Informe Final de Acompañamiento a siete estudios sectoriales, para fortalecimiento de capacidad para un enfoque de medición y evaluación de resultados[1]

A 31 Enero, 2018

Fernando Rojas, Consultor Senior
Carolina Durana, Consultor Junior

FEDESARROLLO
Centro de Investigación Económica y Social

DNP Departamento Nacional de Planeación

TODOS POR UN NUEVO PAÍS
PAZ EQUIDAD EDUCACIÓN

UNIÓN EUROPEA

[1] Documento realizado en el marco del proyecto "Desarrollo de Capacidades para la Gestión de las Finanzas Públicas en Colombia" financiado por la Unión Europea para la Contraloría General de la Nación

CONTENIDO

1. Introducción
2. Lecciones aprendidas del acompañamiento a cada estudio, individualmente considerado
3. Lecciones generales del acompañamiento
4. Valor agregado de la consultoría
5. Recomendaciones para 2018

1. Introducción

Este cuarto informe es el informe final de esta consultoría.

El objetivo de este acompañamiento ha sido fortalecer la capacidad de los equipos que realizan estudios de evaluación de resultados en la CGR con ocasión de la producción de tales siete estudios. En el proceso se transmiten enfoques contemporáneos en las Entidades de Fiscalización Superior de los países más avanzados, se elevan los estándares de los informes y se apoya la institucionalización de un enfoque moderno de estos estudios, conocidos internacionalmente con el nombre genérico de *spending reviews.*

Informes anteriores presentaron el enfoque y el método de acompañamiento ("aprender haciendo" y presentación de las buenas prácticas internacionales) al igual que lecciones aprendidas y resultados de los estudios en el comienzo y durante el período intermedio del acompañamiento. Este informe se concentra en las lecciones aprendidas del ciclo completo de los estudios y en las agendas pendientes de fortalecimiento de capacidad de los equipos y de capacidad institucional. En cuanto informe final, presenta:

- la culminación de los siete estudios acompañados por este consultor entre febrero del 2017 y fin de enero del 2018. Incluye consideraciones sobre la fase de presentación ante la entidad responsable, plan de mejoramiento y presentación para diseminación pública
- los avances en capacidad
- las agendas pendientes para la institucionalización de las evaluaciones de resultados llevadas a cabo por la CGR,

todo ello según las lecciones aprendidas por este consultor a lo largo de 12 meses de acompañamiento y las comparaciones realizadas por el consultor entre sus percepciones y análisis directos y los avances alcanzados por otras EFS en esta materia.

2, LECCIONES APRENDIDAS DEL ACOMPAÑAMIENTO A CADA ESTUDIO, INDIVIDUALMENTE CONSIDERADO.-

Segú el calendario previsto, los siete estudios realizados produjeron sus informes finales antes del último día del año 2017. La mayor parte de los estudios fueron objeto de revisiones posteriores por *peer reviewers* externos o por el mismo despacho de la Vicecontralora. Con lo cual se continúa afianzando la buena práctica de revisores externos de los informes, tal como lo aconsejan las pautas de INTOSAI y las lecciones aprendidas de otras EFS: como lo ha enseñado la academia, el mejor control de calidad de las investigaciones es el que realizan otros especialistas, de entre aquellos que no han estado involucrados en el estudio.

Tales revisiones y discusiones con el equipo llevaron a extender el acompañamiento durante enero 2018 y aún dentro de febrero de este año. Éste fue, en particular, el caso del estudio sobre PAE y el estudio sobre Sistemas Integrados de Transporte Masivo.

La siguiente tabla sintetiza los principales desafíos, el foco del acompañamiento para atender tal desafío y las lecciones aprendidas de cada uno de los siete estudios acompañado durante el ciclo de estudios del 2017

