medición de resultados), sino del instrumental y fuentes de información. Desde el enfoque anterior, la gran mayoría de los datos se podían generar mediante los sistemas de información internos, pero con el nuevo enfoque de resultados se hizo necesario incorporar las opiniones de los clientes/beneficiarios. De esta manera, se amplió la gama de herramientas, instrumentos y fuentes de datos, aplicando encuestas, entrevistas y metodologías como los grupos focales, lo que exigía nuevas capacidades en monitoreo y evaluación de las instituciones ejecutoras de programas y proyectos (GDPRD et al. 2011:9).



III. Los SME en la agricultura de las Américas: buenas prácticas y lecciones aprendidas⁴

En términos generales, la bibliografía especializada resume en 14 puntos los pasos requeridos para la construcción e implementación de los SME (Kusek y Rist 2005, Roscón 2010:48, Mackay 2007). Un resumen se presenta en la (más detalles en el anexo 1)

Figura 3. Dimensiones y etapas en los procesos de seguimiento, monitoreo y evaluación.



Fuente: Con base en Kusek y Rist 2005, Roscón 2010:48 y Mackay 2007.

Aunque la literatura coincide en la importancia de seguir estos 14 pasos, la experiencia de los países más avanzados en el tema ha demostrado que la construcción, la implementación y la sostenibilidad de los SME no son procesos meramente técnicos, ya que involucran apoyos políticos que dependen de voluntades e iniciativas a distintos niveles de gobierno. Además, se ha evidenciado que “no existe un método correcto y único para construir estos sistemas”, ya que estos deben responder a las etapas de desarrollo y particularidades (culturales, contextuales, políticas, socioeconómicas, institucionales) según país o territorios (Kusek y Rist 2005:2).

4. El IICA y los autores del presente documento les agradecen a las personas que fueron entrevistadas por sus valiosos aportes, sin los cuales la realización de este documento no hubiera sido posible.

Considerando tanto los 14 pasos metodológicos señalados y los procesos políticos relacionados, la experiencia ha demostrado que los factores críticos que determinan el éxito de los SME en la agricultura son⁵:

1. Asegurar la institucionalización y la sostenibilidad política, técnica y financiera de los procesos de seguimiento y evaluación de las políticas para la agricultura.
2. Asegurar que las instituciones evaluadoras y evaluadas cuenten con los recursos gerenciales y técnicos requeridos para el monitoreo y la evaluación.
3. Seleccionar adecuadamente los instrumentos de política que serán objeto de seguimiento y evaluación: ¿políticas, programas o proyectos?
4. Asegurar que las herramientas y metodologías utilizadas para el seguimiento y la evaluación sean las óptimas o las adecuadas a los objetivos del ejercicio.
5. Seleccionar el modelo de monitoreo y evaluación que maximice la participación de todas las partes y dé objetividad al proceso.
6. Asegurar que los resultados del monitoreo y la evaluación sean utilizados en todas las etapas del ciclo de políticas.

Figura 4. Factores críticos para la gestión de los SME en la agricultura.



5. Además de los seis puntos reseñados, se reconoce la gran importancia de las tecnologías de la información y comunicación (TIC) dentro de la construcción y consolidación de SME en la agricultura. Aunque este tema no fue considerado como un factor adicional, se tratará por aparte en un recuadro.

Para identificar el avance de la región en cada uno de estos factores críticos (resumidos en la figura 4), y a la vez identificar buenas prácticas y lecciones aprendidas que puedan ser de utilidad para los países que se encuentran desarrollando iniciativas en el tema, la presente sección analiza la experiencia de cinco países de la región: Colombia, Brasil, Chile, México y Canadá.

Antes de adentrarse en el análisis de cada uno de los asuntos críticos, y con el objetivo de que el lector cuente con insumos para comprender mejor las buenas prácticas y las lecciones aprendidas en materia de SEM de políticas para la agricultura en los cinco países analizados, a continuación se presenta un rápido resumen de las particularidades de cada modelo utilizado.

Como se dijo anteriormente, no existen recetas para el seguimiento, el monitoreo y la evaluación de políticas para la agricultura. Los modelos institucionales utilizados dependerán del grado de madurez y desarrollo de la cultura de seguimiento y evaluación de cada país. Tal y como lo muestra la figura 5, los modelos pueden ir desde los centralizados en instituciones que tienen el mandato de monitorear y evaluar las políticas prioritarias (ministerios de planificación o instituciones de evaluación), y para esto cuentan no solo con un marco legal robusto y coherente, sino con presupuestos y capacidades técnicas especializadas, hasta los modelos donde los encargados de estas funciones son las mismas instituciones sectoriales encargadas de la implementación de las políticas (ministerios de agricultura y ganadería).

Figura 5. Los modelos institucionales para el SME de políticas agrícolas.



Aunque existen ambos extremos, en lo referente a las políticas para la agricultura generalmente los países de la región han optado por modelos intermedios, en que instituciones evaluadoras centralizadas tienen el mandato de monitorear y evaluar las políticas transversales consideradas como prioritarias (por ejemplo, las políticas para la agricultura que contribuyen a las macropolíticas sociales o pertenecientes a los planes de desarrollo) y las instituciones sectoriales realizan el seguimiento y evaluación de los instrumentos (programas o proyectos) que tienen fines más específicos (aumento de la productividad, acceso a mercados, etc.), contando siempre con el acompañamiento (tanto técnico como financiero) de la institución rectora en seguimiento y evaluación. En los casos estudiados, los modelos utilizados para los SME se resumen en:

México: El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) es el ente encargado de la evaluación de todas aquellas políticas que forman parte de la gran política social. Como parte de esta tarea, define los tiempos y las metodologías por utilizar en el seguimiento y evaluación de los programas de todas las carteras que contribuyan a la política social (incluidos los agrícolas). En paralelo, la SAGARPA cuenta con sistemas propios para el monitoreo y evaluación de algunos programas y proyectos específicos, generalmente a través de agencias externas como la FAO o el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA).

Colombia: El Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados (SINERGIA) se ha consolidado como una de las fuentes de información más relevantes en materia de seguimiento y evaluación de políticas públicas. El sistema, liderado desde el Departamento Nacional de Planeación (DNP), gestiona el manejo de la información relacionada con la agenda de evaluación, el seguimiento al Plan Nacional de Desarrollo y el afianzamiento de la cultura de gestión pública por resultados en el país. Como parte de sus funciones, realiza seguimiento de las políticas que contribuyen al Plan Nacional de Desarrollo y además realiza evaluaciones a las políticas prioritarias según criterios establecidos por el DNP, además de apoyar a las instituciones sectoriales en la evaluación de los programas o proyectos que estos consideren requieren evaluación (ofrecen cooperación técnica).

Chile: La legislación le otorga al Ministerio de Desarrollo Social (MDS) la potestad y responsabilidad de realizar el monitoreo de todos los programas sociales. La Dirección de Presupuestos (DIPRES) es la encargada de realizar estas tareas, incluida la evaluación, en los programas no sociales (agricultura, investigación científica, economía, etc.). Asimismo, la DIPRES⁶ tiene la facultad de realizar evaluaciones ex post de todos los programas e instituciones (sociales y no sociales), y para esto cuenta con metodologías específicas. Si bien la DIPRES tiene la responsabilidad de evaluar todo tipo de programas e instituciones, las entidades ejecutoras pueden tener sus propios sistemas de gestión, seguimiento y evaluación, lo cual es a su vez incentivado por la DIPRES⁶. Este es el caso del INDAP, que cuenta con un sistema propio para monitorear y evaluar los principales programas de apoyo al sector agrícola.

Canadá: Debido a su condición de país federalista, el modelo de políticas para la agricultura de Canadá se compone de políticas federales que son acompañadas con políticas provinciales y territoriales (Olona 2015 y Colomé 2010). A nivel federal, el Gobierno rea-

6. Darville, P. 27 oct 2015. Evaluación de políticas para la agricultura en Chile (entrevista). Santiago, Chile. DIPRES.

liza autoevaluaciones de medición de desempeño y efectividad de todos los programas de políticas federales a través del Treasury Board Policy on Evaluation (OCDE 2015b), que es el ente responsable de la rendición de cuentas, la ética de asuntos financieros y de la gestión administrativa, la contraloría y la aprobación de reglamentos⁷. Los departamentos del gobierno federal son los responsables de la evaluación de cada programa de la política agrícola. A lo interno de la Agriculture and Agri-Food Canada (AAFC), la Office of Audit and Evaluation (OAE) se encarga de evaluar al personal, los programas y el rendimiento de los mismos⁸ por medio de un equipo de trabajo independiente de las operaciones del programa evaluado.

Brasil: Este país no cuenta con una institución especializada en que se centralice las labores de seguimiento y evaluación de las políticas públicas. Por el contrario, ha establecido un conjunto de estructuras que realizan evaluaciones y monitoreo con diferentes objetivos y visiones. De esta forma, los ministerios cuentan con estructuras propias para el seguimiento y evaluación de sus políticas. Este es el caso del Ministerio de Planeamiento, Presupuesto y Gestión (MPOG), que se encarga del monitoreo del Plan Plurianual (PPA), el programa cuatrienal que incluye la política agrícola y de medio ambiente⁹. Esto se repite en muchos otros ministerios que monitorean y evalúan sus políticas propias, dentro de los que sobresalen el Ministerio de Desarrollo Social (MDS), el Ministerio de Desarrollo Agrario (MDA) y el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Abastecimiento (MAPA). En algunos casos, como en el MDS, los ministerios cuentan con secretarías encargadas de la evaluación y el seguimiento. Además de las evaluaciones realizadas por el Estado, algunas universidades y centros académicos realizan evaluaciones de programas de interés mayor, como los casos de las universidades o del Instituto de Investigación y Economía Aplicada (IPEA), los cuales evalúan políticas públicas —la mayoría de impacto— de políticas para la agricultura¹⁰. En ese mismo sentido, destacan las actividades de la Compañía Nacional de Abastecimiento (CONAB), que también realiza evaluaciones y seguimientos en materia de abastecimientos y alimentos¹¹.

Las particularidades de cada modelo se analizan a continuación utilizando como guía los seis factores críticos para el éxito de los SME mencionados arriba.

1. La institucionalización y la sostenibilidad técnica, política y financiera de los SME de la agricultura

En primera instancia, es necesario aclarar que los procesos de institucionalización son complejos y no deben verse como estadios rígidos o invariables, sino más bien, justamente, como procesos. La institucionalización de los procesos de la política pública consiste en procesos propios de renovación, regeneración y creación de estructuras que le dan vida propia a una organización, instrumento, instancia o ente, gracias al desarrollo de procesos ejecutados de forma permanente y predecible. (Rosales 2009).

7. Winker, D. 11 dic 2015. Evaluación de políticas para la agricultura en Canadá (entrevista). Canadá. Agriculture and Agri-Food Canada

8. Le Vallée, J. 10 dic 2015. Evaluación de políticas para la agricultura en Canadá (entrevista). Canadá. Centre for Food in Canada

9. Bittencourt, B. 13 nov 2015. Evaluación de políticas para la agricultura en Canadá (entrevista). Brasilia, Brasil. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão

10. Idem

11. Intini, M. 13 nov 2015. Evaluación de políticas para la agricultura en Canadá (entrevista). Brasilia, Brasil. CONAB

Según GDPRD et al. (2011:xiv), el entorno ideal para establecer buenos SME requiere el cumplimiento de algunas condiciones básicas: “(i) existe una demanda fuerte y estable de información; (ii) se aplica ampliamente el concepto de gestión por resultados; (iii) se utiliza de forma sistemática información oportuna y pertinente para mejorar la toma de decisiones, y (iv) existen sistemas que aseguran la disponibilidad de información fiable y pertinente cuando es necesario”.

Algunos de estos factores han estado presentes en países de las Américas, lo que ha contribuido al surgimiento, consolidación, sostenibilidad e institucionalización de los SME en la región. Como factor macroeconómico y político sobresale la llegada de la tercera ola de democratización a los países de América (Huntington 1994), la cual generó una mayor exigencia de procesos de participación ciudadana, mayor acceso a la información pública, transparencia y rendición de cuentas. En general, cada vez más las ciudadanías del continente han venido exigiendo políticas y servicios sociales y económicos de calidad y mayor eficiencia, además de solicitar que los procesos públicos sean más transparentes y que haya mejor gestión pública. Esto ha impulsado a que los países realicen esfuerzos como en la implementación paulatina del modelo de gestión por resultados, acompañado de los SME, transitando desde el enfoque gerencial burocrático hacia la gobernanza o mayor eficiencia y eficacia en el uso de los recursos del sector público (de Santamaría 2013:70). Aunque es de reconocer que estos esfuerzos no han iniciado en las políticas, programas o proyectos agrícolas, en muchos casos el monitoreo y evaluación de instrumentos de políticas para la agricultura o rurales han sido incluidos dentro de los componentes sociales (que si fueron prioritarios en las etapas iniciales).

Además de los procesos de democratización y el debilitamiento de los regímenes autoritarios, dentro de los factores que han sido caldo de cultivo para el surgimiento de los SME se pueden mencionar las acciones colectivas ciudadanas que solicitan mayor transparencia, las acciones de la oposición política a los gobiernos (tanto en los congresos como en el sistema político general) y las condiciones socioeconómicas de un país (por ejemplo un país con déficit fiscal, deudas importantes o dependiente de la cooperación externa podría estar más interesado en formar los SME). Algunos ejemplos de esto se pueden encontrar en la región.

En México, por ejemplo, uno de los primeros esfuerzos para el monitoreo y la evaluación de las políticas públicas se dio en el año 2000, cuando el partido oficialista (que había gobernado el país por más de 70 años) perdió las elecciones presidenciales ante el candidato opositor del Partido Acción Nacional. Con el objetivo de minimizar el uso electoral de los programas sociales ante un cambio de gobierno, se buscó que los programas gubernamentales generaran información detallada sobre el objetivo y el destino de sus gastos. Es decir, se buscó mejorar la transparencia en el gasto a través del establecimiento de nuevas formas, reglas y mecanismos de evaluación. Esto facilitó la creación del mandato obligatorio (1999-2000) de generar evaluaciones externas a todos los programas que estén sujetos a reglas de operación¹².

En Chile, el Sistema de Evaluación y Control de Gestión tiene sus orígenes en 1997, dando inicio a la evaluación de programas gubernamentales. Lo anterior, en el marco de un protocolo de acuerdo firmado entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo del momento, en el marco de la tramitación de la Ley de Presupuestos, con el objetivo, entre otros, de transparentar la gestión

12. Martínez, E. 28 oct 2015. Evaluación de políticas para la agricultura en México (entrevista). Distrito Federal, Ciudad de México. CONEVAL.

pública. Con el transcurrir del tiempo se han creado distintas líneas de evaluación, entre ellas la evaluación de impacto y la evaluación del gasto institucional, con esta última, ampliando el foco de la evaluación desde una mirada programática a una de carácter institucional¹³.

En el caso de Colombia, aunque el sector agrícola ha sido objeto de evaluaciones desde los años 80 y 90, estas empezaron a tener más relevancia en los años 2013-2014 con el inicio de los diálogos de paz¹⁴, lo cual se ha visto reflejado en las evaluaciones del 2014 y 2015¹⁵. Es de esperar que las evaluaciones en este sector se incrementen dado el papel que tiene la ruralidad y la agricultura en la agenda del post-conflicto.

Además de los factores anteriores, el desarrollo e institucionalización de los SME en la región también ha respondido principalmente a:

1. Los procesos paulatinos y escalonados: Como todo proceso inmerso en las prácticas culturales de la sociedad y de las instituciones, la institucionalización de los SME no se genera ni cambia de la “noche a la mañana”, sino que debe pasar por diversas etapas. En México, por ejemplo, la cultura de monitoreo y evaluación de las políticas públicas fue surgiendo desde la parte presupuestal y programática, que promovió la generación y el análisis de información de los programas y los componentes de políticas. Se inició con informes periódicos que posteriormente se convirtieron en sistemas de indicadores para el seguimiento de actividades y presupuesto¹⁶.

En Chile la construcción y el desarrollo del SME en la agricultura también ha sido un proceso paulatino que no se ha logrado de un día para el otro. Tal como lo indica Carlos Méndez (INDAP), antes de ampliar el monitoreo y la evaluación, esta institución inició con un sistema modesto que buscaba contribuir al seguimiento y control del trabajo de las instancias relacionadas con apoyos al productor.

En Brasil, la Secretaría de Evaluación y Gestión de la Información (SAGI) del MDS inició encargándose de procesos puntuales que posteriormente fueron creciendo. Aunque inicialmente su función se limitaba a la formación de capacidades en diagnósticos sociales y agrícolas a los gestores municipales, actualmente ha ampliado sus acciones y se encarga del seguimiento a programas puntuales a través de múltiples indicadores y de realizar evaluaciones de políticas¹⁷.

Los esfuerzos de monitoreo y evaluación de políticas agrícolas deben iniciar paulatinamente y no pretender abarcar todo el universo de políticas, programas y proyectos. La experiencia ha demostrado que es mejor iniciar con pilotos, con casos específicos y con sectores que sí les interesa impulsar la evaluación (poca oposición). Los resultados de estas experiencias pueden servir como casos demostrativos ante otras instituciones de la agricultura

13. Darville, P. 27 oct 2015. Evaluación de políticas para la agricultura en Chile (entrevista). Santiago, Chile. DIPRES.

14. Se refiere a los diálogos de paz entre el Gobierno y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), que finalizaron recientemente y estaban en proceso de referendo a la culminación de edición de este documento.

15. Torres, A. 09 de nov 2015. . Evaluación de políticas para la agricultura en Colombia (entrevista). Bogotá, Colombia. ExDirector Evaluación SINERGIA.

16. González, A. 24 oct 2015. Evaluación de políticas para la agricultura en México (entrevista). Distrito Federal, Ciudad de México. exConsultor proyecto Evaluación y análisis de políticas públicas para la Agricultura FAO-SAGARPA.

17. Borges, D. Evaluación de políticas para la agricultura en Canadá (entrevista). Brasilia, Brasil. Ministerio de desarrollo social.

Además de los mencionados anteriormente, la literatura registra casos similares en que el avance paulatino y el iniciar con experiencias piloto han sido fundamentales. En El Salvador, por ejemplo, desde el período 2001-2007 se había iniciado un proceso de planificación estratégica participativa que tenía como objetivo imponer una gerencia y presupuesto por resultados en la administración pública, con la obligatoriedad de la planificación y la identificación de objetivos, resultados y metas medibles (de Santamaría 2013:72). Para la evaluación del proceso e ir conociendo los resultados preliminares, se realizaron ejercicios pilotos de gestión y presupuestos por resultados en 30 programas sociales, los cuales utilizaron la matriz de marco lógico para orientar la planificación estratégica participativa por resultados y la realización de evaluaciones (de Santamaría 2013:73).

2. ***La existencia de instituciones iniciales de control de procesos públicos:*** Aunque no estuvieran basados en la gestión por resultados, y por el contrario solo buscaran el seguimiento programático (actividades y presupuesto), la experiencia ha mostrado que contar con instituciones contraloras en etapas previas ha contribuido al surgimiento y constitución de una cultura de seguimiento, monitoreo y evaluación.

En México, la existencia de instituciones contraloras (como la Auditoría Superior de la Federación) que promovían temas relacionados con la evaluación facilitó la posterior consolidación de un SME¹⁸. La existencia de experiencias iniciales de control y evaluación dejó grandes lecciones aprendidas y permitió tener más argumentos para plantear un ordenamiento de la evaluación de las políticas públicas y establecer una ley para normar este tema. En el caso específico mexicano, las evaluaciones de impacto de los programas agropecuarios de Alianza para el Campo, LICONSA y de los programas de combate a la pobreza PROGRESA facilitaron la creación e institucionalización del actual sistema de seguimiento y evaluación¹⁹.

En Chile en 1993 se desarrolló una experiencia piloto para construir indicadores de desempeño del sector público con el objetivo de contar con información para la toma de decisiones y para la gestión del proceso presupuestario. Esto sirvió de base para que en 1997 se conformara el Sistema de Evaluación y Control de Gestión, el cual a su vez se inició con la evaluación de alrededor de 10 programas públicos. Este proceso nació en la DIPRES, con el propósito de velar por el uso eficiente de los recursos²⁰.