Estudio de evaluación acompañado por consultoría	**Desafío principal para el equipo (puntos de fortaleza, oportunidad, debilidad o limitación)**	**Énfasis particulares del Acompañamiento para atender los desafíos particulares de este estudio**	**Lecciones aprendidas y agendas de fortalecimiento para 2018**
Programa de Alimentación Escolar, PAE - Delegada Social	Acumular, organizar y profundizar en conclusiones y recomendaciones de auditorías y estudios anteriores son actividades subestimadas por los equipos porque las consideran labor de menor categoría. Da lugar a problemas de atribución, créditos y méritos entre los equipos	Demostrar el enorme valor agregado y las dificultades técnicas de recopilar, organizar y profundizar observaciones y conclusiones previas sobre el PAE. Ilustrar la manera como estas recopilaciones protegen credibilidad y consolidan reputación de la CGR: la institución vela por no repetirse, por construir sobre la base de lo avanzado en estudios previos, por capitalizar cada observación o hallazgo detectados en estudios y auditorías anteriores. El conocimiento en profundidad de	*La CGR debe llevar fichas sintéticas de sus auditorías y evaluaciones, de manera que sea fácil consultar, qué se ha aprendido y qué no respecto de la eficacia y la eficiencia de una política o un programa público*. Ésta es la práctica en la mayor parte de los países de la OCDE. Por ejemplo, la de los llamados *What Works Centres* en países anglosajones. Además de servir para la consulta interna, tales fichas sirven de material de formación y de objeto de investigación académica. Son también palancas para el mejoramiento continuo de las evaluaciones. El equipo de este acompañamiento,

		la CGR se consolida mediante el rescate de las recoger lecciones aprendidas del alcance y el método de las evaluaciones previas. Por el contrario, la repetición o el desconocimiento de lo ya decantado, lo ya establecido, lo no corregido y lo complementado indica debilidad en el seguimiento y en la eficacia de las evaluaciones previas y estimula fricciones o sensibilidades internas entre los equipos de evaluadores o auditores.	principalmente la experta Carolina Durana, ha preparado ejemplos de fichas sobre cuatro de los estudios acompañados. Evidentemente, son apenas ejemplos que deberán ser madurados, mediante discusión y consenso entre otros, con los equipos a cargo del Informe, los Delegados, la Oficina de Planeación y el equipo de la Guía de estudios.
Programa de Alimentación Escolar, PAE	Los equipos que han trabajado sobre el PAE difieren en su nivel de competencia técnica para focalizar, ejecutar y reportar evaluaciones. Es natural que así ocurra cuando la CGR busca introducir un enfoque, un método y un servicio relativamente nuevo. Del otro lado, apenas se está desarrollando capacidad de orientación por parte de los Delegados y los equipos líderes dentro de cada Delegada, especialmente la dirección de estudios. Se sigue requiriendo liderazgo en la comprensión de la situación, entendimiento básico del nuevo enfoque e identificación de los vacíos particulares de cada equipo frente al	El mensaje implícito (por ejemplo, actitud, atención personal, propuesta de estímulos individualizados) y explícito de este acompañamiento ha sido hasta ahora el siguiente: al final de la consultoría, cada uno de los equipos habrá elevado su nivel inicial. Estimular la visión común y la división del trabajo especializado. Prevenir fragmentación de los equipos porque esto lleva a informes de evaluación carentes de unidad, de hilo conductor. Además, el apoyo a este importante estudio hubo de advertir el grande riesgo en utilizar un instrumento o un método inadecuado para el desafío. En este caso, el equipo se comprometió, con el apoyo de prestigiosa universidad, a realizar evaluación de impacto que poco o ningún valor agregó al informe final y al impacto del estudio en	La pauta recibida del Contralor fue: todos los auditores deben prepararse en medición y análisis del desempeño. No debiera haber especialistas exclusivos en análisis de cumplimiento, financiero o de desempeño. La política del Sr Contralor tiene muchas ventajas, incluso para vencer resistencias a la implantación de las evaluaciones y las auditorías de desempeño en todas las instancias de la CGR. No obstante este empeño, es inevitable que la desigualdad entre el nivel de los equipos se eleve, especialmente en los primeros años de la curva de aprendizaje. Es predecible que los equipos con terreno más abonado para evaluaciones de resultados deriven mayor provecho del acompañamiento. Aunque la medición y la comparación de capacidad individual o de los equipos antes y después del acompañamiento no ha sido objeto de esta consultoría, las observaciones directas y

	tema en cuestión.	el mejoramiento del PAE.	participativas han llevado a este consultor que la disciplina profesional es uno de los factores explicativos de la mayor o menor capacidad inicial de un equipo. La lógica de la de otras disciplinas cuando se trata de demostrar factualmente la relación causal de atribución o contribución entre una intervención del gobierno y el resultado efectivamente alcanzado. *En este respecto, convendría asegurar hacia delante una integración más balanceada disciplinariamente entre los equipos a cargo de los estudios.* En cuanto a la elección de los instrumentos de medición y análisis de resultados, convendría adoptar dos criterios que reducen el riesgo de uso ineficaz o ineficiente de los recursos de la CGR: i) es responsabilidad exclusiva de la CGR, que no puede trasladarse a las personas o firmas consultoras, por expertas que sean, determinar cuál es la relación causal que buscan establecer; ii) para cumplir a cabalidad con esta responsabilidad*, la CGR producirá materiales de orientación sobre los pros y los cons de diversas técnicas de medición y análisis de resultados e impactos, según el problema o desafío de que se trate.*
Los OCAD	Estuvo al frente un equipo competente académicamente, que captó rápidamente la diferencia entre análisis de cumplimiento de análisis y análisis de resultados e impacto. También estaba bien	Traer al equipo las bases teóricas y las buenas prácticas de las relaciones fiscales intergubernamentales de manera la evaluación de los OCAD tenga como marco de referencia los roles, las responsabilidades y los incentivos en cadenas intergubernamentales de	El acompañamiento a este estudio abrió la puerta a temas recurrentes, que plantean desafíos para los cuales los competentes equipos de auditores e investigadores de la CGR no han estado tradicionalmente preparados. Por ser recurrentes, son frecuentemente obstáculo difícil de superar para un buen estudio. Entre ellos, el tema de las

como factores de eficacia o ineficacia, eficiencia o ineficiencia de los programas financiados con regalías ***Delegada Regalías***	preparado para elaborar cadenas de producción del servicio parcialmente atribuible a los OCAD y para detectar conflictos de interés y otros problemas en el diseño y el mandato de los OCAD, al igual que los procesos y las competencias para evaluar resultados del servicio prestado por los OCAD. Del otro lado, la evaluación de los OCAD en cuanto figura institucional con poder decisorio en la asignación de recursos de transferencias, supone esencialmente un conocimiento relativamente especializado de la teoría y de la experiencia nacional e internacional en temas relacionados con las transferencias fiscales intergubernamentales.	cofinanciación y producción de un servicio. En este caso, el desafío estriba particularmente en las siguientes dimensiones de las Relaciones Fiscales Intergubernamentales: i) la coordinación multiagencial e intergubernamental y la capacidad institucional, incluida la contraloría social; ii) las transferencias fiscales intergubernamentales reguladas por fórmula y destinadas a financiar proyectos elegibles; iii(los modelos de capacidad basados en la calidad y excelencia y iv) la coordinación entre entidades, intersectorial e intergubernamental, para prestar servicios públicos y para formar alianzas con sector privado y comunidad. El acompañamiento para manejar este desafío consistió tanto en referencias genéricas como en referencias a prominentes especialistas que han tratado algunos de estos temas sobre Colombia. También a estudios con evidencia empírica sobre el tema.	relaciones fiscales intergubernamentales, especialmente bajo modelos de coordinación (no bajo modelos estrictos de federalismo fiscal) evaluadores. Sucede que, además del conocimiento genérico de política pública y su evaluación, los equipos de estudios de evaluación de la CGR enfrentan desafíos de conocimientos que se repiten en buena parte de los programas y las políticas evaluados. Son desafíos relativamente comunes a todos los sectores porque son fruto de la organización de la toma de decisiones y de la gestión pública dentro de la institucionalidad colombiana. Respecto de ellos surge entonces la pregunta de cuál es el balance eficaz y eficiente entre reforzar la capacidad genérica de los equipos de la CGR o, en el otro extremo, contratar especialistas externos cada vez que aparecen (a sabiendas de que aparecen con grande frecuencia). Se trata de decantar paulatinamente el balance entre la teoría y la gestión de políticas y programas. De un lado, los evaluadores de la CGR son y deben ser principalmente practicantes especializados en política y programas públicos y en gestión pública orientada a la producción de resultados. Del otro lado, para asegurar la eficacia y la eficiencia de los estudios de desempeño, los equipos de la CGR deberán consultar con verdaderos especialistas en la materia del programa evaluado. Es necesario observa un punto de equilibrio entre estas dos aproximaciones a la capacidad