3. ***La existencia y solidez de marcos normativos que le otorguen legislación y presupuesto:*** Afianzar los SME en el marco jurídico de los países reduce su exposición y vulnerabilidad ante los cambios de Gobierno, los cambios/fugas de funcionarios o los relevos generacionales.

18. Martínez, E. 28 oct 2015. Evaluación de políticas para la agricultura en México (entrevista). Distrito Federal, Ciudad de México. CONEVAL.

19. González, A. 24 oct 2015. Evaluación de políticas para la agricultura en México (entrevista). Distrito Federal, Ciudad de México. exConsultor proyecto Evaluación y análisis de políticas públicas para la Agricultura FAO-SA-GARPA.

20. Darville, P. 27 oct 2015. Evaluación de políticas para la agricultura en Chile (entrevista). Santiago, Chile. DIPRES.

La experiencia de ALC ha mostrado que los cambios de Gobierno impactan negativamente en la sostenibilidad de los procesos de evaluación, y más específicamente, en los procesos de traslado de sus resultados a las instituciones.

Esto se evidencia en el caso de México (Recuadro 5), donde la institucionalización del SME se concretó en el 2006 a través de la Ley General de Desarrollo Social que creaba el CONEVAL. Mediante la ley no solo se le otorgaba la normativa y el presupuesto, sino que también se le asignaba la responsabilidad de monitorear y evaluar la política social, dentro de la cual se encontraba la mayoría de los programas agrícolas²¹. A partir de este punto se diseñaron los procesos y metodologías que favorecieron aún más la sostenibilidad y la operación de los SME.

Recuadro 5. Procesos de institucionalización del seguimiento, el monitoreo y la evaluación: el caso de México

El CONEVAL ha desarrollado un sistema de evaluación del desempeño para la política de desarrollo social, considerando la medición, el monitoreo y la evaluación como herramientas esenciales para mejorar los resultados y la transparencia.

Año 2000: El Poder Ejecutivo no tenía mayoría en el Congreso, por lo que se estableció en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, la obligatoriedad de generar evaluaciones de los programas sociales con reglas de operación.

Año 2002: Se inicia la entrega formal de evaluaciones de programas al Congreso de la Unión y a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), actores fundamentales en la toma de decisiones presupuestarias.

Año 2002-2005: Se impulsó la cultura de evaluación, de medición y de rendición de cuentas, lo que presentó algunos retos: a) el énfasis se centró en medir lo que las dependencias hacían y no en los resultados que deberían generar; b) como resultado, se generaron evaluaciones anuales, pero sus efectos fueron limitados por el bajo uso de la información y una falta de coordinación de los actores involucrados.

Año 2004-2006: Por lo anterior, se gestó un nuevo marco legal para el monitoreo y la evaluación que impulsó la gestión para resultados: la Ley General de Desarrollo Social de 2004 estableció la creación del CONEVAL (que se concretó en 2006) y la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria del 2006 creó el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED).

Este es un proceso no solo técnico sino político. En ese marco, la voluntad política de actores importantes en la Administración Pública Federal (APF) y en el Congreso de la Unión fue un elemento clave para impulsar la evaluación.

Fuente: Hernández Licona 2013:61-62.

21. Martínez, E. 28 oct 2015. Evaluación de políticas para la agricultura en México (entrevista). Distrito Federal, Ciudad de México. CONEVAL.

En el caso chileno, es a mediados de la década de los 90 cuando inicia el proceso de modernización del Estado. Mediante la modificación a la Ley de Administración Financiera del Estado (artículo 52), se le otorga a la DIPRES la facultad de evaluar programas sociales, de fomento productivo y de desarrollo institucional incluidos en los presupuestos de los servicios públicos. Es a través del Decreto 1177 que se regula el sistema de evaluación y se definen puntualmente las funciones de la entidad responsable²².

En Colombia, la Constitución le otorgó al Departamento Nacional de Planeación (DNP) la función de diseñar y organizar los sistemas de evaluación de gestión y resultados de la administración pública. Posteriormente con el Documento CONPES 2688 de 1994 (retomando lo dispuesto en la Carta Política), se creó formalmente el Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados (SINERGIA), como una estrategia para el mejoramiento de la gestión pública. Desde la óptica del buen gobierno, con la creación de dicho sistema se buscó introducir una cultura de seguimiento y evaluación al interior de las entidades, con el objeto de fortalecer la capacidad de manejo gerencial de la gestión pública. Algunas de las normas y regulaciones vigentes se estipulan en el artículo 343 de la Constitución Política de Colombia, con posterior desarrollo en los artículos 29 de la Ley 152 de 1994 y 29 del Decreto 3517 de 2009, así como en los Decretos 1290 de 2014 Y 1082 de 2015 (SINERGIA).

En el caso de Brasil, la sostenibilidad del sistema de SME de políticas para la agricultura se ha logrado mediante la institucionalización de la CONAB, que se encarga del seguimiento de políticas e indicadores agroalimentarios, a través de leyes y decretos que además aseguran su financiación²³.

4. ***El contar con padrinos políticos que impulsen el proceso:*** El proceso de las políticas públicas responde en gran medida a las dinámicas de los sistemas políticos, de forma que lejos de ser procesos puramente técnicos, los SME dependen de voluntades, lealtades y consideraciones políticas. Han sido numerosas las ocasiones en que el arsenal técnico y metodológico de los SME es sólido y robusto, pero al carecer de voluntades políticas no se desarrollan y quedan archivados como “buenas ideas”. Es por esto que muchos autores aseguran que el papel de un “adalid” (Kusek y Rist 2005:20) o “padrino” político puede ser importante para el desarrollo de los procesos de SME. Esto se evidencia en el caso de Chile, donde por muchos años los responsables de programas y proyectos agrícolas no habían realizado las líneas base requeridas para evaluar posteriormente los impactos de las intervenciones. Esto debido a que los períodos de gobierno son cortos y la realización de la línea base restaba tiempo a la implementación. Sin embargo, la

22. “Artículo 1º.- La verificación y evaluación del cumplimiento de los fines y de la obtención de las metas programadas para los servicios públicos corresponde al Poder Ejecutivo. Para estos efectos, anualmente se efectuarán evaluaciones de programas sociales, de fomento productivo y de desarrollo institucional incluidos en los presupuestos de los servicios públicos, proceso que se sujetará a las disposiciones del presente Reglamento”.

“Artículo 5.- El sistema de evaluación de programas públicos comprenderá las siguientes instancias e instituciones, con las funciones que se pasan a señalar: (...) Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda. En todas las líneas de evaluación, la Dirección de Presupuestos tendrá la responsabilidad de la ejecución adecuada de las mismas. Le corresponderá especialmente llevar a efecto el proceso de selección de programas a evaluar; definir los diseños metodológicos y operativos; proveer los recursos para su funcionamiento; administrar su operación; analizar y aprobar los informes de avance y final señalando las observaciones que estime convenientes; recibir y enviar los informes de evaluación al Congreso Nacional e instituciones públicas referidas en el artículo 4º y 5º letra a); integrar los resultados de la evaluación al ciclo presupuestario y; establecer compromisos institucionales de mejoramiento de los programas evaluados”.

23. Intini, M. 13 nov 2015. Evaluación de políticas para la agricultura en Canadá (entrevista). Brasilia, Brasil. CONAB

voluntad política reciente en el INDAP hizo posible el levantamiento de una línea base 2016, la cual readecuará su sistema de seguimiento actual, en función de hacer seguimiento a indicadores de resultados intermedios de esta línea base, manteniendo el seguimiento a la calidad y pertinencia del conjunto de productos estratégicos que reciben los usuarios/as²⁴. En Costa Rica, al igual que en Brasil, también se reconoce la importancia del liderazgo político (sobre todo de algunos ministros de planificación) para el impulso al sistema de monitoreo en ese país²⁵. En el caso brasileño este liderazgo facilitó la consolidación de una Secretaría para Evaluación y Monitoreo dentro del MDS, lo que significó una “ruptura de paradigmas” dado que un Ministerio nunca había contado con una secretaría propia de este tipo²⁶.

Uno de los casos más claros en que el “adaliid” político ha sido trascendental para el impulso de los SME en la agricultura ha sido México, donde el apoyo directo de la Presidencia de la República a la implementación del Tablero de Control Agroalimentario (a cargo de ASERCA) ha permitido una gran fluidez en la formación y aplicación de herramientas de evaluación y seguimiento²⁷.

Aunque contar con padrinos políticos puede potenciar la formación y consolidación de los SME, esto no debe confundirse con injerencia política en la construcción y funcionamiento de las instituciones y mucho menos en los procesos de seguimiento y evaluación que deben ser lo más objetivos, racionales y científicos posibles.

5. La unificación y obligatoriedad de utilizar metodologías que faciliten la gestión basada en resultados: Las metodologías utilizadas para la formulación e implementación de políticas públicas determinarán en gran medida la viabilidad de realizar seguimiento y evaluación durante cualquier parte del proceso. Aunque se cuente con mandatos o instituciones encargadas, la falta de metodologías de planificación e implementación adecuadas impedirían contar con los insumos para las tareas de monitoreo y evaluación. En el caso de México, la herramienta seleccionada para la planificación, el seguimiento y la evaluación es el Marco Lógico. Para esto, se normaron los procesos y se crearon reglas a partir de las cuales todos los programas “normados” se tienen que ajustar a un marco para la planificación y diseño²⁸. La utilización de una única herramienta basada en la gestión por resultados permite que posteriormente la institución encargada (CONEVAL) realice las labores de monitoreo, seguimiento y/o la evaluación de toda la política social.

A diferencia de lo que sucede en México con el CONEVAL, en Colombia no existe un mandato para que todas las políticas públicas sean formuladas bajo un instrumento que permita un mejor monitoreo y evaluación. Cada institución rectora tiene la autonomía para utilizar sus propios instrumentos de planeación. A sabiendas de que la formulación de políticas bajo criterios de evaluabilidad facilita su seguimiento y evaluación, el DNP está trabajando en una estrategia de formulación de proyectos como apoyo a los

24. Méndez, C. 27 oct 2015. Evaluación de políticas para la agricultura en Chile (entrevista). Santiago, Chile. INDAP.

25. Vega, M. 11 marzo 2016. Evaluación de políticas para la agricultura en Costa Rica (entrevista). San José, Costa Rica. MIDEPLAN.

26. Borges, D. Evaluación de políticas para la agricultura en Canadá (entrevista). Brasilia, Brasil. Ministerio de desarrollo social.

27. Serrano, N. González, A. 25 oct 2015. Evaluación de políticas para la agricultura en México (entrevista). Distrito Federal, Ciudad de México. Acerca-SAGARPA.

28. González, A. 24 oct 2015. Evaluación de políticas para la agricultura en México (entrevista). Distrito Federal, Ciudad de México. exConsultor proyecto Evaluación y análisis de políticas públicas para la Agricultura FAO-SAGARPA.

gobiernos locales, sobre todo los de menos capacidad de planeación e implementación (gobiernos locales). Esta será una propuesta de apoyo y no pretende convertirse en un instrumento de uso obligatorio. Se trata de formatos preestablecidos para la formulación de programas o proyectos (por ejemplo para proyectos agrícolas, construcción de infraestructura pública, telecomunicaciones, etc.) que pueden facilitar los procesos no solo de planeación e implementación sino también los procesos de seguimiento y evaluación (SINERGIA).

Al igual que en Colombia, en Costa Rica no existe un mandato para que todas las intervenciones sean formuladas bajo un mismo instrumento. Ante esto, y con el objetivo de que las intervenciones y programas incluidos en el Plan Nacional de Desarrollo de Costa Rica cumplan con criterios de evaluabilidad, el Área de Evaluación y Seguimiento del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN) coordina con la institución encargada de la implementación de los programas (Ministerio Agrícola en el caso de agricultura), para que éstos cuenten con líneas base, fuentes de verificación de los indicadores, fuentes de datos, etc. Además, MIDEPLAN utiliza el modelo denominado “teoría de intervención: cadena de resultados”, para garantizar que todas las intervenciones seleccionadas para la evaluación cuenten con un componente inicial de una Evaluación ex ante en su diseño y quede clara su teoría de la intervención y cómo fue visualizada y planteada la intervención.

En el caso de Canadá, aunque tampoco existe la obligatoriedad de que todas las políticas sean formuladas bajo la misma metodología, el marco federal de política de evaluación se convierte en una guía a seguir por parte de los departamentos que se encargan de evaluar cada programa agrícola²⁹. Por su parte, la experiencia que ha tenido este país en los últimos años le ha permitido hacer ajustes en sus herramientas de evaluación y seguimiento y avanzar en la obligatoriedad de ciertos procesos. Anteriormente, el censo nacional implementado cada cinco años con el objetivo de recaudar información sobre los programas y productores agrícolas era de carácter voluntario, lo que generaba críticas metodológicas y ocasionaba que grupos minoritarios (como los indígenas) no participaran de forma activa en el mismo. Recientemente el gobierno restituyó la obligatoriedad del censo para todos los habitantes del país sin excepción³⁰.

Por último, en Brasil tampoco hay obligatoriedad de utilizar una metodología única, aunque se ha avanzado considerablemente en asegurar que todos los programas agrícolas cuenten con metas medibles. Actualmente, todos los programas del Plan Plurianual (PAA) —que incluye programas de educación, militares, de salud, de ambiente, de agricultura y otros— tienen metas cuantificables³¹.

29. Le Vallée, J. 10 dic 2015. Evaluación de políticas para la agricultura en Canadá (entrevista). Canadá. Centre for Food in Canada

30. Winker, D. 11 dic 2015. Evaluación de políticas para la agricultura en Canadá (entrevista). Canadá. Agriculture and Agri-Food Canada

31. Bittencourt, B. 13 nov 2015. Evaluación de políticas para la agricultura en Canadá (entrevista). Brasilia, Brasil. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão

6. El seguimiento y evaluación como práctica de mejora continua: aunque se reconoce que la normativa y la legislación son de gran importancia para institucionalizar los procesos de SME, lo cierto es que no son condición indispensable. La institucionalización de estos procesos también pasa por las prácticas culturales y organizacionales que promueven la incorporación del seguimiento y la evaluación “a la cotidianidad y al quehacer diario de la institución”³². La cultura de la rendición de cuentas es requisito indispensable para la buena gobernanza y la asignación eficiente de los recursos públicos, lo que facilita que los SME se conviertan en mecanismos obligatorios de la gestión de las políticas. Dentro de la región, el caso chileno es posiblemente uno de los que más ejemplifica que la obligatoriedad del marco jurídico no es imprescindible para avanzar en estas tareas. En Chile, los indicadores de desempeño tienen un uso extendido en toda la administración pública, dado que son parte del proceso de formulación presupuestaria. Es decir, los Servicios y Ministerios presentan tanto sus definiciones estratégicas como sus indicadores en conjunto con sus solicitudes de presupuesto³³. Gran parte del convencimiento para utilizar estas metodologías de gestión basadas en resultados, proviene de los logros en eficiencia a lo interno de las instituciones y de la posibilidad de que la DIPRES realice recomendaciones de alto valor (las cuales tampoco son de acatamiento obligatorio). En lo referente a agricultura, la experiencia chilena también muestra como las comisiones nacionales por rubro (coordinadas por ODEPA) han implementado mecanismos basados en gestión de resultados e inclusive, acatan la gran mayoría de recomendaciones de las instituciones evaluadoras aun cuando no existe una normativa que las obligue a hacerlo³⁴. La razón principal que explica este comportamiento es que la cultura organizacional de este país privilegia la mejora continua como parte de sus procesos, aun cuando no exista legislación vinculante al respecto. Inclusive, en los últimos años algunas instituciones públicas de la agricultura chilena han aprovechado su avance en la gestión por resultados, para obtener certificaciones de calidad en sus procesos o productos³⁵.

En Canadá los ciclos de política pública agrícola tienen una duración de cinco años. Al iniciar cada nuevo ciclo, las instituciones responsables evalúan los resultados de cada uno de los programas para determinar no solo su continuidad sino también los aspectos de mejora a implementar. Esta cultura de construcción de políticas para la agricultura a partir de los resultados previos y del análisis prospectivo, ha permitido que las políticas incorporen instrumentos para la gestión de riesgos y para el aprovechamiento de los mercados globales (Recuadro 6).

32. Méndez, C. 27 oct 2015. Evaluación de políticas para la agricultura en Chile (entrevista). Santiago, Chile. INDAP.

33. Darville, P. 27 oct 2015. Evaluación de políticas para la agricultura en Chile (entrevista). Santiago, Chile. DIPRES.

34. Riveros, P. 28 oct 2015. Evaluación de políticas para la agricultura en Chile (entrevista). Santiago, Chile. ODEPA.

35. Miranda, M. 28 oct 2015. Evaluación de políticas para la agricultura en Chile (entrevista). Santiago, Chile. ACHIPIA.

Recuadro 6. El proceso de construcción de políticas para la agricultura de Canadá

El ciclo Growing Forward 2 (GF2) del período 2013-2018 renegoció algunos de los programas del marco agrícola anterior Growing Forward (GF), que fueron exitosos en las provincias, principalmente aquellos en los cuales se han obtenido resultados satisfactorios para el sector. Esto, que ha permitido asegurar la continuidad de los procesos ha sido posible gracias al sistema de seguimiento y evaluación del desempeño de las políticas.

De esta forma, el ciclo de evaluación es fundamental para que los programas exitosos se renegocien antes de que un marco agrícola expire y puedan ingresar en el siguiente, asegurando su continuidad, a pesar del fin del ciclo de política de cinco años. Por lo tanto, las evaluaciones y las mediciones del buen desempeño también pueden potenciar la institucionalización y la continuidad de las políticas para la agricultura exitosas³⁶.

7. La disponibilidad de recursos financieros: La institucionalización de los sistemas dependerá de la existencia de recursos técnicos y financieros, los cuales serán indispensables para su sostenibilidad en el tiempo. Esto se evidencia en el caso mexicano, donde la institucionalización de los procesos de seguimiento y evaluación se aseguraron al exigir que todos los programas de políticas debían presupuestar un porcentaje (cerca al 1 % del total de recursos asignados), para financiar las evaluaciones a lo largo de todo el proceso (evaluaciones de diseño, consistencia y resultados, de procesos y de impacto). Incluso en el caso de que las instituciones no cuenten con presupuesto para costear la evaluación de sus propios programas, el CONEVAL las financia siempre y cuando se trate de políticas prioritarias³⁷.

En el caso colombiano, aunque no todos los programas de políticas incluyen dentro de sus presupuestos partidas específicas para la evaluación, el SINERGIA evalúa con presupuesto propio todas las políticas que formen parte de la agenda de evaluaciones aprobada por el Comité Directivo del DNP (que haya surtido las fases de evaluación estipuladas en el proceso de evaluaciones estratégicas).

Dado el interés de las instituciones por sus propias políticas, el SINERGIA debe utilizar ciertos criterios para priorizar las políticas a evaluar ya que en todos los períodos las propuestas han excedido la capacidad técnica de la institución. Las políticas a evaluar se seleccionan a partir de varios criterios que se explican más adelante³⁸.

Adicionalmente, el SINERGIA cuenta con recursos técnicos y financieros para ofrecer apoyo a las instituciones rectoras en caso de que ellas quieran evaluar programas o proyectos que, aunque no formen parte de la agenda de evaluaciones nacionales se consideren estratégicos para el sector. En todos los casos estas evaluaciones deben ser planteadas y lideradas por las instituciones rectoras de la política a evaluar (SINERGIA). Un escena-

36. Kaminsky, C. 11 dic 2015. Evaluación de políticas para la agricultura en Canadá (entrevista). Canadá. PPIID

37. González, A. 24 oct 2015. Evaluación de políticas para la agricultura en México (entrevista). Distrito Federal, Ciudad de México. exConsultor proyecto Evaluación y análisis de políticas públicas para la Agricultura FAO-SA-GARPA.