			institucional. *En el caso del OCAD, como en otros de los estudios evaluados, aparecieron las siguientes cuatro demandas de conocimientos frecuentemente requeridos por los equipos de la CGR. Son conocimientos que es necesario transmitir a los equipos a la mayor brevedad:* *1) Evaluación de diseño de relaciones fiscales intergubernamentales, especialmente en caso de gasto coordinado intersectorial e intergubernamentalmente* *2) Mecanismos de coordinación de la gestión multiagencial, intersectorial e intergubernamental* *3) Distribución e individualización de responsabilidades en los casos de concurrencia de competencias dentro de una cadena de valor* *4) Modelos individualizados de medición de capacidad de una organización. Para participar en cadenas intergubernamentales de resultados.*
Política de tierras 2010-2018 ***Delegada Agropecuaria***	El equipo detectó problemas fundamentales de esta política: es política con múltiples objetivos, en algunos casos inconsistentes entre sí; carentes de metas precisas, con estrategias y operaciones no factibles; sin indicadores adecuados ni seguimiento de riesgos por parte del gobierno nacional; acumuladas sin articulación ni evidencia	Este acompañamiento orientó al equipo a seleccionar ciertos componentes que son evaluables y están relativamente conectados entre sí, de manera que la eficacia de uno no se puede asegurar sin la participación de los otros. Tales componentes llevan a la identificación de programas, sea que tales programas respondan a prioridades más o menos explícitas del gobierno, sea que las prioridades programáticas deban ser identificadas por el equipo de la CGR.	De manera similar a lo observado para el OCAD, este estudio presenta desafíos comunes a otras evaluaciones, desafíos que deberán ser objeto de refuerzo de capacidad en posteriores ciclos de estudios. Entre los principales desafíos identificados por este estudio se destacan los siguientes: *i) qué corresponde hacer al equipo evaluador cuando la política o el programa objeto de la evaluación no llenan los requisitos mínimos de una política o un programa de calidad? Deberán en este caso coadyuvar a estructurarlo, hasta el punto de hacerlo*

	de eficacia o eficiencia durante cerca de 80 años. El principal desafío consistió entonces en agrupar problemas con objetivos, metas y recursos para, evaluar algunos de los principales programas del gobierno nacional en materia de tierras.	Una vez seleccionados los programas por el equipo evaluador, este acompañamiento se focalizó en orientar al equipo a incluir en la evaluación la calidad del diseño de la política –y a demandar la evidencia de las acciones y los resultados del gobierno. Todo lo anterior llevó a reforzar la capacidad del equipo en lo que es una política pública de calidad, en cuál es la evidencia que la demuestra y en la manera cómo se presentan las observaciones sobre la política pública ante las autoridades evaluadas.	*evaluable? Deberán limitarse a reportarlo como no evaluable? En términos generales, este desafío se traduce en refuerzo de capacidad para evaluar la pertinencia y relevancia de la política, esto es, la idoneidad de la política para resolver un problema público prioritario en un tiempo razonable y con los recursos efectivamente disponibles.* *ii) Si el equipo de la CGR optare por coadyuvar a estructurar la política o el programa, hasta hacer evaluable la intervención del gobierno, cómo asegurar que la restructuración refleja la política o el programa intentados por el gobierno?* *iii) Si se optara por priorizar ciertos componentes de las intenciones del gobierno, porque son los más críticos y/o los más susceptibles de evaluación, cuál criterio utilizar para priorizar estos componentes?* *iv) Cómo asegurar que el informe incluya recomendaciones para el mejoramiento oportuno del diseño de la política o el programa público?*
Subsidio a los	Una vez más, el desafío consistió en coadyuvar a formular como una política pública, coherente y evaluable, enunciados de objetivos dispersos y algunas veces incoherentes entre sí. Además, este programa presenta un desafío de conocimiento que no	El acompañamiento orientó a la organización de los diversos objetivos propuestos, diferenciando entre objetivos de propósito (generalmente inalcanzable) y objetivos de resultados alcanzables por el programa. También a jerarquizar y a identificar vínculos y sinergias entre los varios objetivos. De allí a la identificación de metas intermedias y resultados finales y	*Este programa lleva a preguntarse por la conveniencia (o no) de formar los equipos de evaluadores de la CGR en medición de eficacia y eficiencia de incentivos (subsidios, estímulos tributarios) y de regulaciones.* Ciertamente, no parece factible alcanzar un estándar medio de especialización en esta materia. Pero sí es necesario desarrollar la capacidad para advertir cuáles son las preguntas