38. Torres, A. 09 de nov 2015. . Evaluación de políticas para la agricultura en Colombia (entrevista). Bogotá, Colombia. ExDirector Evaluación SINERGIA.

rio similar se presenta en Canadá, ya que la participación del Treasury Board Policy on Evaluation en los procesos de evaluación conlleva la existencia de financiamiento, tanto para la evaluación como para la promoción de la eficiencia de los mismos.³⁹

En el caso de los SME para la agricultura en Chile, aunque los programas cuentan con amplia disponibilidad de recursos para la implementación, hasta el momento el financiamiento de recopilación de información para seguimiento y evaluación ha sido escaso. De hecho, hasta el año 2016 el INDAP contará con recursos para financiar una línea base para la evaluación, la cual se financiará con presupuesto del sistema de seguimiento de inversiones de esta institución. Como lo afirma Carlos Méndez (INDAP), este tipo de situaciones refleja que “cuesta mucho montar los sistemas de seguimiento, pero más mantenerlos”.

En los países del Caribe sucede una situación similar. Aunque se han realizado algunas experiencias de SME en la agricultura y en reiteradas ocasiones han afirmado su interés y convencimiento para el establecimiento de sistemas formales en el tema, la ausencia de recursos financieros y humanos para estas tareas ha impedido su sostenibilidad. El caso jamaicano se aleja de esta regla, ya que es el único país del Caribe que cuenta con un instituto de planificación nacional (The Planning Institute of Jamaica), que tiene el mandato y los recursos para la realización de planes nacionales e intersectoriales con sus respectivos indicadores de seguimiento y evaluación. El ejemplo más reciente de este ejercicio de SME en Jamaica es “Vision 2030 Jamaica” el cual se encuentra disponible en <http://www.vision2030.gov.jm/>. Según Ávalos y Holo (2014:1), la falta de recursos técnicos y financieros en los países del Caribe ha estado asociada a los altos niveles de deuda que se complementan con problemas estructurales, como la burocracia superflua o la ineficiencia administrativa, que evidentemente afectan a los SME.

La falta de recursos ha sido también uno de los factores que ha complicado la institucionalización de las iniciativas de monitoreo y evaluación en Brasil, sobre todo porque la medición y la evaluación son procesos costosos, y generalmente ante escasez de recursos, la evaluación no es prioridad⁴⁰. Este caso se presentó en la propuesta de monitoreo y evaluación de la Política de Garantía de Precios Mínimos (PGPM) realizada por la CO-NAB en Brasil, la cual aunque contaba con alto interés y voluntad política, no fue posible realizar debido a que no se consiguió canalizar recursos para estas actividades.

- 8. Definir agendas de monitoreo y evaluación que combinen prioridades inmediatas con políticas de largo plazo:** mientras la inclusión de programas de prioridad para los gobiernos actuales aumenta el interés y los recursos durante las etapas iniciales (y además permite lograr resultados de corto plazo que convengan sobre su utilidad), la definición de agendas de evaluación que vayan más allá de las políticas de gobierno que cambian en cada mandato (políticas de Estado que por definición son de largo plazo), permiten generar mayor sostenibilidad en los SME. Esta ha sido una de las claves del sistema de seguimiento y evaluación de Colombia, el cual durante la etapa de planificación de las evaluaciones incluyó acciones de evaluación para el cuatrienio siguiente (además de la agenda anual). Esto ha garantizado mayor sostenibilidad de los procesos (SINERGIA).

39. Winker, D. 11 dic 2015. Evaluación de políticas para la agricultura en Canadá (entrevista). Canadá. Agriculture and Agri-Food Canada

40. Ramos, E. 12 nov 2015. Evaluación de políticas para la agricultura en Canadá (entrevista). Brasilia, Brasil. MAPA Plano ABC

Recuadro 7. La experiencia de planificación del financiamiento del Observatorio de la Competitividad en Honduras

El Observatorio de la Competitividad en Honduras fue una iniciativa promovida por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Servicio Holandés de Cooperación para el Desarrollo (SNV), el Consejo Hondureño de la Empresa Privada (COHEP) y la Secretaría Técnica de Planificación y Cooperación Externa (SEPLAN) que se formuló en 2012. Su objetivo principal fue monitorear y analizar la competitividad de cadenas y sectores, y asesorar el diseño y el ajuste de políticas públicas orientadas al mejoramiento de la competitividad de Honduras.

A pesar de que el Observatorio tuvo algunos problemas de implementación, dejó algunas lecciones aprendidas en relación con la planificación y la sostenibilidad del financiamiento de los sistemas de SME.

En primer lugar, durante la etapa de formulación y diseño del Observatorio se tomaron en consideración las lecciones aprendidas sobre sostenibilidad de otras experiencias de observatorios de este tipo en ALC, como por ejemplo el Observatorio de Competitividad de República Dominicana, el Observatorio Peruano de Cadenas Productivas y Territorios Rurales, el Observatorio de Competitividad de Cadenas de Valor de México y el Observatorio de Agrocadenas de Colombia, entre otros.

Además, se utilizaron instrumentos para el autofinanciamiento de los monitoreos y evaluaciones. Aunque al inicio el sistema contaba con una fuerte inversión de recursos públicos, la estrategia planteaba que una vez que el sistema se consolidara, se debería garantizar su sostenibilidad financiera mediante la venta de servicios y productos, lo que además genera más autonomía con respecto a los financistas del proyecto (Banegas y Gallozzi 2012:28). Para esto, en la etapa de diseño del SME de los Observatorios se planteó la necesidad de realizar un proceso de socialización y validación de la propuesta, previo a su desarrollo, en el que se debía identificar potenciales financiadores del proceso de implementación, con el fin de ir construyendo alianzas para asegurar la sostenibilidad del observatorio (Banegas y Gallozzi 2012:28).

Por último, con el objetivo de aumentar las posibilidades de financiamiento del Observatorio, la agenda de evaluaciones se debía enmarcar en las políticas públicas vigentes, con el fin de convertirse en una prioridad estratégica tanto a nivel técnico como presupuestario, considerando que el sector público había sido el principal socio del Observatorio. Además, se proponía enmarcar este tipo de iniciativas de los tratados comerciales vigentes del país, lo cual promovería un ambiente de mayor aceptación dentro del sector público y se aseguraría una mayor aportación financiera para su sostenibilidad (Banegas y Gallozzi 2012:28-29).

2. La construcción de capacidades en SME

Las capacidades gerenciales, técnicas y administrativas son indispensables para la formulación e implementación de los SME. Dadas las especificidades de las metodologías e instrumentos para el seguimiento y la evaluación, el desarrollo de capacidades en estos temas no son procesos sencillos, y generalmente implican la participación de la cooperación internacional, de otras instituciones del Estado e incluso de unidades de la misma institución. Los procesos para la creación de capacidades internas pueden ir desde la contratación de especialistas ya formados hasta la inversión en formación, e incluso modelos combinados para la generación de desarrollos autóctonos, donde se contratan profesionales expertos para posteriormente replicar las capacidades internamente. Esto ha sido evidente en experiencias como la de MIDEPLAN en Costa Rica y la del SAGI del MDS en Brasil. En este último caso, los funcionarios del SAGI han desarrollado experticia en las metodologías utilizadas por las empresas contratadas para posteriormente encargarse de las evaluaciones y seguimientos⁴¹.

El papel de la cooperación internacional

Por su parte, dentro de este proceso de formación de capacidades en América, sobresale el papel que ha jugado la cooperación horizontal entre países, la cooperación internacional, la banca privada, e incluso la construcción de sistemas propios de formación de profesionales.

Uno de los mayores ejemplos de cómo la cooperación internacional ha fomentado y apoyado la construcción de SME en la agricultura se encuentra en México. En este país, los primeros pasos de seguimiento y evaluación de políticas para la agricultura se dieron durante la implementación de la Alianza para el Campo de la SAGARPA, para lo cual la institución contaba con un presupuesto mayor a los USD 1000 millones -al tipo de cambio de la época⁴². Dado que inicialmente la SAGARPA no contaba con las capacidades técnicas para desarrollar e implementar la estrategia de evaluación, estableció un convenio de cooperación con FAO para que además de encargarse de la evaluación de los programas, desarrollara capacidades técnicas y metodológicas en este tema a lo interno de SAGARPA.

Además de la FAO, el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES) de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) jugó un papel trascendental durante la construcción de las metodologías actuales de seguimiento y evaluación de las políticas para la agricultura. Considerando el avance que tenía Chile en el tema, y el papel que había jugado el ILPES en su construcción, la SAGARPA contrató el apoyo técnico de esta institución para la identificación y la definición de las herramientas de SME. Producto de este proceso es que se selecciona el Marco Lógico como la herramienta a utilizar en la planificación, el seguimiento y la evaluación de las políticas sociales de México⁴³.

41. Borges, D. 12 nov 2015. Evaluación de políticas para la agricultura en Canadá (entrevista). Brasilia, Brasil. Ministerio de desarrollo social.

42. González, A. 24 oct 2015. Evaluación de políticas para la agricultura en México (entrevista). Distrito Federal, Ciudad de México. exConsultor proyecto Evaluación y análisis de políticas públicas para la Agricultura FAO-SAGARPA.

43. Idem

Más recientemente, la cooperación del gobierno de los Estados Unidos, a través del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos (USDA), ha sido clave para la construcción del sistema de seguimiento y monitoreo de las principales cadenas agrícolas de México. En poco tiempo, este sistema (Tablero de Control Agroalimentario de ASERCA) ha mostrado grandes resultados, tanto para los actores agrícolas como para los tomadores de decisión⁴⁴.

Recuadro 8. Papel de la cooperación internacional: el caso de Costa Rica

En el caso de Costa Rica, la Cooperación Alemana, por medio del Proyecto de Fortalecimiento de las Capacidades en Evaluación (FOCEVAL), apoyó los inicios de la construcción del sistema de evaluación, el cual estuvo a cargo del MIDEPLAN, ente rector de evaluación de ese país.

El FOCEVAL, que se implementa por medio del Instituto Alemán de Evaluación de la Cooperación para el Desarrollo (DEval), tiene como objetivo fomentar las capacidades en los temas de seguimiento y evaluación de políticas de los países centroamericanos (<http://bit.ly/1ZJtEXo>). En el caso de Costa Rica, el FOCEVAL trabaja con los técnicos del MIDEPLAN bajo la modalidad de “Aprender haciendo”, para lo cual el equipo capacitado ejecuta las evaluaciones de los programas y proyectos bajo la supervisión y con el apoyo del experto evaluador de DEval. Además de los apoyos en creación de capacidades, el FOCEVAL financió y acompañó tres procesos de evaluación de intervenciones públicas, brindando presupuesto para el equipo de evaluadores, el levantamiento del trabajo de campo y otros rubros. Incluso en 2016 sus representantes forman parte de los “Equipos Gestores” del MIDEPLAN, las cuales son unidades técnicas que apoyan los procesos de evaluación, ofreciendo apoyo técnico y recomendaciones constantes al equipo del ministerio costarricense⁴⁵.

En el caso de Colombia, el punto de quiebre en la consolidación del SINERGIA como ente evaluador se dio en el 2008, cuando la institución recibió un crédito externo del Banco Mundial para el fortalecimiento de las capacidades para el monitoreo y la evaluación de resultados (Recuadro 9). Estos fondos se complementaron con recursos provenientes del Presupuesto General de la Nación y permitieron no solo contratar evaluaciones de políticas de gran envergadura, sino también crear la estructura técnica que actualmente sostiene la institución⁴⁶.

44. Serrano, N. González, A. 25 oct 2015. Evaluación de políticas para la agricultura en México (entrevista). Distrito Federal, Ciudad de México. Acerca-SAGARPA.

45. Vega, M. 11 marzo 2016. Evaluación de políticas para la agricultura en Costa Rica (entrevista). San José, Costa Rica. MIDEPLAN.

46. Torres, A. 09 de nov 2015. . Evaluación de políticas para la agricultura en Colombia (entrevista). Bogotá, Colombia. ExDirector Evaluación SINERGIA.

Recuadro 9. El caso de Colombia: ¿qué papel juegan los organismos internacionales en la construcción de los SME en la agricultura?

Para la construcción de las metodologías y las capacidades requeridas, Colombia ha recibido gran apoyo de la cooperación internacional y de la banca multilateral (como se reseñó anteriormente). Además de estos, en los últimos años ha habido un fuerte acercamiento a organizaciones técnicas y académicas de gran nivel que han apoyado no solo a través de capacitación técnica y entrenamientos, sino también con intercambios de personal, apoyo de profesionales para evaluaciones puntuales, consejería remota, etc. En algunos casos las organizaciones ofrecen los apoyos financiando su participación, mientras que en otras el SINERGIA debe financiar el apoyo. Dentro de las organizaciones que han apoyado en los últimos años el proceso de fortalecimiento del SME de Colombia sobresalen entre otras:

- Poverty Action Lab (<http://www.povertyactionlab.org>).
- Innovations for Poverty Action (IPA) (<http://www.poverty-action.org/>).
- 3ieimpact (<http://www.3ieimpact.org>).
- ONU mujeres (<http://www.unwomen.org/es>).
- RAS (<http://bit.ly/1HXg715>).

Fuente: SINERGIA

Los desarrollos autóctonos

En algunos casos, aunque la cooperación horizontal y los organismos internacionales han tenido un trabajo conjunto con los países en temas de monitoreo y evaluación, es el desarrollo de modelos autóctonos, adecuados a su propia realidad, los que han permitido el desarrollo de los SME en la agricultura. En Chile, por ejemplo, las primeras investigaciones del INDAP sobre el tema revelaron que los modelos de seguimiento y evaluación de políticas agrícolas de los países más desarrollados no necesariamente se adecuaban a la estructura y las necesidades de la agricultura chilena. Ante esto, se decidió desarrollar un sistema propio de acuerdo al contexto nacional⁴⁷. Esta misma experiencia se refleja en los sistemas utilizados por las comisiones nacionales por rubro de la Oficina de Estudios y Políticas Agrarias (ODEPA) para el apoyo y el seguimiento de las acciones realizadas para el desarrollo de las cadenas silvoagropecuarias⁴⁸.

Colombia ha sido otro de los países que ha tenido grandes desarrollos autóctonos para el seguimiento y la evaluación de políticas para la agricultura, sobre todo en el tema de cadenas. Tanto el Sistema de Gestión y Desempeño de las Organizaciones de Cadena (SIOC) del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural como el Sistema de Información Panela (SIPA) de la Federación Nacional de Productores de Panela (FedePanela), son instrumentos que se construyeron dentro de las organizaciones sin cooperación internacional y de forma autónoma⁴⁹.

47. Méndez, C. 27 oct 2015. Evaluación de políticas para la agricultura en Chile (entrevista). Santiago, Chile. INDAP.

48. Ríveros, P. 28 oct 2015. Evaluación de políticas para la agricultura en Chile (entrevista). Santiago, Chile. ODEPA.

49. Peña, Y. 09 de nov 2015. . Evaluación de políticas para la agricultura en Colombia (entrevista). Bogotá, Colombia. ExFuncionaria SIOC MINAGRI.

El apoyo entre instituciones del Estado

La cooperación entre las instituciones del Estado ha sido otra de las formas utilizadas para la construcción de capacidades en SME en las instituciones públicas para la agricultura. Apoyarse en instituciones que tienen experiencia de larga data en el SME y son especialistas en estos temas fue la estrategia utilizada por Brasil para la construcción del sistema de monitoreo y evaluación del Plan ABC del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Abastecimiento (MAPA). Gracias al traslado de recursos del Plan ABC hacia la Empresa Brasileña de Investigación Agropecuaria (EMBRAPA), esta última institución se encarga de la elaboración de las líneas base a partir de sus sistemas de georreferenciamiento e imágenes satelitales, las cuales son utilizadas como punto de partida para el seguimiento y evaluación de las intervenciones del Ministerio en materia de uso de tecnologías agrícolas y mitigación del efecto invernadero⁵⁰. Otra de las colaboraciones entre instituciones brasileñas que resalta es la experimentada por el MDA y el MDS, mediante la cual la CONAB logró desarrollar sistemas electrónicos que integran bases de datos abiertas para la construcción de boletines semestrales de evaluación y seguimiento para una serie de indicadores de políticas para la agricultura (por ejemplo de ejecución de las políticas).

Además de las colaboraciones entre instituciones del mismo Estado, en Brasil existen experiencias donde las instituciones públicas de la agricultura se han apoyado y establecido vínculos con iniciativas privadas para la construcción de capacidades en SME. Este es el caso del apoyo que recibió el MAPA por parte de Rally da Pecuária para la medición de la transformación a partir de sus intervenciones en terrenos degradados, diversidad de plantación, entre otros⁵¹.

Canadá es otro ejemplo de política de seguimiento y evaluación cooperativa y coherente. Las distintas instancias de gobierno federal, provincial y territorial cuentan con estrategias compartidas para el seguimiento y la evaluación de las políticas para la agricultura, gracias no solo a que todas cuentan con presupuestos basados en resultados, sino también a que la jurisdicción nacional les otorga el mandato y los recursos para estas labores.

Recuadro 10. La importancia de las TIC en los SME para la agricultura

Aunque en el presente estudio las tecnologías de información y comunicación (TIC) no fueron incluidas como uno de los factores críticos para la consecución de SME sólidos y de utilidad, perfectamente pudieron haberlo sido. La diferencia es que las TIC son un instrumento (y no un fin en sí mismas) que contribuye a la consecución de los seis factores críticos analizados.

Tal y como lo afirma Chavarría (2012), “las TIC son instrumentos que facilitan los procesos de construcción del conocimiento, comunicación, intercambio y toma de decisiones. Por sí solas no pueden resolver los problemas políticos, económicos y sociales de un país, pero con su apoyo se pueden ampliar las oportunidades para que los diversos sectores de la sociedad puedan sacar provecho de sus beneficios”.

En lo referente a SME, las TIC han sido un factor que no solo ha transformado las herramientas tecnológicas para el monitoreo y la evaluación, sino que también han generado una nueva cultura de rendición de cuentas sobre la base de los datos abiertos y las redes sociales.

50. Ramos, E. 12 nov 2015. Evaluación de políticas para la agricultura en Canadá (entrevista). Brasilia, Brasil. MAPA Plano ABC

51. Idem

En un reciente foro realizado por la FAO sobre el tema (FAO 2011), se evidenció cómo muchos países en desarrollo han utilizado tecnologías de fácil acceso para facilitar sus ejercicios de evaluación de políticas para la agricultura. Sobresalen tres usos principales de las TIC en estas tareas: a) recolección y sistematización de información para líneas base y seguimiento/evaluación de instrumentos de políticas para la agricultura; b) plataformas virtuales para mostrar sistematización de resultados de SME; y c) creación de capacidades en monitoreo y evaluación.

En la región sobresale el uso de teléfonos celulares, tabletas y el sistema de posicionamiento global (GPS) para la recolección y la sistematización de información de mercado, censal, encuestas, percepción, etc., además del uso de plataformas virtuales (observatorios) para poner a disposición de los usuarios los resultados de los ejercicios de SME. Sin duda estos instrumentos y metodologías han permitido darle un mejor seguimiento a los instrumentos de políticas enfocados en la agricultura y el sector rural.

Son varios los países de ALC que han implementado herramientas tecnológicas para las labores de seguimiento y evaluación de proyectos, resultando en experiencias exitosas y con posibilidades de réplica. Dentro de las herramientas de recolección de información sobresalen Cropster, Frontline SMS e iFormBuilder, las cuales permiten desde la realización de encuestas en línea o envío de mensajes de texto, hasta la construcción de paneles de datos e informes de análisis personalizados.

Aun cuando las TIC han tenido una contribución importante en el fomento de los SME para la agricultura, hay que reconocer que se siguen presentando algunas limitaciones:

- Las instituciones rectoras de las políticas para la agricultura presentan una importante brecha en el acceso y el uso de las TIC en comparación con las instituciones rectoras de otros sectores productivos. Entre otras razones, esto se debe a que la mayoría de los esfuerzos de los países de ALC para fomentar el acceso y el uso de las TIC han tenido como prioridad los campos de la salud, la educación y las finanzas públicas, relegando a los ministerios de agricultura y otras instituciones agrícolas. Además, la adopción de herramientas y metodologías de monitoreo y evaluación de políticas para la agricultura basadas en plataformas tecnológicas ha sido de difícil implementación en algunos países de ALC debido al bajo acceso y disponibilidad de las TIC en las zonas rurales (Chavarría 2012). Esta última limitación ha hecho que algunos países adquieran tecnologías que permitan sincronizar datos sin conexión (como ThunderPlug, por ejemplo) y que además implementen opciones de carga de energía alterna (como paneles solares).
- Aun cuando es innegable que en los últimos años se ha presentado una mejora significativa en el acceso y la disponibilidad de las TIC tanto para las instituciones agrícolas como en los territorios rurales, no en todos los casos esto ha estado acompañado por una mejora en las capacidades para su uso (tanto por parte de los funcionarios de las instituciones públicas agrícolas como de los agricultores). Esto se suma a que en algunos casos las herramientas tecnológicas y los procesos para su adopción sobrepasan los presupuestos de las instituciones rectoras agrícolas.

3. La selección del objeto de los SME

Como señalan Di Virgilio y Solano (2012:13), “identificar qué es lo que se va a planificar, monitorear, evaluar o coordinar, es decir, cuál será el objeto, no es una cuestión menor”. En realidad, la definición del objeto del seguimiento o la evaluación determinará las herramientas y metodologías a utilizar, las capacidades y recursos requeridos, el análisis y forma de presentación de los resultados, entre otros.

Dadas las limitaciones financieras, de personal y tecnicometodológicas, en la mayoría de los casos las instituciones encargadas del seguimiento y la evaluación recurren a la construcción de agendas que incluyen las políticas (o sus instrumentos) de mayor importancia para las estrategias nacionales o sectoriales. Estas agendas serán las prioritarias para los SME. Este es el caso de Colombia, donde desde el 2014 el SINERGIA cuenta con una metodología para la priorización de las propuestas de políticas a evaluar, la cual es una combinación de criterios cualitativos con criterios cuantitativos. La metodología pretende seleccionar los instrumentos de políticas que tienen mayor contribución a los objetivos planteados por los evaluadores. Algunos de los criterios tienen relación con que las intervenciones públicas sean estratégicas (que contribuyeran al PND, que tuviera documentos CONPES, que estuvieran en la ruta de ingreso a la OCDE, etc.), que estén basadas en criterios de evaluabilidad (línea base, indicadores del sistema de seguimiento, etc.), entre otros⁵².

Recuadro 11. La selección de las políticas para la evaluación: el caso de Colombia

En Colombia, el SINERGIA es la instancia que tiene bajo su cargo la evaluación de las políticas públicas. Para seleccionar las políticas a evaluar en cada período, el SINERGIA ha construido un riguroso procedimiento (<http://bit.ly/1NSHILC>), que pretende no solo seleccionar las políticas de mayor relevancia para el cumplimiento de los objetivos del Estado Mayor, sino también incorporar a los implementadores de las políticas para incrementar su aceptación y uso de los resultados.

Los pasos para la selección de políticas a evaluar se resumen en:

1. Las políticas del Plan Nacional de Desarrollo: Inicialmente, los técnicos del Departamento Nacional de Planeación (DNP) identifican las necesidades anuales de evaluación de las políticas que contribuyen al Plan Nacional de Desarrollo.
2. Las políticas sectoriales: Las direcciones técnicas del DNP, en conjunto con las entidades nacionales encargadas de la ejecución de las políticas (en este caso el Ministerio de Agricultura), proponen para evaluación los programas o proyectos de mayor interés para ellos.
3. Definición de la agenda de evaluaciones: A partir de las políticas de mayor contribución al PND y de las propuestas de las entidades nacionales, se conforma una lista ampliada de posibles instrumentos de políticas a evaluar. Hasta hace unos meses estos

52. Torres, A. 09 de nov 2015. . Evaluación de políticas para la agricultura en Colombia (entrevista). Bogotá, Colombia. ExDirector Evaluación SINERGIA.

instrumentos eran calificados según los criterios de priorización definidos por el SINERGIA. Estos criterios eran revisados anualmente para asegurarse que dentro de la selección estaban incluidas las prioridades coyunturales⁵³.

4. Aprobación de la agenda: Posteriormente a la selección de las políticas con mayor prioridad nacional de evaluación (a partir de la aplicación de los criterios de priorización), se presenta la agenda acordada ante el Comité Directivo del DNP para su aprobación.

5. Oficialización: Luego de la aprobación, la agenda de evaluaciones es publicada y socializada para el conocimiento general.



Fuente: SINERGIA-DNP 2014.

En el caso de Colombia, además de las políticas incluidas en la agenda de políticas prioritarias para la evaluación, el SINERGIA realiza el seguimiento, el monitoreo y la evaluación de las políticas incluidas en el Plan Nacional de Desarrollo. Sin embargo, esto no significa que las políticas fuera del Plan Nacional de Desarrollo no son monitoreadas, porque en muchas ocasiones las mismas instituciones rectoras implementadoras cuentan con SME, aunque se reconoce que estos sistemas son autónomos y no están obligados a ser puestos al conocimiento del SINERGIA ni a trabajar coordinadamente (aunque la mayoría de las veces si son conocidos). Este es el caso del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MINAGRICULTURA) de Colombia, el cual cuenta con un sistema de seguimiento y monitoreo denominado Sistema Integrado de Gestión (SIG), que se rige por principios de autocontrol, autorregulación y autogestión (<http://bit.ly/1RIF8Yc>).

En el caso de Chile, el sistema de evaluación ex post no considera como sujeto de evaluación a todo el universo de programas y proyectos agrícolas; por el contrario, selecciona un conjunto de programas por evaluar anualmente. Dado que uno de los pilares del sistema de evaluación es la independencia, la DIPRES contrata empresas consultoras, universidades o paneles de expertos (vía licitación pública o concurso público, respectivamente), para llevar

53. El uso de criterios de priorización para la selección de las políticas por evaluar es un procedimiento que se encuentra en revisión al momento de la redacción de este documento.

a cabo su programa de evaluación. El listado final de evaluaciones a realizar se acuerda cada año entre el Ejecutivo y el Congreso durante el proceso de formulación presupuestaria. Si bien, el Ministerio de Hacienda, por medio de la DIPRES, es el que tiene la facultad de desarrollar evaluaciones de programas, cualquier ministerio puede hacer sus propias evaluaciones y tener su propio sistema de control de gestión⁵⁴. Además, en algunas ocasiones, cuando se aprueba la ley de presupuesto, el Congreso de la República puede solicitar la realización de evaluaciones de programas específicos (la escogencia de los programas puede responder a intereses de los legisladores o a resultados de sorteos al azar). Para tal efecto, Hacienda le otorga a la DIPRES presupuesto para la contratación de empresa consultora (o un panel de expertos). Por ejemplo, en este país suramericano se han realizado evaluaciones del programa de suelos⁵⁵. También, las evaluaciones de los “paneles de expertos” en Chile son solicitadas por el Congreso de la República y se realizan por sorteo o cuando hay controversias y los parlamentarios consideran que un programa no está funcionando bien o que algo no es relevante⁵⁶. Estos paneles también son contratados por la DIPRES y consisten en la solicitud a expertos de juicios u opiniones sobre un determinado programa mediante entrevistas (aunque éstas no son evaluaciones de impacto).

Cuando las instituciones tienen mayor madurez técnica y disponibilidad de recursos y los procesos de seguimiento y evaluación están más institucionalizados dentro del proceso de toda la política pública, generalmente no se construyen agendas de políticas prioritarias, dado que existe la obligatoriedad de monitorear y evaluar todas las políticas según sus diferentes niveles de desarrollo. Esto se refleja claramente en el SME de México, donde el ciclo anual de evaluación nace cuando el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) realiza un inventario del estado de todos los programas sociales para identificar no solo el universo completo, sino también el momento en el que se encuentra cada uno. A partir de este inventario se identifican los tipos de metodologías por utilizar en cada evaluación, lo cual dependerá del momento en que se encuentre la política: formulación, implementación reciente, maduración o finalización⁵⁷.

En el caso de las políticas para la agricultura mexicanas, la SAGARPA es la unidad encargada de definir la agenda de evaluación. Aunque se deberían evaluar todos los programas sujetos a reglas de operación, en algunos casos esto no es posible debido a la falta de rigurosidad técnica al momento de la formulación, la inexistencia de línea base antes del inicio del proyecto, la poca disponibilidad de información y el poco tiempo de ejecución, entre otros. Para facilitar el proceso de selección de las políticas por evaluar por parte de las instituciones rectoras/implementadoras de la política, el CONEVAL, como ente encargado de las evaluaciones, cuenta con una guía de evaluabilidad. Posterior a que SAGARPA elabora su propuesta de evaluación, esta es presentada al CONEVAL para su validación e inclusión dentro de su programa anual de evaluación, el cual es refrendado por los órganos de gobierno encargados: Hacienda, Función Pública y el CONEVAL⁵⁸.

54. Darville, P. 27 oct 2015. Evaluación de políticas para la agricultura en Chile (entrevista). Santiago, Chile. DIPRES.

55. Sotomayor, O. 28 oct 2015. Evaluación de políticas para la agricultura en Chile (entrevista). Santiago, Chile. INDAP.

56. Idem

57. De la Garza, T. 28 oct 2015. Evaluación de políticas para la agricultura en México (entrevista). Distrito Federal, Ciudad de México. CONEVAL.

58. González, A. 24 oct 2015. Evaluación de políticas para la agricultura en México (entrevista). Distrito Federal, Ciudad de México. exConsultor proyecto Evaluación y análisis de políticas públicas para la Agricultura FAO-SAGARPA.

En otros casos intermedios, la evaluación es obligatoria únicamente cuando las políticas se encuentran en etapas iniciales o cuando se les han realizado reformas estructurales que cambien sus objetivos originales. Además del caso de México, donde todas las nuevas políticas son evaluadas en su diseño, en Chile el marco jurídico exige que todo programa nuevo o reformulado que solicite recursos debe pasar primero por una evaluación ex ante, la cual tiene como objetivo verificar que el programa esté bien diseñado: que responda a un diagnóstico objetivo, que esté cuantificado, que quiera cambiar alguna variable de resultado, que cuente con indicadores de desempeño, que se pueda monitorear y evaluar, entre otros requisitos. Además, se tienen otros formularios (llamados formularios “E”) que recogen aspectos del diseño, del programa, del diagnóstico, de los objetivos y de las mediciones, que son considerados aspectos indispensables para que los programas estén bien diseñados y cuenten con una estructura lógica⁵⁹.

Además de la selección de las políticas que se monitorearán y evaluarán, la experiencia de los países de la región ha demostrado que los procesos de SME pueden realizarse tanto a nivel de políticas completas como de programas o proyectos. Como se analizó en párrafos anteriores, mientras las políticas son más amplias y complejas, los programas y proyectos son más operativos y concretos y se constituyen en los instrumentos para la consecución de las políticas.

Aunque existen gobiernos que tienen como objetivo el SME de “la política”, otros son más pragmáticos y priorizan el SME de los instrumentos independientes (como los programas o proyectos). Sobre este tema se abre la pregunta de ¿cuáles deben ser los objetos de los SME: las políticas, los programas o los proyectos? En la literatura especializada existe cierto consenso en cuanto a que los SME pueden ser aplicados tanto a las políticas más generales como a los programas o proyectos específicos (Mackay 2007:14).

En el caso de México, por ejemplo, los primeros esfuerzos de evaluación estaban centrados en el análisis de programas y proyectos puntuales. En el momento que el sistema tiene un mayor grado de desarrollo, se avanza en definir “la política” como el objeto del seguimiento y la evaluación. En el caso mexicano se considera que, dadas las complementariedades entre sus instrumentos, la política es el óptimo por evaluar⁶⁰.

Sin embargo, esta concepción no es compartida por todos los países ni todas las instituciones técnicas en el tema. La FAO (2004:24), por ejemplo, plantea que los programas “son limitados en tiempo y recursos” y finalizan cuando estos se acaban. En contraposición, las políticas son más permanentes en el tiempo y se mantienen hasta que se ponga en marcha un nuevo sistema de políticas. Estas razones hacen que sea preferible que los SME se enfoquen en programas en lugar de políticas completas.

Esta misma concepción es compartida por técnicos que han participado en la conformación de la estrategia de evaluación del SINERGIA del DNP de Colombia. En este caso, aunque la institución en sus primeras etapas realizaba evaluaciones de políticas completas (o al menos eso intentaba), la experiencia demostró que esto generaba problemas tanto en la aplicación de metodologías como en la interpretación y utilidad de los resultados. Es por estas razones que actualmente el SINERGIA considera que las evaluaciones son más viables y los resultados son más útiles en la medida en que los objetos de la evaluación sean menos ambiciosos y más concretos. Es por esto que uno de los objetivos de la institución fue disminuir el alcance a las evaluaciones y tratar de enfocarse en programas, los cuales además de ser más amplios que los proyectos puntuales, son los

59. Darville, P. 27 oct 2015. Evaluación de políticas para la agricultura en Chile (entrevista). Santiago, Chile. DIPRES.
60. De la Garza, T. 28 oct 2015. Evaluación de políticas para la agricultura en México (entrevista). Distrito Federal, Ciudad de México. CONEVAL.

eslabones que articulan las estrategias con las políticas públicas⁶¹. Como lo evidencia el Recuadro 12, en el caso del SINERGIA la evaluación se enfoca no necesariamente en los programas “más grandes”, sino en los que apunten más directamente al objetivo de la política.

Recuadro 12. La experiencia del SINERGIA-DNP de Colombia: ¿evaluar políticas o programas?

Según las autoridades del SINERGIA-DNP, la experiencia vivida en los últimos años les ha enseñado que, al estar compuestas por una gran cantidad de estrategias, programas e intervenciones, las evaluaciones de políticas corren el riesgo de no concretarse en los temas de mayor relevancia y dispersarse en puntos de menor atención. Además, las evaluaciones de las políticas completas presentan las siguientes limitaciones:

Mientras algunos programas tienen amplia disponibilidad de información, otros pueden tener serias limitaciones de datos de seguimiento y líneas base.

- Los programas, proyectos o actividades de una misma política pueden marchar a diferentes ritmos y tener diferentes niveles de ejecución, lo que dificulta homogeneizar la información y articular la evaluación integrada.
- La evaluación de una política completa requiere una fuerte inversión, lo que muchas veces desborda las capacidades técnicas de los funcionarios y financieras de la institución. Además, la atención permanente a una política les impide atender el seguimiento y la evaluación de los instrumentos de otras políticas importantes.
- Es por estas razones (nacidas de la experiencia vivida), y con el objetivo de velar por la rigurosidad técnica de su quehacer, que el DNP ha privilegiado la evaluación concreta de intervenciones o programas puntuales que, además de tener objetivos más claros, tienen poblaciones meta delimitadas y períodos temporales definidos⁶².

En el caso de Costa Rica, aunque se reconoce que la intención final es avanzar hacia el seguimiento y la evaluación de políticas públicas completas, en este momento las capacidades existentes obligan a ser pragmáticos y a enfocar los esfuerzos en el seguimiento y la evaluación de los programas e intervenciones específicas que contribuyen al Plan Nacional de Desarrollo del país⁶³.

4. La selección de las metodologías y herramientas para la gestión de los SME

La selección del instrumental es un factor clave para el éxito o fracaso de la evaluación o el seguimiento que se va a realizar. Instrumentos mal seleccionados pueden generar problemas e incluso reducir la utilidad de las recomendaciones e insumos finales.

61. Torres, A. 09 de nov 2015. . Evaluación de políticas para la agricultura en Colombia (entrevista). Bogotá, Colombia. ExDirector Evaluación SINERGIA.

62. Idem

63. Vega, M. 11 marzo 2016. Evaluación de políticas para la agricultura en Costa Rica (entrevista). San José, Costa Rica. MIDEPLAN.

Como se dijo anteriormente, la selección de las metodologías a utilizar para el seguimiento, el monitoreo o la evaluación dependerá del momento de maduración en que se encuentren las políticas seleccionadas (formulación, implementación reciente, madurez o finalización), de los objetivos esperados del ejercicio, de los insumos con que se cuenta para la medición y, sobre todo, de las preguntas que se deseen contestar. Como señala Tania de la Garza (CONEVAL, México), el objetivo final de las evaluaciones es responder las preguntas que se planteen las instituciones o instancias interesadas.

La importancia de la formulación de las preguntas orientadoras se evidencia de sobremañera en los ejercicios de evaluación de las políticas para la agricultura en Canadá, donde el diálogo entre los actores involucrados en el sistema de política agrícola ha sido una forma de monitorear y evaluar el desarrollo de los programas. Además, este intercambio de comunicación ha permitido recopilar la información y los datos necesarios para la elaboración de los indicadores de medición del desempeño de los programas, especialmente en tres grandes áreas: eficiencia, eficacia y economía.

Aunque en menor medida, esto también se ha evidenciado en el caso de Costa Rica, donde las preguntas por contestar y las metodologías de evaluación son definidas por un “equipo gestor” de la evaluación, en conjunto con la institución evaluada. En esta instancia de coordinación se definen los objetivos y los productos esperados, los cuales responden a su vez a los intereses de la institución evaluada, pero son retroalimentados metodológicamente por los técnicos de la institución evaluadora: el MIDEPLAN⁶⁴.

Recuadro 13. Selección de instrumentos para el SME: la importancia de hacer las preguntas correctas

Las preguntas por contestar definirán no solo la selección de las metodologías que se han de utilizar, sino que también determinarán el nivel de utilización de los resultados por parte de los funcionarios y/o tomadores de decisión. Como se ha dicho reiteradamente, la intención de las evaluaciones y seguimientos es servir de insumo para mantener, redireccionar o discontinuar programas o proyectos y, sobre todo, para que los tomadores de decisiones tengan mayor claridad para su gestión institucional. Es por esto que las evaluaciones deberían responder a las preguntas de interés para los tomadores de decisión y no enfrascarse en intereses académicos que —aunque legítimos— son de poca utilidad práctica para la política y la institucionalidad misma. Las evaluaciones deben ser prácticas y aplicables. Sin embargo, como señala Markus Goldstein para el Banco Mundial, en la realidad esto no funciona exactamente de esta manera y las evaluaciones de impacto están contestando preguntas que no son directamente relevantes para lo que los hacedores de política quieren aprender y necesitan. No hay “recetas de preguntas” sino que éstas deben ajustarse al contexto particular.

Como sugiere Goldstein, y ha sido reafirmado en las experiencias de las Américas estudiadas, es importante compartir los resultados de las evaluaciones con los implementadores de los programas e incluirlos en los procesos de evaluación, no solo porque mejora la recepción y utilidad de los resultados, sino porque permite un mejor intercambio y miradas más profundas.

Para consultar la opinión completa de Goldstein, véase <http://bit.ly/1XlFW7x>.

64. Idem

Para facilitar la selección de los instrumentos para los SME, algunos países de la región han establecido guías y manuales que permiten definir, a partir de la maduración de los programas o proyectos definidos, los instrumentos idóneos para el monitoreo o la evaluación. Esta práctica ha sido seguida por el CONEVAL en México, que desde 2007 definió y publicó los lineamientos generales de evaluación en un documento que institucionalizó las actividades de monitoreo y evaluación en México (<http://bit.ly/1OtSTsk>). Este esfuerzo partió de un inventariado inicial de todos los programas sociales de ese momento y de la identificación de todas las metodologías existentes para los distintos tipos de evaluación. Esto permitió definir un instrumental de metodologías para cada uno de los objetivos de evaluación (los cuales dependen de la maduración de los instrumentos a analizar). A partir de este análisis, el CONEVAL definió las metodologías por utilizar en cada caso y construyó formatos predefinidos para la mayoría de tipos de evaluación por realizar⁶⁵. Cada una de las evaluaciones definidas por el CONEVAL (que se muestran en el Recuadro 14) cuenta con metodologías predefinidas que se encuentran disponibles en <http://bit.ly/1HbBXqZ>.