combustibles ***Delegada de Minas***	suelen tener los equipos de auditores tradicionales. Sucede que apunta a medir la eficacia y eficiencia de estímulos (subsidios, incentivos tributarios) y del gasto tributario, para cambio del comportamiento en mercados imperfectos (asimetrías de información, posiciones monopolísticas, escasez de oferta frente a demanda por bienes esenciales, etc.) como lo es el combustible en zonas de frontera.	a seleccionar indicadores adecuados para este programa y a la selección y organización de la información relevante. Y de allí a los instrumentos de monitoreo y medición de avances. El acompañamiento ayudó con referencias teóricas y buenos precedentes internacionales en evaluación de la eficacia y la eficiencia de incentivos similares. Incluso precedentes que se preguntan por opciones alternativas, más eficaces o eficientes, para conseguir los resultados esperados.	críticas y cuál la información necesaria para realizar evaluaciones cuando los incentivos de comportamiento, incluidas las regulaciones, constituyen el núcleo central de la evaluación. *Con miras a los próximos ciclos de evaluación, esta consultoría preparó un artículo que formula las preguntas de política pública a las que debiera responder genéricamente una evaluación de programas de subsidios presupuestarios.*
Política de Transporte Masivo, SITM ***Delegada de Infraestructura***	Este estudio demoró en acotar el objeto de la evaluación. El obstáculo consistió en que se comenzó pensando en el "Sistema", lo cual es una palanca o un instrumento; pero no es por sí mismo una política pública capaz de resolver un problema específico. Cuando el objeto estuvo definido y la evidencia disponible fue recogida y analizada, el tiempo disponible para redacción de un informe de calidad era muy apremiante. Aún bajo estas circunstancias, el equipo produjo un informe focalizado en puntos que agregan valor al conocimiento existente	Este acompañamiento realizó varias iteraciones hasta que el equipo concibió la política a evaluar, concentrándose en la política de cofinanciación para producir el resultado "transporte masivo". Éste es, nuevamente, un problema típicamente fiscal, que corresponde analizar bajo el prisma de las relaciones fiscales intergubernamentales, en términos de elegibilidad, de metas y de controles de la gestión compartidos entre los varios niveles de gobierno intervinientes –y de los instrumentos de gestión adecuados para la articulación de una cadena de valor, monitoreada y ajustada conjuntamente por los varios niveles de gobierno participantes.	Este estudio puso de presente la necesidad de *reforzar los criterios de evaluación de una política pública intergubernamental, en términos de adecuación del diseño y de la factibilidad de la intervención gubernamental objeto de la evaluación. En principio, toda intervención del gobierno es susceptible de ser evaluada; pero un instrumento, un enfoque, por sí mismos considerados, no son objeto de evaluación de desempeño.*

	sobre SITM. Sólo faltó apuntar y cohesionar todo el informe con un hilo conductor que fundamentara conclusiones contundentes.		
Política Criminal ***Delegada Defensa y Justicia***	Este estudio también chocó con el obstáculo de que no existe UNA política criminal propiamente dicha. Por ello, el equipo hubo de esforzarse en delimitar, entender y analizar intervenciones del gobierno que puedan leerse como columna vertebral de su política criminal. Al final de cuentas, el equipo, con grande apoyo de la Delegada, optó por profundizar en tres temas que se pueden estructurar, con ayuda de los evaluadores, en términos de política pública. Son temas que, por atacas problemas vitales de la criminalidad y la inseguridad, harán probablemente parte de una política criminal integral cuando ésta sea expedida.	El acompañamiento revisó versiones iniciales de un listado amplio de programas o intervenciones del gobierno (7 en total) que el equipo evaluador consideró son o, cuando menos, deben ser componentes de una política criminal. Las revisiones dieron lugar a propuestas de focalización del estudio en unas pocas áreas de políticas respecto de las cuales existen metas de gobierno que sirven como referente para una evaluación. A partir de allí, el acompañamiento se concentró en revisar la *evaluabilidad* de los temas escogidos, reforzando análisis y evidencia y, sobre todo, buscando estimular la formulación de un hilo conductor del informe.	El principal desafío enfrentado por este equipo es el mismo con el que choca todo equipo evaluador o auditor cuando analiza una política pública indefinida, prácticamente inexistente. De allí que, mirando hacia delante, el refuerzo que conviene dar a los equipos es similar al identificado a propósito del estudio sobre Política de Tierras.
Informe del Estado de	El mayor desafío consistió en transformar una fotografía de situación en un análisis de la situación	El acompañamiento trabajó intensamente en presentar y preparar el equipo sobre el nuevo enfoque de los estudios de la	*Las lecciones del acompañamiento a este estudio se utilizaron para reforzar las Guías (más que protocolos o procesos) que preparaban*