Recuadro 14. Los tipos de evaluación: el caso de México

Como se dijo anteriormente, una de las variables que determinará el instrumental por utilizar para la evaluación de políticas será el grado de maduración de programas o proyectos por analizar y los objetivos que presenta la evaluación. De acuerdo con estas variables, el CONEVAL ha definido los siguientes siete tipos de evaluaciones:

- Diseño (durante el primer año).
- Consistencia de resultados.
- Procesos (durante la implementación).
- Indicadores.
- Impactos (posterior a la finalización).
- Específicas (tratar de resolver interrogantes específicas de interés para los responsables de los programas).
- Complementarias (abarcar todas aquellas que no están contempladas anteriormente).

El instrumental está disponible en <http://bit.ly/1HbBXqZ>.

Complementariamente, y con el objetivo de que los responsables de cada uno de los programas por evaluar identifiquen los alcances y las limitaciones de los instrumentos de evaluación, el CONEVAL construyó un instrumento denominado “Horizonte ideal de monitoreo y evaluación”. Para facilitar la decisión sobre cual instrumento utilizar, el manual combina las explicaciones teóricas con una serie de preguntas básicas sobre la etapa de maduración del programa o proyecto.

65. González, A. 24 oct 2015. Evaluación de políticas para la agricultura en México (entrevista). Distrito Federal, Ciudad de México. exConsultor proyecto Evaluación y análisis de políticas públicas para la Agricultura FAO-SAGARPA.

A partir de la identificación del instrumental por utilizar, el CONEVAL elabora modelos de términos de referencia de las evaluaciones para posteriormente contratar su implementación. Dependiendo de la disponibilidad de recursos, la contratación de la evaluación puede recaer en el CONEVAL o en la institución sectorial responsable de la implementación de la política (la SAGARPA, por ejemplo)⁶⁶.

De acuerdo con la experiencia tanto de México como del resto de los países analizados, dentro del universo de evaluaciones disponibles para las políticas para la agricultura las evaluaciones de impacto son las de más difícil aplicación. Esto se debe no solo al alto costo de la evaluación de impacto, sino también a la dificultad de obtención de los insumos requeridos e inclusive a la posibilidad de que las políticas no lleguen a concluir. Este es el caso de México, donde gracias a que prácticamente la totalidad de las políticas son modificadas antes de su período de finalización, el CONEVAL no ha realizado ninguna evaluación de impacto. La gran mayoría de evaluaciones realizadas son de consistencia y procesos⁶⁷. La misma situación se repite en Costa Rica y Brasil.

En otros casos, en lugar de definir guías o manuales que les permitan a los ejecutores identificar cuál instrumento se adecua más a su necesidad, se recurre al análisis detallado de la política propuesta para determinar los objetivos de la evaluación, lo que definirá el instrumental disponible. En este escenario, la evaluación se realiza no necesariamente de acuerdo con la necesidad manifestada por el proponente, sino según el resultado del análisis de los expertos participantes. Este es el caso de Colombia, donde posteriormente a la selección de la agenda de políticas por evaluar (y su respectiva aprobación por parte del Comité Directivo del DNP), se inicia y diseña la evaluación utilizando como instrumento principal la cadena de valor (Recuadro 15). La reconstrucción de la cadena de valor de la política tiene dos objetivos: a) contar con un entendimiento común de todos los actores que hacen parte de este ejercicio de evaluación, b) identificar los cuellos de botella en cada uno de los eslabones de la cadena de valor de la política (insumos - procesos - productos - resultados) que permitiera plantear la pregunta por resolver, lo que definirá el tipo de evaluación que se ha de realizar.

Recuadro 15. La cadena de valor como herramienta para la evaluación de políticas

Aunque la cadena de valor no es un instrumento per se para el seguimiento y la evaluación de las políticas públicas, su implementación permite entender la relación secuencial y lógica entre los insumos, las actividades, los productos, los resultados y los impactos que se esperan de la implementación de la intervención pública.

La implementación de la cadena de valor permite entender y analizar de manera integral los objetivos y los alcances de la política pública, además de las relaciones entre los eslabones de la política. Esto posibilita que posteriormente se puedan formular las metodologías más aptas para el seguimiento y la evaluación de los impactos de las intervenciones (programas, proyectos, etc.).

Fuente: Sinergia-DNP 2014 (<http://bit.ly/1VGoh9O> <http://bit.ly/1ZJvM1a>).

66. De la Garza, T. 28 oct 2015. Evaluación de políticas para la agricultura en México (entrevista). Distrito Federal, Ciudad de México. CONEVAL.

67. González, A. 24 oct 2015. Evaluación de políticas para la agricultura en México (entrevista). Distrito Federal, Ciudad de México. exConsultor proyecto Evaluación y análisis de políticas públicas para la Agricultura FAO-SAGARPA.

En Colombia, el instrumental seleccionado para el seguimiento y/o monitoreo de políticas dependerá del que mejor se acople no solo a los objetivos de la evaluación, sino también a la disponibilidad de información y de recursos, así como a la existencia de grupos de control. Todos estos requerimientos son analizados detalladamente cuando se estudian las metodologías disponibles para el seguimiento y/o monitoreo. La figura 6 muestra los tipos de evaluaciones de políticas realizadas por el SINERGIA en Colombia.

Figura 6. Evaluaciones de políticas para la agricultura realizadas en Colombia por el SINERGIA.

TIPO	OBJETIVO
Ejecutiva	Establece análisis y propuestas específicas de ajuste sobre los principales aspectos del programa en revisión: diseño, resultados, insumos, manejo operativo, estructura organizacional, actividades de direccionamiento, seguimiento y control.
Operaciones	Permite hacer un análisis riguroso en términos de los macro y micro procesos sobre los que se hace la intervención. Analizando para esto los diferentes actores y stakeholders, tal que se puedan hacer recomendaciones en términos de la dinámica organizacional del programa.
Institucional	Permite hacer un análisis del programa tomando como marco de referencia el arreglo institucional en el que opera. Se utiliza para analizar los efectos de las reformas estructurales a los programas o instituciones.
Resultados	Identifica los resultados obtenidos en términos de número de beneficiarios atendidos, número de productores logrados con el programa o la política, etc.
Impacto	Permite identificar los cambios generados por la intervención en el beneficiario final. Es el tipo de evaluación más exigente en términos de insumos, pues es necesario construir grupos de control y levantar líneas base.

Fuente: <http://bit.ly/2fYNYVQ>

Es hasta cuando se define el tipo de evaluación por realizar que se analizan las posibilidades de metodologías. En el caso de Colombia, la metodología de cadena de valor es una estrategia útil para el diseño de las evaluaciones. En este sentido, los comités de diseño identifican cada uno de los eslabones de la cadena, así como sus cuellos de botella. A partir de ello, y utilizando como base lo encontrado en estudio previos, el SINERGIA propone diferentes estrategias y metodologías para evaluar las intervenciones. Sin embargo, teniendo en cuenta que las evaluaciones son realizadas por firmas externas, los proponentes son quienes definen las metodologías e instrumentos para la evaluación, los cuales son validados y retroalimentados por un comité técnico de seguimiento. La selección final del instrumental dependerá del objetivo que buscaba la política y de la disponibilidad (o imposibilidad) de los requisitos metodológicos que tengan las herramientas (estadísticas de monitoreo, grupos de tratamiento, grupos de control, aleatoriedad, línea base, etc.). En el caso del SINERGIA, la selección se facilita porque todos los líderes y especialistas de apoyo conocen en detalle las metodologías aplicables y sus requerimientos (SINERGIA).

Recuadro 16. La utilización de la teoría del cambio: el caso de la evaluación de las políticas para la adaptación y mitigación al cambio climático en México

La ley General de Cambio Climático de México mandata la evaluación periódica y sistemática de la política nacional de cambio climático, que se realiza a través de la Coordinación General de Evaluación de las Políticas de Mitigación y Adaptación al Cambio Climático (CGEPMACC).

Mediante la evaluación de las intervenciones gubernamentales (en curso o concluidas), se pretende determinar su relevancia, eficiencia, efectividad, impacto y sostenibilidad. Esto con el objetivo de proveer evidencia para la toma de decisiones y proponer posibles modificaciones, adiciones o reorientaciones.

La “teoría del cambio” ha sido la herramienta metodológica utilizada por la Coordinación de la Evaluación para no solo identificar los puntos que serán objeto de evaluación, sino también para diseñar y aplicar las evaluaciones concretas. Según las propuestas realizadas hasta el momento, en la aplicación de la teoría del cambio participarán tanto las dependencias estatales a cargo de la implementación de las políticas de cambio climático, como representantes del Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático (INECC) y de organizaciones internacionales de cooperación relacionados con el tema, lo que permitirá un abordaje más integral y con mayor sostenibilidad en el tiempo.

Para más detalle sobre este proceso véase <http://inecc.gob.mx/pres-cepmacc>, <http://bit.ly/1TqaTZV> y <http://bit.ly/1UAuAgv>.

Al igual que en los casos de México y Colombia, en Chile la selección de los instrumentos dependerá del tipo de evaluación que se quiera realizar. Para las labores de evaluación y seguimiento, la DIPRES ha establecido un menú de evaluaciones dividida en cuatro grandes categorías (Cuadro 3).

Cuadro 3. Evaluaciones y seguimientos realizados por la DIPRES en Chile.

Línea de evaluación ex ante	Línea de indicadores de desempeño	Línea de incentivos institucionales	Línea de evaluación ex post
Se realiza a todo programa nuevo o reformulado. Tiene como objetivo asegurar que todo programa cuente con el diseño adecuado (según la metodología de marco lógico). Para su realización se recogen aspectos relativos al diseño del programa, al diagnóstico, a los objetivos y a las mediciones.	Es un proceso de seguimiento y monitoreo institucional. Se realiza mediante formularios que recogen las definiciones estratégicas del servicio público y sus indicadores de desempeño.	Es catalogado como un proceso de seguimiento y monitoreo. Es utilizado para calcular los incentivos según el cumplimiento de metas (según rangos de cumplimiento). Cada institución es la encargada de realizarlo y se estima de acuerdo al seguimiento de los indicadores de desempeño.	Corresponde a incentivos que se otorgan a los funcionarios públicos con base en el cumplimiento de compromisos de gestión. Cada institución es la encargada de desarrollar dichos compromisos y la DIPRES, a través de un externo, evalúa el grado de cumplimiento.

Fuente: Darville, P. 27 oct 2015. *Evaluación de políticas para la agricultura en Chile (entrevista)*. Santiago, Chile. DIPRES.

Además de este menú de evaluaciones de la DIPRES, las instituciones encargadas de la formulación e implementación de las políticas agrícolas en Chile cuentan con herramientas propias para el monitoreo y la evaluación de intervenciones específicas. Sobresalen las comisiones nacionales por rubro y la recientemente conformada Unidad de Evaluación de Programas y de la Productividad, ambas de la ODEPA. Esta última tiene el propósito de medir el impacto de las políticas públicas y su vínculo con la productividad, así como contar con una mirada integral de los programas agrícolas en los ámbitos de su economía, eficiencia, focalización y mediciones globales; y los esfuerzos del INDAP para el seguimiento sistematizado de sus principales programas.

En el caso de Canadá, uno de los principales objetivos de los SME de las políticas para la agricultura es la compilación de riesgos y la identificación de oportunidades en la implementación de sus programas y proyectos. Utilizando preguntas básicas, se identifican los factores de riesgo (¿qué puede salir mal?), consecuencias (¿qué pasa si sale mal?) y posibles acciones correctivas (¿cuáles son las posibilidades de respuesta para corregir?) de los programas y proyectos por implementarse. En una primera instancia se realiza el análisis a nivel de la política en general para posteriormente replicar el ejercicio para cada uno de sus programas. A través de esta metodología, en Canadá se identificaron tres categorías de riesgos y oportunidades de la política agrícola en general: a) fondos y recursos insuficientes para satisfacer la demanda de los programas; b) condiciones macroeconómicas que estén fuera del control del ejecutor de los programas o del ministerio en cuestión; y c) baja participación y relevancia de los programas. Posteriormente, para cada una de estas tres categorías se realizó el análisis para los programas y proyectos en cuestión. En el programa AgroInvest, por ejemplo, los riesgos identificados tenían relación con: a) que los productores visualizaran la asistencia como insuficiente y que consecuentemente demandaran más recursos ad hoc; b) que el gobierno redujera o eliminara la cobertura del programa (debido a presiones fiscales), resultando en un incumplimiento de las obligaciones contraídas; y c) que los productores no tuvieran conocimiento sobre el nuevo plan de opciones para seguros, resultando en una subutilización del programa en su capacidad total.

Recuadro 17. La importancia del diálogo como herramienta de evaluación: el caso de Canadá

En Canadá, la comunicación y el diálogo constantes constituyen una de las prácticas más utilizadas para los SME. Se ha desarrollado un “sistema de comunicación” que involucra a los formuladores e implementadores de la política agrícola, así como a los objetivos de esta (productores agrícolas), mediante el cual se logra un flujo de información constante que permite no solo recordar permanentemente los objetivos y las metas propuestas de los programas agrícolas, sino también identificar fallas y temas por resolver⁶⁸. Este sistema de comunicación incluye diferentes etapas.

A nivel ministerial, el principal mecanismo de diálogo es la Conferencia Anual de Ministros de FPT, donde se define la dirección de las políticas para el sector agrícola, se analiza el desarrollo de los programas en curso y se restablecen las prioridades. Las mesas redondas permiten a los ministros tener una mejor comprensión del progreso de los programas, tanto en materia presupuestaria como en apoyo a los productores. En el caso canadiense la cultura de diálogo ha sido primordial para la toma de decisiones de

68. Kaminsky, C. 11 dic 2015. Evaluación de políticas para la agricultura en Canadá (entrevista). Canadá. PPID

los ministros, principalmente para fundamentar la continuidad o la necesidad de cambios en los programas.

En el ámbito provincial, colaboradores del Policy, Planning, and Integration Directorate (PPID) y del AAFC visitan los diferentes gobiernos de las provincias del país para dialogar con los funcionarios públicos ejecutores de los programas y con sus beneficiarios, para conocer el funcionamiento, avances y desafíos pendientes de los instrumentos de política implementados. Este trabajo, que es un esfuerzo conjunto entre personeros del gobierno federal y los gobiernos de las provincias y territorios, se basa en instrumentos formales de recolección de información cualitativa, como encuestas y entrevistas. Los resultados de este proceso de comunicación se plasman en informes que son insumos para las decisiones de continuidad y redireccionamiento de los programas agrícolas⁶⁹.

5. La selección del modelo institucional para el SME

Tanto la bibliografía como la experiencia de los países de ALC en el tema han demostrado que no existen recetas únicas para la selección de los modelos de seguimiento y evaluación de políticas para la agricultura. Mientras algunas instituciones prefieren utilizar la evaluación interna, debido a que sus resultados tienen mayor aceptación entre los encargados de los programas y proyectos, otras instituciones seleccionan la evaluación externa para asegurar su objetividad. Aunque cada modelo tiene grandes ventajas, también presentan limitaciones. Una comparación se presenta en el Cuadro 4:

Cuadro 4. Ventajas y desventajas de los modelos institucionales para el SME.

Modelo de evaluación	Descripción	Ventajas	Desventajas
Evaluación interna/ autoevaluación	<ul style="list-style-type: none"> Suele estar a cargo de los miembros de la organización que implementa la política por evaluar. La evaluación puede ser realizada tanto por actores que no están directamente vinculados con su ejecución como por los que sí lo están. 	<ul style="list-style-type: none"> Generalmente es menos costosa en términos económicos y de recursos humanos. Minimiza la reactividad de los actores de la organización. Facilita que sus resultados tengan mayor influencia en la intervención. 	<ul style="list-style-type: none"> Pone en riesgo la objetividad del proceso de evaluación y de sus resultados y, en consecuencia, afecta directamente la credibilidad social de la evaluación. En general, no utiliza estándares o alta tecnología para su diseño.

69. Idem

Modelo de evaluación	Descripción	Ventajas	Desventajas
Evaluación externa	<ul style="list-style-type: none"> • Es llevada a cabo por actores ajenos a la organización que implementa la política por evaluar. • En general, se recurre a investigadores, organismos de cooperación internacional, consultores independientes, universidades o expertos para que la realicen. • Muchas veces es parte de los requisitos de las agencias financiadoras. 	<ul style="list-style-type: none"> • Se considera que es más objetiva, debido a que los evaluadores no pertenecen a la organización ejecutora y, en consecuencia, maximizan la credibilidad social de la evaluación realizada. • Los actores que la realizan no tienen interés interno, por lo que los resultados son más transparentes y cercanos a la realidad. • En la mayoría de las ocasiones las firmas externas especializadas mantienen más actualizados sus conocimientos en esta materia. 	<ul style="list-style-type: none"> • Tiene menores posibilidades de mejorar el programa, ya que los evaluadores no están vinculados en la ejecución del proyecto. • Los actores internos que quedan fuera del proceso tienen menor aceptación de los resultados. • Puede resultar más costosa (recursos financieros y humanos). • Puede ser más corta de lo necesario, debido a que debe ser financiada por presupuesto adicional (no se hace con personal de planta). • En ocasiones los evaluadores tienen algún grado de desconocimiento de los procesos.
Evaluación mixta	<ul style="list-style-type: none"> • Es realizada por una combinación de evaluadores internos y externos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Potencia las ventajas de cada tipo. 	<ul style="list-style-type: none"> • El trabajo en conjunto puede alargar los tiempos de la evaluación. • Puede generar conflictos entre evaluadores y ejecutores.
Evaluación participativa	<ul style="list-style-type: none"> • Incorpora a los titulares del programa evaluado junto con evaluadores internos y externos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Minimiza la distancia entre los evaluadores y los titulares. • Permite detectar efectos no esperados. 	<ul style="list-style-type: none"> • Requiere más tiempo que los otros tipos. • Tiene un costo más alto que los otros tipos.

Fuente: Con base en Di Virgilio y Solano 2012:57-59 y Romero 2013:37.

El modelo por seleccionar dependerá no solo de los objetivos de la evaluación, sino también de la normativa existente, de la cultura de evaluación de cada institución y de la disponibilidad de recursos internos (tanto financieros como técnicos). Como señala MacKay (2007:16), la decisión de encargar las evaluaciones de las políticas, en vez de que sean realizadas por funcionarios del gobierno, deviene de la intención de alcanzar un nivel más

alto de “independencia, objetividad y credibilidad” y evitar un conflicto de intereses potencial o real que podría originarse con una autoevaluación. Además, en algunos casos esto se mezcla con un tema tratado anteriormente y que está ligado a la limitada disponibilidad de experiencia en evaluación dentro de las mismas instancias de gobierno.

Como se dijo anteriormente, en las Américas existen varios modelos de evaluación de las políticas para la agricultura: desde aquellos donde las instituciones rectoras son las encargadas de todo el proceso de evaluación y las evaluadas tienen un papel totalmente pasivo (solamente como receptoras de los resultados), hasta los modelos donde las instituciones ejecutoras de la política agrícola son las que formulan, implementan y validan los procesos de evaluación. Dentro de los países estudiados existen claros ejemplos de esto.

Si bien en la práctica no existen modelos que se adecuen totalmente a los definidos por la teoría, podría decirse que las evaluaciones de las políticas para la agricultura de México, Colombia y Chile son una combinación entre los modelos participativos y externos.

Aunque en estos tres países existen entidades encargadas de normar y coordinar las evaluaciones de las políticas prioritarias, y además apoyar los procesos de acompañamiento metodológico y técnico a las instituciones evaluadas, existen diferencias en cada caso. En México y Chile, por ejemplo, las instituciones rectoras (SAGARPA y DIPRES) se encargan de la definición de las metodologías para la evaluación, pero las responsables de la implementación y del levantamiento de información son las mismas instituciones implementadoras de la política.

En México, la Dirección de Planeación y Evaluación de la SAGARPA, la cual es el vínculo con el CONEVAL, define las políticas por evaluar, elabora los términos de referencia, contrata los consultores seleccionados y da seguimiento al trabajo. Aunque estas evaluaciones han generado resultados de gran provecho para sus propios programas y proyectos, también han generado conflictos de intereses, porque el consultor contratado responde a la autoridad de la institución evaluada⁷⁰.

La experiencia de la SAGARPA ha demostrado que la disponibilidad de recurso humano capacitado en metodologías de seguimiento y evaluación es una de las principales trabas de las evaluaciones internas. Conocedor de esta situación, las instituciones evaluadoras deben ofrecer acompañamiento a las evaluadas tanto en la definición de metodologías como en la capacitación de sus técnicos. En el caso de México, el CONEVAL ofrece apoyo a todas las instituciones evaluadas para capacitar y acompañar a sus técnicos en las metodologías utilizadas, lo cual se constituye como una buena práctica⁷¹.

En el caso de Chile, la DIPRES no solo elabora las herramientas y las metodologías para el seguimiento y la evaluación, sino que también se encarga de solicitar la información sobre la evolución de cumplimiento de las metas programadas a cada una de las instituciones implementadoras de las políticas agrícolas. A partir del análisis de estos instrumentos, la DIPRES y la Subdirección de Presupuesto (contrapartes presupuestarias) establecen el nivel de cumplimiento de cada instrumento.

70. De la Garza, T. 28 oct 2015. Evaluación de políticas para la agricultura en México (entrevista). Distrito Federal, Ciudad de México. CONEVAL.

71. González, A. 24 oct 2015. Evaluación de políticas para la agricultura en México (entrevista). Distrito Federal, Ciudad de México. exConsultor proyecto Evaluación y análisis de políticas públicas para la Agricultura FAO-SAGARPA.

En Colombia, el modelo de evaluación de las políticas para la agricultura es muy similar a los analizados para México y Chile, siempre y cuando los programas o proyectos agrícolas no formen parte de la agenda prioritaria de evaluación del SINERGIA. En estos casos, y suponiendo que la institución implementadora cuenta con recursos para el financiamiento de la evaluación, es la misma institución la encargada de todo el proceso de evaluación. El SINERGIA se limita a dar apoyo técnico y metodológico. Sin embargo, si la política forma parte de la agenda nacional de evaluación definida por el DNP, estos procesos son llevados a cabo por el SINERGIA y la evaluación se realiza de manera externa. Con el objetivo de que no exista interferencia ni preferencias en la contratación y sea un proceso transparente, la institución implementadora no participa dentro de las etapas de selección de los consultores ni implementación directa de las metodologías de evaluación, aunque si forma parte del comité técnico de seguimiento (SINERGIA). Según lo muestra el Recuadro 18, estas tareas se llevan a cabo siguiendo un riguroso proceso de análisis de propuestas técnicas y metodológicas.

Recuadro 18. Colombia: pasos llevados a cabo por el SINERGIA para la contratación de evaluadores

1. Elaborar los términos de referencia de la evaluación.
2. Responder a las observaciones enviadas por las firmas interesadas en la evaluación.
3. Verificar los requisitos técnicos y jurídicos habilitantes de los proponentes.
4. Clasificar las propuestas técnicas de los proponentes.
5. Seleccionar al consultor conforme a la calificación realizada por el comité evaluador.
6. Elaborar los estudios previos de la evaluación a contratar.
7. Todo este proceso se realiza a través del portal electrónico de compras públicas: Colombia compra eficiente. (SINERGIA).

Si bien es cierto no son las evaluaciones más frecuentes, las políticas para la agricultura de México y Chile también cuentan con evaluaciones externas. En México, además de las evaluaciones coordinadas y ejecutadas por las mismas instituciones implementadoras (con apoyo del CONEVAL), las políticas para la agricultura cuentan con “evaluaciones complementarias” que son más autónomas y flexibles (son lideradas por la institución rectora), de manera que le permitan a los mismos programas evaluar temas de su interés particular⁷².

En Chile, las políticas agrícolas cuentan con modelos similares para la evaluación externa. El INDAP, por ejemplo, implementa desde 2013 un sistema de seguimiento de las inversiones y de los apoyos a los agricultores, enfocado en lo técnico y en información cualitativa, basado en la contratación de consultores externos profesionales del agro. En

72. Martínez, E. 28 oct 2015. Evaluación de políticas para la agricultura en México (entrevista). Distrito Federal, Ciudad de México. CONEVAL.

general, el modelo ha sido provechoso, se ha fortalecido y se ha definido una metodología específica que ha permitido identificar deficiencias y problemas para desarrollar las mejoras necesarias; con el carácter vinculante correspondiente⁷³.

6. La utilidad de los resultados de los SME en las políticas para la agricultura

Todas las experiencias analizadas en los países de las Américas han reafirmado que los SME serán de utilidad, en tanto los encargados de los instrumentos de políticas utilicen sus resultados como retroalimentación para la continuidad o el redireccionamiento de los instrumentos de política. Estos logros, lejos de ser resultado de la causalidad, pueden ser fomentados a través de buenas prácticas y lecciones aprendidas.

La experiencia ha demostrado que “el acatamiento obligatorio” no es la solución para que los resultados de los SME sean utilizados transversalmente en el proceso de las políticas públicas agrícolas. Los ejercicios de seguimiento y evaluación deben servir para la mejora continua de las mismas instituciones rectoras, y no deben ser vistos como ejercicios de control e intervención. Esto solo será posible mediante la construcción de una cultura de rendición de cuentas en las instituciones públicas mediante la cual el seguimiento y la evaluación no formen parte de sistemas de auditoría y vigilancia sino que contribuyan a la evaluación de riesgos en las implementación de las políticas y en la generación de insumos para la construcción de acciones correctivas.

Claros ejemplos de cómo los resultados del seguimiento y la evaluación se pueden utilizar para el redireccionamiento y la construcción de nuevas políticas para la agricultura se encuentran en EE. UU., Canadá y los países europeos, donde los SME forman parte de la gestión de políticas de mediano plazo. A través de ejercicios quinquenales, que convocan a una amplia gama de actores, en estos países se realizan evaluaciones de las políticas para la agricultura en implementación que sirven para la corrección y/o la formulación durante el nuevo ciclo político. Los ejemplos más evidentes son el Farm Bill de los EE. UU., el Growing Forward 2 de Canadá y la CAP de la Unión Europea.

Para lograr estos resultados, es indispensable que se cumplan ciertas características; a saber:

1. *La participación de los evaluados en la evaluación:* Sin lugar a dudas, el papel de los evaluados es fundamental porque puede intervenir, sea positiva o negativamente, en los procesos de seguimiento, monitoreo o evaluación y en la utilización y aceptación de sus resultados. Las relaciones entre los evaluadores y los evaluados dependerán, sobre todo, del modelo de evaluación por utilizar (interno, externo, mixto, etc.). En prácticamente todos los casos estudiados, los entes encargados de la evaluación fomentan la participación de los evaluados, en especial en la selección de las políticas, la escogencia de las metodologías, la recolección de la información y/o la aceptación de los resultados. El sentirse parte del proceso incrementará la aceptación de los resultados finales y de las propuestas de cambio. En el caso de México, la participación de los evaluados se incrementa a través de las reuniones permanentes entre la SAGARPA y el CONEVAL, la clarificación de metodologías e instrumentos para no generar falsas expectativas, la posibilidad de retroalimentación de los resultados preliminares y, sobre todo, el reco-

73. Sotomayor, O. 28 oct 2015. Evaluación de políticas para la agricultura en Chile (entrevista). Santiago, Chile. INDAP.

nocimiento de las fortalezas de la institución más de las debilidades y áreas de mejora identificadas⁷⁴. En Colombia, con el objetivo de fomentar la adopción de las recomendaciones, el SINERGIA promueve en todo el proceso de evaluación la participación activa de la institución rectora de la política. Para esto el SINERGIA realiza principalmente tres acciones: a) se incluye un técnico de la institución en el Comité Técnico de la Evaluación (tanto en el diseño como en el seguimiento), de manera que los resultados no caigan de sorpresa; b) se les da la oportunidad a las entidades ejecutoras para que retroalimenten los resultados de la evaluación, además para que transmitan sus expectativas, lo que genera apropiación de la evaluación realizada y evita conflictos y malentendidos; c) el proceso de evaluación no culmina hasta que no se hayan socializado sus resultados y recomendaciones a los actores participantes en la intervención evaluada⁷⁵.

2. *La calidad de la información generada:* Las instituciones a cargo de la gestión de las políticas para la agricultura utilizarán los resultados de los SME en la medida en que la información resultante sea creíble, objetiva y veraz. Para lograr esto, es necesario garantizar el uso de metodologías de seguimiento y evaluación que cumplan altos requerimientos técnicos, además de asegurar la calidad de los insumos que las alimentan. Dentro de estas prácticas, Colombia y México son dos de los países de la región que tienen mayor experiencia. Mientras en Colombia, el Ministerio de Agricultura (responsable del SIOC) y el SINERGIA cuentan con procesos establecidos y responsabilidades asignadas para la validación de las metodologías seleccionadas y la recolección de la información⁷⁶, en México el mantenimiento de la calidad de la información y del rigor de los resultados se asegura mediante las revisiones de pares y la discusión, en donde los evaluadores presentan los resultados ante académicos y la revisión detallada de las metodologías e insumos por parte del CONEVAL. Además, en México se cuenta con un mecanismo de “Reconocimiento a las buenas prácticas de monitoreo y evaluación” en el CONEVAL, que ayuda a que los términos de referencia sean de calidad, que el CONEVAL y los organismos vayan de la mano para orientar a los responsables de los programas y a que la evaluación se haga con rigor y que efectivamente se utilice⁷⁷.

La objetividad y la neutralidad de la información constituyen uno de los temas de mayor preocupación durante las evaluaciones de la Office of Audit and Evaluation (OAE) del AAFC de Canadá. Debido a esto, el equipo encargado de realizar las evaluaciones de la OAE es acompañado por un auditor totalmente imparcial y objetivo, con el fin de garantizar la transparencia de la evaluación⁷⁸.

3. *El convencimiento de los beneficios de la evaluación:* La implementación de las recomendaciones y resultados de la evaluación serán mayores, en la medida en se construyan agendas de prioridades entre los evaluadores y los evaluados. Para esto, y como lo ha demostrado la experiencia de Chile, México, Brasil, Canadá y Colombia, la aceptación de los resultados de la evaluación parte del convencimiento de los tomadores de decisión y técnicos medios de que la evaluación de las políticas para la agricultura no tiene como

74. De la Garza, T. 28 oct 2015. Evaluación de políticas para la agricultura en México (entrevista). Distrito Federal, Ciudad de México. CONEVAL.

75. Torres, A. 09 de nov 2015. . Evaluación de políticas para la agricultura en Colombia (entrevista). Bogotá, Colombia. ExDirector Evaluación SINERGIA.

76. Idem

77. De la Garza, T. 28 oct 2015. Evaluación de políticas para la agricultura en México (entrevista). Distrito Federal, Ciudad de México. CONEVAL.

78. Winker, D. 11 dic 2015. Evaluación de políticas para la agricultura en Canadá (entrevista). Canadá. Agriculture and Agri-Food Canada

objetivo el control ni la sanción y, por el contrario, pretende generar insumos para la identificación de oportunidades de mejora y el redireccionamiento.

En Colombia, con este mismo objetivo, desde el 2012 el SINERGIA procura socializar con las autoridades de las instituciones rectoras (ministros y viceministros) los instrumentos a utilizar en las de evaluaciones (la agenda de las autoridades no siempre lo permite). Aunque es un proceso informal, esto ha permitido que tengan mayor conocimiento sobre los alcances de los ejercicios de evaluación y su utilidad. En Costa Rica, aunque los procesos de evaluación de políticas para la agricultura son más incipientes, el MIDEPLAN (como ente rector de evaluación) también tiene estrategias para sensibilizar y convencer previo al inicio de las evaluaciones. Para esto, capacita a técnicos y tomadores de decisión en temas relacionados con gestión por resultados, importancia y utilidad de los SME, construcción de indicadores de resultados, etc. Sin duda, esto ha permitido que aumenten las probabilidades de aplicación de las recomendaciones brindadas⁷⁹.

En el caso de Brasil, desde hace muchos años la MDS invierte tiempo y recursos para mostrarle a los evaluados que no es un ente auditor, y que, por el contrario, el objetivo de la institución es apoyarlos para que ellos mismos identifiquen puntos de mejora. Debido a que los funcionarios de las instituciones para la agricultura responden a emergencias diarias y en la mayoría de las ocasiones no tienen disponibilidad de tiempo para analizar las trabas y los puntos de mejora de los programas o proyectos, el trabajo de la MDS se ha enfocado en ayudarlos a resolver los problemas identificados y no señalar los errores⁸⁰.

4. *La generación de recomendaciones de utilidad:* Debido a que generalmente las recomendaciones provenientes de los SME no son de acatamiento obligatorio, todas las experiencias han demostrado que la utilización de los resultados se incrementará en la medida en que se reflejen en propuestas viables y concretas para el redireccionamiento de las políticas o su institucionalidad. Conscientes de esto, en el 2013 el SINERGIA exigió que las firmas consultoras contratadas para las evaluaciones de las políticas incluyeran un producto adicional denominado “Plan de Transferencia e Implementación de Recomendaciones”. En este plan, cada recomendación formulada incluye un análisis sobre los hallazgos que la sustentan, sus objetivos, su viabilidad e importancia de implementación. A partir de esta información, la firma consultora realiza una priorización de las recomendaciones⁸¹.

En términos más específicos, el sistema utilizado por el INDAP para el monitoreo de sus proyectos es un ejemplo claro de la generación de recomendaciones concretas de utilidad. En este caso, las alertas generadas por el sistema tienen carácter de acatamiento obligatorio para los funcionarios del INDAP que se encuentran ubicados en los territorios. A partir de las recomendaciones se realizan los ajustes pertinentes, lo que ha contribuido a consolidar la cultura de contraloría y el uso transparente de los recursos públicos invertidos en la agricultura.

79. Vega, M. 11 marzo 2016. Evaluación de políticas para la agricultura en Costa Rica (entrevista). San José, Costa Rica. MIDEPLAN.

80. Borges, D. 12 nov 2015. Evaluación de políticas para la agricultura en Canadá (entrevista). Brasilia, Brasil. Ministerio de desarrollo social.

81. Torres, A. 09 de nov 2015. . Evaluación de políticas para la agricultura en Colombia (entrevista). Bogotá, Colombia. ExDirector Evaluación SINERGIA.

Recuadro 19. La experiencia del SINERGIA y los documentos CONPES

Aunque no es una práctica generalizada, el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) de Colombia ha utilizado los resultados de las evaluaciones del SINERGIA para la elaboración de recomendaciones que buscan la reformulación, el redireccionamiento o la construcción de nuevos instrumentos de política. Además de las recomendaciones (llamados documentos CONPES), estos documentos van acompañados de recursos económicos para su implementación, lo que sin lugar a dudas ha incrementado su aceptación.

Los documentos CONPES han sido realizados para una gran cantidad de políticas públicas, incluidas varias experiencias puntuales en agricultura y ganadería.

Para consultar los distintos documentos CONPES aprobados véase <http://bit.ly/1U8qBWz>.

Además de los elementos de fondo que puedan incluir las recomendaciones resultantes de los SME, la experiencia en los países analizados ha demostrado que la forma de presentación es importante. Los elementos de forma, lenguaje y visualización son de gran importancia para que los clientes de los SME utilicen y adopten sus resultados. Esto ha sido entendido muy bien por algunos países como Colombia, México y Brasil, donde los resultados de los monitoreos y las evaluaciones se utilizan para elaborar productos de acuerdo con las características y los intereses de la clientela (documentos técnicos, panfletos, páginas web, matrices, infografías, etc.).

5. *El uso de metodologías de evaluación de utilidad para la institución rectora:* Dentro de las principales razones por las cuales las evaluaciones de políticas para la agricultura no son de utilidad para las instituciones rectoras e implementadoras, sobresale el hecho de que la metodología utilizada para la planificación y la evaluación por parte de la institución evaluadora no corresponde con las metodologías utilizadas por la institución rectora de la política. Esto se ejemplifica en el caso de México, ya que el CONEVAL utiliza una única metodología para la planificación y la evaluación de todos los instrumentos que contribuyen a la política social (incluidos los agrícolas), aun cuando esta no sea la utilizada por la institución rectora (por ejemplo, la SAGARPA). Esto ha ocasionado que no exista concordancia entre lo que ambas instituciones (el CONEVAL y la SAGARPA) entienden por “instrumentos”. Mientras el CONEVAL crea grandes programas agrícolas para su objeto de evaluación, en la práctica, la SAGARPA opera por componentes. Para la SAGARPA, uno de los programas definidos por el CONEVAL para sus evaluaciones puede tener hasta once componentes (como en el caso del Programa de Fomento a la Agricultura). Otro inconveniente adicional es que, al utilizar metodologías diferentes entre ambas instituciones, los objetivos de las políticas para la agricultura analizadas no coinciden necesariamente con los criterios utilizados para su evaluación. En México, por ejemplo, el objetivo de las evaluaciones realizadas por el CONEVAL es lo social, aun cuando los componentes de la SAGARPA tengan objetivos productivistas o comerciales (por ejemplo, aumentar la productividad o diversificar las exportaciones agrícolas). Esto ha generado que en muchas ocasiones los programas agrícolas resulten mal evaluados por el CONEVAL, aun cuando logren los objetivos para los que fueron planteados⁸².

82. González, A. 24 oct 2015. Evaluación de políticas para la agricultura en México (entrevista). Distrito Federal, Ciudad de México. exConsultor proyecto Evaluación y análisis de políticas públicas para la Agricultura FAO-SAGARPA.

Recuadro 20. El uso de los SME para la asignación de presupuestos agrícolas

Prácticamente en todos los países analizados existen esfuerzos para incorporar las recomendaciones de los SME en el redireccionamiento de las políticas o en la formulación de nuevos instrumentos. Sin embargo, son pocos los casos donde los resultados son utilizados para los ejercicios presupuestarios de períodos futuros⁸³.

En México, ante la reducción en los precios del petróleo y la necesidad de reducir el gasto público, en 2016 se aprobó un presupuesto público basado en criterios de la metodología del “Presupuesto de Base Cero”. Esta metodología presupone que, previo a la asignación presupuestaria, cada una de las instancias del Estado debe definir los objetivos y las metas por alcanzar, identificar las actividades requeridas para el cumplimiento de estos objetivos, evaluar y priorizar los programas propuestos y asignar los recursos de acuerdo con los objetivos y los resultados del monitoreo y la evaluación. A diferencia del presupuesto incremental que se utilizaba anteriormente, con el Presupuesto Base Cero se inicia en blanco y se debe justificar con objetivos, metas y análisis costo-beneficio. En esta tarea fueron determinante las recomendaciones de la Auditoría Superior de la Federación y del CONEVAL. Para más detalles véase <http://bit.ly/1TVdtoZ>, (<http://bit.ly/1UBD1Iz>).

En Colombia, aunque las recomendaciones de los SME pueden ser consideradas en las asignaciones de presupuesto de las políticas, estas no son vinculantes. La consideración de los resultados de los SME sucede por voluntades propias (de los decisores, de grupos de políticas de gobierno u oposición, etc.) y no porque exista algún instrumento que las haga valer de manera obligatoria (SINERGIA). En Colombia el sistema de evaluación no forma parte del ciclo presupuestario, y aunque en tiempos recientes se ha logrado que el seguimiento sí se incorpore a los ejercicios de presupuesto, todavía existen ciertas diferencias entre las unidades evaluadoras y los proyectos de inversión, debido a que no coinciden las unidades de análisis⁸⁴.

En Chile, el desempeño de los programas e instituciones evaluadas puede ser considerado en las asignaciones de presupuesto; sin embargo, estos no son vinculantes y no existen mecanismos formales para asegurar que los resultados de las evaluaciones impacten en las asignaciones presupuestarias de períodos futuros⁸⁵.