los Recursos Naturales y el Medio Ambiente, IERNA (1) ***Delegada Medio Ambiente y Recursos Naturales***	anterior y la situación posterior a la intervención pública. Es decir, en transformar un diagnóstico de situación, ocasionado por muchos factores entre los cuales se incluyen acciones y omisiones del gobierno, en un estudio de resultados de las políticas y programas del gobierno propiamente dichos. Además del anterior desafío, de cambio de enfoque y de método, este estudio tuvo el desafío de la focalización y la reducción del volumen del informe. Sucedía que los informes anuales tradicionales se extendían en presentación de datos de situación, con poco análisis de la relación entre la intervención del gobierno y el resultado comprometido por éste.	CGR. También en reducir la visión panorámica de estudios previos hasta circunscribir el informe a Problemas Prioritarios-Acciones de Gobierno para corregirlos-Evidencia sólida- Análisis y conclusiones sobre la contribución de la acción del gobierno a la resolución de los problemas. Así definido el acompañamiento, se enfrentó al hecho de que el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 definió para el sector una política muy amplia, con metas imprecisas o difíciles de verificar, que el equipo hubo de expresar en indicadores concretos, de ente los que utilizan generalmente las entidades del sector.	*simultáneamente equipos de la CGR, tanto para los estudios como para las auditorías de desempeño.* La fase de presentación, divulgación y discusión del informe demostró ser la más crítica de todas las fases para asegurar el uso del informe por analistas y tomadores de decisiones. Adviértase que la fase de publicación y presentación de este estudio contó con recursos especiales para esta fase, los cuales pudieran no estar disponibles para otros.

(1) Adviértase que el estudio IERNA se realizó durante el primer semestre del 2017 y culminó con presentación y divulgación del informe, tanto al Congreso de la República como a medios y entidades públicas y privadas. Esta última tuvo lugar el pasado 19 de septiembre en Medellín. Hoy el informe se puede consultar electrónicamente y en versión física publicada por la CGR. Además, su contenido se esboza en un video preparado como apoyo para divulgación.

3. Lecciones generales aprendidas de todo el proceso de acompañamiento.

Estándares mínimos comunes para el equilibrio entre convergencia y desigualdad. El avance de los estudios fue desigual (ver sección anterior). El desigual ritmo de avance y la diversidad en la calidad de los informes no es necesariamente un problema para la CGR,

siempre y cuando TODOS los estudios satisfagan ciertos estándares mínimos, a los cuales deben converger y contribuir todas las Delegadas.

La Guía de evaluaciones es ciertamente un factor importante de convergencia y un listado de acciones y previsiones que asegura un mínimo común.

Los principales factores que explican la diversidad de resultados se explican en la siguiente tabla. La tabla distingue entre aquellos factores que se podrán mitigar o controlar en futuras rondas de estudios y los que no se desea o no se puede controlar:

FACTOR EXPLICATIVO DE DESIGUALDAD EN AVANCE	SE DESEA/NO SE DESEA Y SE PUEDE/NO SE PUEDE MITIGAR	ESTRATEGIA DE MITIGACIÓN
Los equipos a cargo de ellos son desiguales en sus fortalezas, oportunidades, restricciones y debilidades.	Sana emulación y cierta desigualdad, complementadas por intercambios de lecciones aprendidas, son deseables.	Formar equipos mixtos, inicialmente mediante la combinación de varias disciplinas. Más adelante, combinando equipos intersectoriales, de varias Delegadas, para la evaluación de programas transversales.
La dificultad técnica difiere de un estudio a otro; pero los estudios están generalmente sujetos a plazos comunes	La práctica de plazos estándares es necesaria para planear el volumen y la distribución de los estudios por año o por semestre. El acompañamiento a los equipos parte de la base de los tiempos fijados en el plan de fiscalización. A partir de este parámetro, y bajo la premisa de que deberá cumplirse de todas maneras, el acompañamiento ha buscado desarrollar capacidad para producir el mejor informe posible dentro de los límites de tiempo fijados por las pautas de la CGR y comprometidos por cada equipo con sus autoridades respectivas	La experiencia internacional ha puesto de presente varias maneras de acomodar los estudios, por complejos que sean, dentro de los plazos fijados por la CGR. Entre ellas: i) Fragmentar un estudio complejo en varios informes, cumulativos, manteniendo visión Multianual de un estudio que ha de cubrir completamente la materia en 2 o más períodos. Para ello, la capacidad más esencial de las Delegadas consiste en identificar resultados intermedios que sean sostenibles y arrojen por sí mismos un mejoramiento de la política o el programa. ii) Avanzar tempranamente en el estudio borrador de la tabla de contenido del informe y precipitar la redacción preliminar del informe de cada estudio. Ésta es la mejor vía de asegurar se llega al informe final, entre otras razones porque la redacción y cierre del informe demostraron ser desafío difícil, que demandó más tiempo de los evaluadores que el inicialmente previsto.
Las dificultades	Lo deseable y realizable es	Las fases siguientes de acompañamiento