Como se ha mencionado reiterativamente, lo ideal es que los SME sirvan para retroalimentar todo el proceso de la política pública. Esto va desde el redireccionamiento de las políticas en funcionamiento hasta la formulación de nuevos programas o proyectos. Aunque la realidad todavía dista mucho del escenario ideal, y en muchos casos los ejercicios de evaluación se convierten en fines en sí mismos y se realizan únicamente con el fin de cumplir con la legislación existente, es innegable que los países de las Américas han realizado un esfuerzo en este sentido y han obtenido algunos logros.

83. Idem

84. Torres, A. 09 de nov 2015. . Evaluación de políticas para la agricultura en Colombia (entrevista). Bogotá, Colombia. ExDirector Evaluación SINERGIA.

85. Darville, P. 27 oct 2015. Evaluación de políticas para la agricultura en Chile (entrevista). Santiago, Chile. DIPRES.

6. *La consideración de la diversidad socioeconómica y cultural*: En sociedades caracterizadas por la interculturalidad y la diversidad, es indispensable que los instrumentos y las metodologías para el seguimiento y la evaluación de las políticas sean desarrollados a partir de estas características diversas. Al tratarse de evaluaciones y seguimientos de políticas para la agricultura y de desarrollo rural, es necesario considerar las diferencias en los niveles educativos, étnicos, lingüísticos, religiosos, simbólicos, etc. Esto es realmente importante, sobre todo si se considera que las instituciones evaluadoras generalmente se encuentran en ámbitos urbanos, mientras la implementación de políticas ocurre en zonas agrícolas rurales. Sin ninguna duda, las evaluaciones que consideren tal diversidad permitirían mejorar los resultados derivados de los SME.

Recuadro 21. Lo que uno no se pregunta, ¡simplemente no lo ve!: el caso de México

El Programa de Desarrollo Humano “Oportunidades” se viene implementando desde 1997 en la Sierra de Tarahumara, una zona de montaña en el estado de Chihuahua en el norte de México. Consiste en un sistema de transferencias monetarias condicionadas, donde las familias beneficiarias reciben pagos siempre y cuando cumplan con una serie de condiciones obligatorias, como por ejemplo asegurar la asistencia regular de sus hijos e hijas a la escuela y cumplir con ciertos servicios de salud. El objetivo principal del programa es mejorar los niveles de educación, salud y nutrición de las familias, además de proporcionarles apoyo para el emprendimiento de actividades económicas.

Durante el período 1999-2006 se realizaron una serie de evaluaciones del programa que, aunque confirmaron que los indígenas estaban participando efectivamente en él, no generaba suficiente evidencia sobre el cumplimiento de los objetivos fijados en temas de salud, educación y desempeño económico. Ante esto, la dirección de evaluación cualitativa del impacto del programa evidenció la existencia de un “punto ciego” en las evaluaciones que se habían llevado a cabo y determinó que era indispensable que la variable etnicidad fuera mayormente considerada en las evaluaciones siguientes, dado que las poblaciones objetivo eran comunidades indígenas.

La consideración de la etnicidad en las evaluaciones evidenció la existencia de serios problemas de comunicación a partir de las diferencias lingüísticas y culturales entre los implementadores y los beneficiarios del programa. Por ejemplo, dado que muy pocos de los implementadores eran conocedores de la lengua indígena, los beneficiarios no entendían con precisión al personal del programa ni comprendían la información técnica proporcionada. Además, en algunos casos los tratamientos recomendados por los especialistas médicos no solo eran incomprensibles, sino que podían entrar en conflicto con las costumbres tradicionales de las poblaciones. En términos generales, la evaluación encontró que el 30 % de la población objetivo había quedado totalmente fuera del programa.

Como resultado de la evaluación, el programa reclutó a jóvenes indígenas ya egresados de la escuela como promotores bilingües, a fin de contribuir a la mejora de las comunicaciones y operaciones en las comunidades. Esto favoreció una mayor participación e interacción de las mujeres indígenas en cada reunión, quienes profundizaron su comprensión sobre la importancia de enviar a sus hijos e hijas a la escuela, alimentarlos correctamente y utilizar los recursos básicos. En síntesis, el rol jugado por la evaluación cualitativa y la consideración de la diversidad cultural y lingüística fue clave para el mejor resultado de la evaluación.

Fuente: Tomado de Eval Partners 2015:37-42 (<http://bit.ly/294BYim>).

IV Los SME con enfoque de cadenas agrícolas

Aunque la inmensa mayoría de los SME de políticas para la agricultura en la región todavía se enfoca en el análisis de grandes programas o proyectos sectoriales agrícolas, hay que reconocer que algunos países han realizado esfuerzos en la construcción de SME de los instrumentos de políticas en cadenas agrícolas, sobre todo las de mayor importancia productiva, comercial o socioeconómica.

Hay que reconocer que los SME con enfoque de cadena serán viables únicamente en aquellos países que cuenten jurisdicción para gestionar políticas con enfoque de cadena. Y aunque esta condición es necesaria, no es suficiente. Dentro de la región varios países poseen legislación para la gestión de políticas de cadenas agrícolas, pero no la han implementado ni operativizado, lo que también les impediría dar seguimiento y evaluar utilizando dicho enfoque.

1. Relación entre la política sectorial y las políticas con enfoque de cadenas agrícolas

Las cadenas agrícolas son sistemas que agrupan actores económicos y sociales interrelacionados que participan articuladamente en actividades que agregan valor a un bien o servicio, desde su etapa de producción hasta la puesta a disposición del consumidor final. Dentro de estos servicios se incluyen los proveedores de insumos y servicios, transformación, industrialización, transporte, logística y otros servicios de apoyo, como el de financiamiento (PI Cadenas IICA 2016).

¿Cuál es la utilidad de fomentar el desarrollo de cadenas agrícolas? El IICA (García et al. 2009) plantea que las cadenas agroalimentarias han sido utilizadas para:

- El fomento de la creación de normas y leyes enfocadas en los eslabones de la cadena.
- La creación y consolidación de instancias gubernamentales para la gestión de cadenas.
- La creación de consejos locales, regionales o nacionales de diálogo.
- La creación de observatorios de cadenas que faciliten el seguimiento y monitoreo.
- El diseño y la aplicación de instrumentos para el financiamiento de la cadena.
- La formalización de arreglos comerciales que apoyen la productividad y la competitividad.

Desde hace más de 20 años algunos países de ALC han trabajado arduamente en el desarrollo de iniciativas que promueven la formación y la consolidación de cadenas productivas en la agricultura. Destacan los casos de Colombia y México, en los cuales el enfoque de cadena agrícola ha sido un instrumento no solo para potenciar la competitividad de los eslabones del proceso de producción-comercialización, sino que también ha sido utilizado como un instrumento de política para gestionar los servicios de apoyo de la institucionalidad pública. Esto es de gran importancia, si se considera que el enfoque de cadenas en la gestión de políticas para la agricultura les otorga a las instituciones rectoras del sector la jurisdicción para actuar transversalmente en todos los eslabones de la cadena, lo que a su vez sienta las bases para desarrollar SME con enfoque de cadena.

2. Las experiencias de SME de políticas para la agricultura con enfoque de cadena

Las primeras aproximaciones que los SME de la agricultura de ALC tuvieron con el enfoque de cadena se remontan a los sistemas de seguimiento y evaluación que las grandes empresas utilizaban para el análisis de sus procesos. Mediante metodologías como el Balanced Scorecard, el análisis multicriterio, el análisis del ciclo de vida e inclusive el Supply Chain Councils SCOR Model, las empresas analizaban toda la cadena de valor (tanto propia como de sus socios comerciales) para la identificación de puntos críticos y oportunidades de mejora (Aramyan et al. 2006). Aunque se han presentado algunas experiencias interesantes en el sector agroindustrial, en la práctica estos instrumentos han mostrado dificultades para su formulación, implementación y actualización, sobre todo en lo referente a su viabilidad para las cadenas agrícolas.

A nivel de SME de políticas para la agricultura, en los últimos años la región ha avanzado en el desarrollo e implementación de instrumentos con enfoque de procesos y cadena, sobre todo en aquellos países que (como se dijo anteriormente) tienen legislación y jurisprudencia para la gestión de políticas para la agricultura con enfoque de cadena. Por ejemplo, en Colombia son destacables el Sistema de Gestión y Desempeño de las Organizaciones de Cadenas (SIOC) del MINIAGRICULTURA y el Sistema de Información Panelera (SIPA) de la FedePanela. Además, en México destaca la experiencia del Tablero de Control Agroalimentario a cargo de la Agencia de Servicios a la Comercialización y Desarrollo de Mercados Agropecuarios (ASERCA). Y en EE. UU. es innegable la importancia que tiene la metodología de línea base por cadenas del USDA, tanto para el seguimiento como para la construcción de proyecciones y escenarios futuros. En Canadá sobresale el Program Performance Measurement and Risk Management Strategy de AAFC, el cual proporciona metodologías y recomendaciones para el seguimiento y la evaluación de los instrumentos de políticas enfocados en las cadenas agrícolas.

SIOC: Tiene su origen en la década de los 90. Como parte de las agendas complementarias al proceso de apertura comercial, el gobierno creó una institucionalidad agrícola por subsectores (cadenas) que tenía como objetivo apoyar de acuerdo a las necesidades específicas de los actores y, además, para monitorear los avances en materia de competitividad. Para cada uno de los subsectores definidos se crearon comités nacionales y regionales que tenían como objetivo la implementación y seguimiento de los planes estratégicos. Como punto central de este proceso de seguimiento se construyó el SIOC, el cual fue el encargado de elaborar y actualizar los indicadores de monitoreo para las cadenas priorizadas, además de realizar los estudios para el análisis de competitividad⁸⁶. Actualmente el sistema cuenta con módulos de información e indicadores para 34 cadenas agrícolas y pecuarias: aguacate, algodón, alimentos balanceados, apicultura, arroz, banano, cacao, café, caña de azúcar, cárnica, caucho natural, cítricos, coco, equinos, fique, flores, forestal, guayaba, hortalizas, láctea, mango, mora, ovinos y caprinos, palma, panela, papa, pasifloras, plantas aromáticas, plátano, porcícola, sábila, tabaco y yuca (sioc.minagricultura.gov.co/).

SIPA de FedePanela: Es un SME que forma parte de los esfuerzos de la misma organización de la cadena para monitorear y evaluar la ejecución de sus programas y proyectos, tanto los provenientes del sector público como los apoyos de cooperación o los financiados con recursos propios. En términos generales, se trata de un sistema de información y se-

86. Oliveros, C. 10 de nov 2015. . Evaluación de políticas para la agricultura en Colombia (entrevista). Bogotá, Colombia. SIOC MINAGRI.

guimiento construido en una plataforma informática amigable que sirve para: a) gestionar las actividades y presupuestos de los proyectos de la cadena, b) monitorear el avance de los técnicos y coordinar acciones de mejora, c) inventariar todos los agentes de la cadena y transparentar su información para la toma de decisiones, d) gestionar información de mercado para sus asociados (precios nacionales e internacionales, compras, exportaciones, etc.), entre otros (<http://www.fedepanela.org.co>).

Tablero de control agroalimentario de México: Surge como resultado de la preocupación de las autoridades mexicanas ante el incremento de la volatilidad de los precios domésticos de productos agrícolas de gran importancia para la alimentación nacional. Su objetivo original fue generar información de mercado, productiva y comercial de las cadenas agrícolas priorizadas, así como análisis estratégicos, como insumo para que las autoridades tomaran decisiones basadas en evidencia que redujeran las distorsiones en los precios agrícolas nacionales. Tiene como foco central las cadenas de maíz, frijol, trigo, sorgo, azúcar, huevo, pollo, leche, carne de res y de cerdo. Para el cumplimiento de su objetivo, el tablero de control agroalimentario recopila, procesa y publica información y datos de múltiples instancias o instituciones relacionadas con los productos agroalimentarios y pecuarios evitando la fragmentación. Además, elabora modelos económicos que permiten construir escenarios futuros y prospectivas. A partir de esta información se generan productos para dos clientelas muy específicas: a) clientes externos que tienen acceso vía web a series históricas de las variables recopiladas y análisis coyunturales y b) sector gobierno sectores/cadenas productivas a los que se les suministra periódicamente información, alertas, semáforos y recomendaciones sobre el comportamiento de los mercados para una mejor planeación y toma de decisiones presentes y prospectivas⁸⁷ (www.siap.gob.mx/tablero_de_control/).

Línea base del USDA: Se trata de un modelo de relaciones productivo-comerciales de las cadenas agrícolas de mayor importancia en la economía de EE. UU., que permite realizar proyecciones sobre las principales variables de producción, precios, comercio, etc. Su construcción se inició en el año 2000 y actualmente el USDA cuenta con modelos construidos para las principales cadenas de cultivos (maíz, sorgo, cebada, avena, arroz, soja y algodón), además de productos pecuarios como carne, cerdo, aves, huevos y lácteos. Además del modelo de línea de base para EE. UU., el USDA ha construido modelos de cadena para los principales productores y exportadores mundiales en cada rubro, lo que le permite elaborar un modelo integrado que sirve de base para uno de los principales eventos de proyecciones agrícolas del mundo: el USDA Agricultural Outlook Forum. Gracias a que cada uno de los modelos integra variables de política económica y comercial, además de factores tecnológicos y elasticidades, son utilizados como instrumentos para el seguimiento y evaluación de políticas para la agricultura sobre cadenas.

3. Beneficios de la construcción e implementación de SME con enfoque de cadenas

A la luz de estos ejemplos analizados en la región, los SME de políticas para la agricultura con enfoque de cadena cuentan con metodologías más inclusivas que, al permitir una mayor participación de actores, tienen beneficios en términos de confiabilidad, retroalimentación y utilidad final de los resultados. A continuación se muestran algunas ventajas y la importancia de los SME con enfoque de cadenas productivas:

87. Serrano, N. González, A. 25 oct 2015. Evaluación de políticas para la agricultura en México (entrevista). Distrito Federal, Ciudad de México. Acerca-SAGARPA.

Mayores facilidades de recolección y validación de la información monitoreada o evaluada: Al tener mayor vínculo con los actores de cada uno de los eslabones, los SME con enfoque de cadena no solo facilitan los procesos de recolección de información, sino que también permiten obtener datos más confiables y objetivos. Los casos del SIPA de la Fedepanela en Colombia, del Tablero de Control Agroalimentario de ASERCA en México y de la evaluación de programas agropecuarios del INDAP de Chile muestran cómo en ocasiones los mismos productores u organizaciones de cadenas agropecuarias son las encargadas de alimentar de información a los sistemas de seguimiento y evaluación y de retroalimentar y validar los resultados finales. De esta manera, no es casual que el Tablero de Control Agroalimentario constantemente realice consultas y solicite insumos a las cadenas y sectores agroproductivos⁸⁸, ni que la Agencia Chilena para la Calidad e Inocuidad Alimentaria (ACHIPIA) tenga dentro de su agenda de potenciales mejoras, trabajar en los espacios colaborativos con ese tipo de actores⁸⁹.

Mejor recepción de las recomendaciones e insumos derivados de los SME y mayores probabilidades de su uso y utilidad: Cuanto mayor sean la confianza y la cercanía que exista entre las instancias encargadas de los SME y los sectores productivos, se tendrán mayores posibilidades de validar la información y, consecuentemente, los resultados tendrán mayor aceptación. Además, un mejor conocimiento de la realidad de los monitoreados y evaluados (lo que se facilita con la cercanía) permitirá realizar recomendaciones más adecuadas a la realidad de los actores. Este es el caso tanto del SIPA de la Fedepanela, del SIOC del MINAGRICULTURA de Colombia, del Programa de Evaluación del INDAP de Chile y del Tablero de Control Agroalimentario en México, que tienen constante contacto con las cadenas productivas, lo que permite mejor recepción de las recomendaciones. Esto se ha evidenciado con ejemplos concretos en todos los casos anteriores, donde los resultados de los monitoreos y las evaluaciones han permitido redireccionar los instrumentos de política existentes para la consecución de los objetivos planeados.

Mayor facilidad para la construcción de capacidades: También en el caso chileno destaca la relación con los productores agrícolas como un factor importante para construir las capacidades de los SME. La experiencia pasada de las contralorías sociales del INDAP (que se están tratando de implementar nuevamente), así como el seguimiento realizado a las inversiones agrícolas, mostraron que empoderar a los usuarios de sus políticas (agricultores) resultó muy importante para que controlaran, evaluaran y dieran seguimiento a los consultores privados contratados por el INDAP para ejecutar las acciones. En estos casos, los mismos beneficiarios de las inversiones del INDAP desarrollaron capacidades a lo largo del tiempo, lo que les permitió controlar el trabajo realizado por los funcionarios contratados por el INDAP para realizar el seguimiento y el monitoreo. El empoderamiento de los beneficiarios generó una dinámica de control horizontal, en la que los mismos agricultores que recibían apoyos del INDAP daban seguimiento al uso de los recursos que les daban sus pares: “el agricultor beneficiario da seguimiento a su vecino también beneficiario y reporta anomalías al INDAP”

88. Idem

89. Miranda, M. 28 oct 2015. Evaluación de políticas para la agricultura en Chile (entrevista). Santiago, Chile. ACHIPIA.

Conclusiones

1. Los SME no son procesos estáticos, sino más bien mecanismos de retroalimentación que deberían formar parte de cada una de las etapas de las políticas públicas. Los resultados del seguimiento y la evaluación son los principales insumos para el redireccionamiento de los instrumentos de política vigente o la formulación de nuevos instrumentos.
2. Estos logros se deben a las principales tres funciones de los SME: a) fomentan que las políticas sigan los “nortes” definidos; b) permiten identificar las causas de éxito y fracaso de las políticas (y sus instrumentos); y c) promueven la participación ciudadana en la gestión pública. En términos generales, esto impulsa tanto la gestión eficiente de los recursos del Estado como la transparencia y la legitimidad de la gestión pública.
3. Mientras la teoría politicoeconómica sistematiza la construcción de los SME en 14 pasos, la experiencia de los países de las Américas muestra que son seis los puntos críticos que determinan el éxito o el fracaso de los esfuerzos en el tema (enfocados en las políticas agrícolas): a) la sostenibilidad política, técnica y financiera del SME; b) la construcción de capacidades gerenciales y técnicas en seguimiento y evaluación; c) la selección del objeto de política (política, programa o proyecto) que será monitoreado y evaluado; d) la selección y la construcción del modelo institucional para la evaluación; e) la selección del instrumental del SME y f) la maximización del uso de los resultados.
4. Es de reconocer que, aunque algunos están en etapas muy iniciales, los países de la región tienen gran cantidad de buenas prácticas y lecciones aprendidas en cada uno de estos seis puntos críticos identificados. El avance en los países de mayor desarrollo en el tema ha sido producto del esfuerzo conjunto de tres partes: las organizaciones nacionales centrales encargadas del seguimiento y la evaluación, las instituciones rectoras de las políticas agrícolas y las instituciones de apoyo financiero y cooperación internacional.
5. Aunque estas experiencias pueden ser de gran utilidad para otros países de la región, es importante recalcar que no existen recetas únicas para la construcción y la sostenibilidad de los SME en la agricultura. Por el contrario, estos procesos deben responder a las particularidades de cada país.
6. Si bien es cierto la mayoría de los SME encontrados en las Américas tiene enfoque sectorial (agricultura), hay algunos pocos donde se han encontrado SME con enfoque de cadena agroindustrial. Estos presentan beneficios en la construcción de los sistemas (creación de capacidades y alimentación) y en el uso de las recomendaciones y los resultados generados.



Bibliografía

AAFC (Agriculture and Agri-Food Canada). 2015. Program Performance Measurement and Risk Management Strategy (PPMRMS). Canadá, s. n. t.

Abarca, A. 2002. Las políticas públicas como perspectiva de análisis. Revista de Ciencias Sociales de la Universidad de Costa Rica 97:95-103.

Abarca Rodríguez, A; Alpízar Rodríguez, F; Rojas Benavides, C; Sibaja Quesada, G. 2012. Técnicas cualitativas de investigación. San José, Costa Rica, EUCR.

Almond, G; Verba, S. 2007. La cultura política. In Battle, A (comp). Diez textos básicos de Ciencia política. Barcelona, España, Ariel. p. 171-202.

Aramyan, L; Ondersteijn, CJM; van Kooten, O; Oude Lansink, AGJM. 2006. Performance indicators in agri-food production chains (en línea). Consultado el 16 enero 2016. Disponible en <http://bit.ly/295ajhk>.

Ávalos, I; Holo, C. 2014. Influencia e importancia de las políticas y las instituciones políticas en la agricultura del Caribe. San José, Costa Rica, IICA. Boletín técnico.

Banco Mundial. 2004. Seguimiento y evaluación: instrumentos, métodos y enfoques. Washington, D. C., Estados Unidos de América.

Banegas, LL; Gallozzi, R. 2012. Diseño organizacional y conceptual del Observatorio de la Competitividad en Honduras. Tegucigalpa, Honduras, PDP.

Barba, C. 2005. Paradigmas y regímenes de bienestar. San José, Costa Rica, FLACSO.

Barrantes, R. 2000. Investigación, un camino al conocimiento: un enfoque cuantitativo y cualitativo. San José, Costa Rica, EUNED.

Birkland, T. 2005. An introduction to the policy process: theories, concepts, and models of public policy making. Nueva York, Estados Unidos de América, M. E. Sharpe.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Chile). 2012. Policy Brief: Evidence based policy-making in the Caribbean (en línea). Quarterly Publication of Social Development Unit (SDU) 1:1-4. Consultado el 18 febrero 2016. Disponible en http://www.cepal.org/portofspain/noticias/paginas/4/48964/Policy_Brief_Evidence_based_Policy.pdf.

Chavarría, H. 2012. Las TIC en las instituciones públicas para la agricultura en América Latina: los casos de Costa Rica, el Paraguay y el Uruguay. Santiago, Chile, CEPAL.

CIPPEC. 2012. Monitoreo y evaluación de políticas, programas y proyectos sociales. Buenos Aires, Argentina. Consultado el 26 de agosto 2016. Disponible en <http://uni.cf/2fYIFpf>

Colomé, RA. 2010. Política agrícola canadiense: algunas lecciones para Argentina (en línea). Actualidad Económica 20(71:27-44). Consultado el 19 abril 2016. Disponible en http://ief.eco.unc.edu.ar/files/publicaciones/actualidad/2010_n71/rae71_04_polagricolcanad.pdf.

Debray, R. 1983. Crítica de la razón política. Madrid, España, Cátedra.

de Santamaría, C. 2013. Seguimiento de evaluación de políticas y programas públicos: la experiencia de El Salvador. In Maldonado, C; Galíndez, C (eds.). Monitoreo, evaluación y gestión por resultados: aprendizaje y cooperación sur-sur para la innovación: el papel de los actores subnacionales. México, CIDE-Centro CLEAR para América Latina. p. 69-83.

Dirven, M. 2007. Problemas de definición, medición y uso de indicadores sobre “lo rural” y “lo agrícola”. In Dirven, M; Razafindrakoto, M; Roubaud, F; Elías, R. El monitoreo de los resultados de políticas para la agricultura y rurales: deficiencias de las estadísticas tradicionales, nuevas herramientas y su aplicación en el municipio de Carapeguá, Paraguay. Santiago, Chile, CEPAL. p. 7-26.

Di Virgilio, M; Solano, R. 2012. Monitoreo y evaluación de políticas, programas y proyectos sociales. Buenos Aires, Argentina, CIPPEC-UNICEF.

Elías, N. 1990. Compromiso y distanciamiento: ensayos de sociología del conocimiento. Barcelona, España, Ediciones Península.

Elías, R. 2007. Construcción de línea de base para observatorio rural en el municipio de Carapeguá, Paraguay. In Dirven, M; Razafindrakoto, M; Roubaud, F; Elías, R. El monitoreo de los resultados de políticas para la agricultura y rurales: deficiencias de las estadísticas tradicionales, nuevas herramientas y su aplicación en el municipio de Carapeguá, Paraguay. Santiago, Chile, CEPAL. p. 53-75.

Eval Partners. 2015. Evaluaciones que marcan la diferencia (en línea). Consultado el 16 mayo 2016. Disponible en <http://bit.ly/28YdzeF>

FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, Italia). 2004. Política de desarrollo agrícola: conceptos y principios. Roma, Italia.

FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, Italia). 2011. Las TIC para la recopilación de datos, el monitoreo y la evaluación (en línea). E-agriculture. Libro de consulta, foro 3, junio. Consultado el 13 junio 2016. Disponible en <http://www.fao.org/docrep/017/aq003s/aq003s.pdf>.

FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, Italia). 2014. Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur para la Alimentación y la Agricultura en América Latina y el Caribe. In Conferencia Regional de la FAO para América Latina y el Caribe (33, Santiago, Chile). LARC 14/INF/17. Consultado el 13 abril 2016. Disponible en <http://www.fao.org/docrep/meeting/030/mk076s.pdf>

García et al. 2009. Cadenas agroalimentarias: un instrumento para fortalecer la institucionalidad del sector agrícola y rural. Revista ComunICA. Año 5. Mayo-Agosto. San José, Costa Rica. Consultado el 23 de agosto 2016. Disponible en <http://bit.ly/2fZ2Gfg>

GDPRD (Plataforma Mundial de Donantes para el Desarrollo Rural, Alemania); FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, Italia); BM (Banco Mundial, Estados Unidos de América). 2011. Seguimiento de resultados en la agricultura y el desarrollo rural en condiciones no ideales: libro de consulta de indicadores para el monitoreo y la evaluación. Roma, Italia.

Gertler, PJ; Martínez, S; Premand, P; Rawlings, LB; Vermeersch, CMJ. 2011. La evaluación de impacto en la práctica. Washington, D. C., Estados Unidos de América, Banco Mundial.

Goldman, I. 2013. Haciendo frente a los desafíos de la institucionalización del monitoreo y la evaluación en Sudáfrica. In Maldonado, C; Galíndez, C (eds.). Monitoreo, evaluación y gestión por resultados: aprendizaje y cooperación sur-sur para la innovación: el papel de los actores subnacionales. México, CIDE-Centro CLEAR para América Latina. p. 85-98.

Goldstein, M. 2016. What's wrong with how we do impact evaluation? (en línea). Washington, D. C., Estados Unidos de América, Banco Mundial. Consultado el 22 junio. Disponible en <http://bit.ly/1XlFW7x>.

Grenade, W. 2012. Governance in the Caribbean: challenges and prospects (en línea). In Commonwealth. Commonwealth Governance Handbook 2012/13: Democracy, Development and public administration. Consultado el 13 mayo 2016. Disponible en <http://www.commonwealthgovernance.org/commonwealth-governance-handbook/commonwealth-governance-handbook-201213/>.

Hernández Licona, G. 2013. Construyendo un sistema de evaluación del desempeño para el desarrollo social. In Maldonado, C; Galíndez, C (eds.). Monitoreo, evaluación y gestión por resultados: aprendizaje y cooperación sur-sur para la innovación: el papel de los actores subnacionales. México, CIDE-Centro CLEAR para América Latina. p. 61-68.

Hinkelammert, F. 1983. Dialéctica del desarrollo desigual. San José, Costa Rica, EDUCA.

Hinkelammert, F. 1988. La deuda externa de América Latina: el automatismo de la deuda. San José, Costa Rica, Departamento Ecuménico de Investigaciones.

Hobsbawm, E. 1996. Historia del siglo XX. Barcelona, España, Grijalbo Mondadori.

Huntington, S. 1994. La tercera ola: la democratización a finales del siglo XX. Barcelona, España, Paidós Iberica.

IICA (Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, Costa Rica). 2014. Manual de capacitación: agregación de valor a productos de origen agropecuario: elementos para la formulación e implementación de políticas públicas. San José, Costa Rica.

ILPES (Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social)/CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Chile). 2004. Metodología del marco lógico. In Boletín del Instituto 15:1-47.

- Isaza, J. 2008. Cadenas productivas: enfoques y precisiones conceptuales (en línea). Sotavento de la Universidad de Externado de Colombia 11:8-25. Consultado el 25 agosto 2016. Disponible en <http://revistas.uexternado.edu.co/index.php/sotavento/issue/view/179>.
- Kusek, JZ; Rist, RC. 2005. Manual para gestores del desarrollo: diez pasos hacia un sistema de seguimiento y evaluación basado en resultados. Bogotá, Colombia, Banco Mundial y Mayol Ediciones.
- Lindblom, C. 1991. El proceso de elaboración de políticas públicas. Madrid, España, Ministerio para las Administraciones Públicas.
- Mackay, K. 2007. Cómo crear sistemas de SyE que contribuyan a un buen gobierno. Washington. D. C., Estados Unidos de América, Banco Mundial.
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, Francia). 2013. Agricultural Policy Monitoring and Evaluation 2013. OECD Countries and Emerging Economies: Summary in Spanish (en línea). París, Francia. Consultado el 14 de abril 2016. Disponible en <http://bit.ly/21Gx1A0>
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, Francia). 2015a. Agricultural Policy Monitoring and Evaluation 2015: Summary in Spanish (en línea). París, Francia. Consultado el 14 de agosto 2016. Disponible en <http://bit.ly/1Qrae7I>
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, Francia). 2015b. Working Party on Agricultural Policies and Markets. Innovation for agricultural productivity and sustainability: review of Canadian policies. París, Francia. Informe técnico.
- O'Donnell, G. 2004. Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política. Revista Española de Ciencia Política 11:11-31.
- Olona, J. 2015. Política agrícola canadiense: algunas lecciones para Argentina (en línea). Actualidad Económica 20(71:27-44). Consultado el 23 de agosto 2016. Disponible en http://ief.eco.unc.edu.ar/files/publicaciones/actualidad/2010_n71/rae71_04_polagricolcanad.pdf.
- Parra-Peña, RI; Miller, V; Lundy, M. 2012. Cadenas productivas colombianas: cómo la política pública transforma la agricultura. Políticas en Síntesis del Centro Internacional de Agricultura Tropical 8:1-6.
- Peña, Y; Miller, V; Parra-Peña, RI; Lundy, M. 2014. Los comités regionales de cadena: actores de la transformación productiva del agro en Colombia. Políticas en Síntesis del Centro Internacional de Agricultura Tropical 17:1-8.
- Picó, J. 1999. Teorías sobre el Estado de bienestar. Madrid, España, Siglo XXI.
- Programa del Estado de la Nación. 2011. Cuarto Informe del Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible. San José, Costa Rica.

Razafindrakoto, M; Roubaud, F. 2007. Dos herramientas originales de seguimiento de la pobreza: encuesta 1-2-3 y los observatorios rurales. In Dirven, M; Razafindrakoto, M; Roubaud, F; Elías, R. El monitoreo de los resultados de políticas para la agricultura y rurales: deficiencias de las estadísticas tradicionales: nuevas herramientas y su aplicación en el municipio de Carapeguá, Paraguay. Santiago, Chile, CEPAL. p. 27-51.

Romero, M. 2013. Desafíos y limitantes para la cooperación internacional mexicana en monitoreo y evaluación. In Maldonado, C; Galíndez, C (eds.). Monitoreo, evaluación y gestión por resultados: aprendizaje y cooperación sur-sur para la innovación: el papel de los actores subnacionales. México, CIDE-Centro CLEAR para América Latina. p. 31-39.

Rosales, R. 2009. Los partidos políticos: institucionalización, democratización y transparencia. San José, Costa Rica, Educatex–IIDH/CAPEL.

Roscón, L. 2010. Sistemas de monitoreo y evaluación de proyectos, programas y políticas públicas. Presupuesto, Gasto y Contabilidad 5:45-52.

Rovira, J. 2004. El nuevo estilo nacional de desarrollo de Costa Rica 1984-2003 y el TLC In Flórez-Estrada, M; Hernández, G (eds.). TLC con Estados Unidos: contribuciones para el debate. ¿Debe Costa Rica aprobarlo? San José, Costa Rica, Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad de Costa Rica. p. 309-346.

Sinergia (Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados, Colombia)-DNP (Departamento Nacional de Planeación, Colombia). 2014. Guía metodológica para el seguimiento y la evaluación a políticas públicas (en línea). Bogotá, Colombia. Consultado el 18 de julio 2016. Disponible en <http://bit.ly/1VGoh9O>.

Subirats, I. 1992. Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración. Madrid, España, Ministerio para las Administraciones Públicas.

USAID (Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional). 2011. Evaluation: Learning from experience (en línea). USAID Evaluation Policy. Washington, D. C., Estados Unidos de América. Consultado el 19 de agosto 2016. Disponible en <https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1868/USAIDEvaluationPolicy.pdf>.

Weber, M. 1978. Ensayo sobre metodología sociológica. Buenos Aires, Argentina, Amorrortu.



Anexos

ANEXO 1: PASOS PARA LA CONSTRUCCIÓN DE LOS SME

Fase 1. Hacer una estimación de la preparación: Constituye la base sobre la cual se construirá el sistema. Se definen los objetivos del sistema y se evalúan las capacidades reales del gobierno para construir, utilizar y sustentar los SME (Kusek y Rist 2005:23). Es una especie de análisis de factibilidad que realiza un balance previo sobre las habilidades y las debilidades de las instituciones rectoras y la institución evaluadora, con el fin de determinar si en realidad están preparadas para implementar un SME (Kusek y Rist 2005:40).

Fase 2. Identificar los efectos para el seguimiento y la evaluación: Se responden las siguientes preguntas: ¿se quiere dar seguimiento a objetivos y metas operativas? o ¿se quieren evaluar los efectos de la implementación de los instrumentos de política? Mientras las metas permitirán llevarle el pulso a la implementación, los efectos demostrarán si se ha llegado al éxito (Kusek y Rist 2005: 58). Ante esto, es determinante identificar los efectos que las políticas tendrán en las poblaciones meta para posteriormente seleccionar los indicadores que los medirán (Kusek y Rist 2005:58).

Fase 3. Determinar el uso de la información resultante: La clientela final de los SME determinará no solo parte de los procesos, sino también la forma y la calidad de la información resultante. Es necesario determinar si los resultados de los SME servirán para apoyar la toma de decisiones presupuestarias, la formulación y análisis de instrumentos de políticas, el seguimiento de actividades de entidades y dependencias públicas, la rendición de cuentas, entre otras (Roscón 2010:48).

Fase 4. Seleccionar los indicadores: Lo más importante es que sean medibles y objetivos y que permitan evaluar los efectos de la implementación de políticas. Estos indicadores sirven para dar seguimiento y evaluar los avances logrados (o no) respecto de insumos, actividades, productos, efectos e impactos. “Los indicadores pueden proporcionar retroinformación continua y un acervo de información de desempeño” (Kusek y Rist 2005).

Fase 5. Realizar un diagnóstico de los SME existentes: Como dice Roscón, esta fase posibilita la comprensión de las fortalezas y desafíos de lo existente actualmente en el aparato organizativo-institucional. Además, ayuda a esclarecer quién necesita qué tipo de información, para qué y cuándo, lo que permite identificar si es posible fortalecer los sistemas existentes o, por el contrario, crear un nuevo sistema desde cero (Roscón 2010:48).

Fase 6. Establecer los datos básicos sobre los indicadores seleccionados en la fase 4: Se levanta o recopila (en caso de existir) la información básica de desempeño, tanto cuantitativa como cualitativa, que sirve como punto de partida con base en la cual se hará el seguimiento y la evaluación de resultados (llamada comúnmente línea base).

Fase 7. Seleccionar los resultados: Se definen los objetivos específicos de desempeño que se desean obtener, los cuales se deben reflejar en indicadores de resultados para cada instrumento de política. Estos objetivos específicos definirán las metodologías e instrumentos por utilizar para el seguimiento y la evaluación.

Fase 8. Determinar el nivel de aplicación de los SME: Es indispensable definir si se desarrollará un sistema para todo el gobierno, que abarque a todas las entidades centralizadas y descentralizadas o si, por el contrario, el sistema se delimitará hacia el monitoreo y la evaluación de sectores o dependencias específicas (Roscón 2010:48). Esta decisión dependerá de si el objetivo del monitoreo son las políticas nacionales o las políticas sectoriales, departamentales, etc.

Fase 9. Definir las funciones, las responsabilidades y los encargados formales de los SME: Es necesario que exista claridad en las responsabilidades y los deberes de todas las partes, tanto de los actores encargados de generar la información del seguimiento y la evaluación, como de los que la utilizan (pueden ser las instituciones evaluadas, los órganos contralores o hacendarios, los decisores de política, etc.) (Roscón 2010:48).

Fase 10. Dar seguimiento a la alimentación del sistema: Es necesario alimentar las metodologías y los instrumentos seleccionados para el seguimiento y la evaluación. Esto puede incluir desde el levantamiento de información sobre la ejecución de las políticas (insumos, actividades, productos) hasta la evaluación de resultados de impacto y cumplimiento de metas.

Fase 11. Analizar los datos y presentar los resultados: La información generada por los SME necesita ser procesada y analizada para obtener conclusiones de valor. Es indispensable definir las metodologías de análisis y la forma de presentación de los datos para que estos ayuden a los funcionarios, los implementadores y los tomadores de decisiones a emprender las mejoras o ajustes necesarios de las políticas, los programas y/o proyectos.

Fase 12. Hacer uso de los hallazgos obtenidos: Esta es quizás una de las fases más importantes de todo el proceso. Los análisis resultantes de los SME deberían permitir adecuar, redireccionar y, en síntesis, mejorar todo el proceso de las políticas públicas y sus instrumentos.

Fase 13. Sustentar los SME: Es indispensable generar procesos en las organizaciones que permitan institucionalizar y sostener en el tiempo los procesos de los SME.

Fase 14. La participación y consulta ciudadana: Aunque se lista al final, esta fase debe ser una actividad transversal durante todo el proceso y las fases de los SME. Es de suma importancia para la transparencia, la aceptación de resultados y la sostenibilidad del sistema. Los procesos de consulta y participación deben ser regulados y guiados de manera adecuada, de manera que no solo permitan captar la diversidad de opiniones de todos los sectores de la sociedad, sino que tiene que ser en forma y tiempo para que sean de utilidad para el sistema.

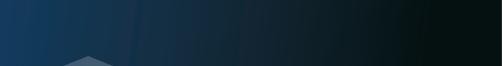
Fase 10. Dar seguimiento a la alimentación del sistema: Es necesario alimentar las metodologías y los instrumentos seleccionados para el seguimiento y la evaluación. Esto puede incluir desde el levantamiento de información sobre la ejecución de las políticas (insumos, actividades, productos) hasta la evaluación de resultados de impacto y cumplimiento de metas.

Fase 11. Analizar los datos y presentar los resultados: La información generada por los SME necesita ser procesada y analizada para obtener conclusiones de valor. Es indispensable definir las metodologías de análisis y la forma de presentación de los datos para que estos ayuden a los funcionarios, los implementadores y los tomadores de decisiones a emprender las mejoras o ajustes necesarios de las políticas, los programas y/o proyectos.

Fase 12. Hacer uso de los hallazgos obtenidos: Esta es quizás una de las fases más importantes de todo el proceso. Los análisis resultantes de los SME deberían permitir adecuar, redireccionar y, en síntesis, mejorar todo el proceso de las políticas públicas y sus instrumentos.

Fase 13. Sustentar los SME: Es indispensable generar procesos en las organizaciones que permitan institucionalizar y sostener en el tiempo los procesos de los SME.

Fase 14. La participación y consulta ciudadana: Aunque se lista al final, esta fase debe ser una actividad transversal durante todo el proceso y las fases de los SME. Es de suma importancia para la transparencia, la aceptación de resultados y la sostenibilidad del sistema. Los procesos de consulta y participación deben ser regulados y guiados de manera adecuada, de manera que no solo permitan captar la diversidad de opiniones de todos los sectores de la sociedad, sino que tiene que ser en forma y tiempo para que sean de utilidad para el sistema.





Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA)
Sede Central. San José, Vázquez de Coronado,
San Isidro 11101-Costa Rica, América Central • Apartado 55-2200
Teléfono: (+506) 2216 0222 • Fax: (+506) 2216 0233
Sitio Web: www.iica.int