varían a lo largo del ciclo de producción del informe. Las etapas de hipótesis y preguntas-guía, de redacción del informe y de presentación y acuerdo de mejoramiento con la entidad parecen ser las más difíciles.	imprimir flexibilidad a la distribución de tiempo por fases. Los equipos deberán ser advertidos a priori de las dificultades observadas en el 2017 para focalizar el estudio en preguntas e hipótesis y para redactar y presentar el informe final, idealmente llegando a un acuerdo con la entidad evaluada sobre vías de mejoramiento de la política o el programa.	externo a los equipos deberán concentrarse en los temas (ver sección 2 de este Informe) y en las etapas que mayor dificultad presentan y mayor riesgo representan para los equipos evaluadores. Por fortuna, en la experiencia de este consultor acompañando equipos durante 2017, esas mismas fases son las fases de mayor apertura y receptividad de los equipos a los consejos que les brinda el consultor. Lo que significa que los equipos de evaluadores están generalmente interesados en el acompañamiento cuando enfrentan desafío que les es difícil superar –no para las acciones que ya conocen y dominan.

4. Recomendaciones para 2018.

Los cuatro informes de esta consultoría han dado cuenta de los logros alcanzados en 2017. Además, el tercer informe se concentró en los riesgos particulares de la fase de preparación y presentación del informe ante la entidad evaluada y este informe final ha presentado los principales desafíos pendientes, tanto respecto de las dificultades que presentan ciertas intervenciones del gobierno como por razón de las restricciones de recursos y de tiempos que deben afrontar los equipos.

A continuación se sintetizan las áreas temáticas que debieran ser objeto de refuerzo en el 20128 y las recomendaciones para la optimización de los recursos disponibles. Esta sección terminará con recomendaciones relativas a la institucionalización sostenible de este enfoque de estudios. Si bien la consultoría no tiene responsabilidad directa en la institucionalización, la capacitación del acompañamiento ha contribuido de varias maneras a dicha institucionalización.

Recomendaciones para fortalecimiento de capacidad 2018

ÁREAS TEMÁTICAS A FORTALECER	OPTIMIZACIÓN DE TIEMPOS Y RECURSOS DE LOS EQUIPOS
Evaluación de la evidencia que sustenta la pertinencia, la relevancia, la factibilidad, la	Equipos de estudios combinan diversas disciplinas profesionales, especialmente

economía y la eficiencia de las metas del Plan de Desarrollo en cuanto marco cuatrienal de políticas y programas públicos prioritarios	para la evaluación de políticas o programas intersectoriales
Construcción y usos de Programas Presupuestales en estudios de evaluación de desempeño	Diseño de programación multianual de estudios anuales, cada uno de los cuales agrega valor a la política o el programa evaluado y, a su vez, contribuye a la evaluación comprensiva y en profundidad de una política o un programa
Relaciones Fiscales Intergubernamentales como instrumento de financiación y de coordinación de actores relativamente autónomos para implementación de política pública	Acompañamiento y entrenamientos concentrados en las fases de los estudios que presentan mayor dificultad: i) selección de hipótesis o preguntas guía, ii) redacción observaciones e informe final; iii) presentación del informe a la entidad evaluada y seguimiento a las observaciones
Los vínculos entre el Control Interno y el Control externo	
Ventajas y desventajas de varios tipos de evaluación según los objetivos, las preguntas guía, las hipótesis de un estudio de evaluación	

Valor agregado de la consultoría

Se desarrollaron 4 fichas sintéticas como parte del acompañamiento. Las fichas tienen como objeto incluir criterios de organismos internacionales de evaluación fiscal y destacar los criterios incluidos por el equipo auditor de la CGR dentro éstos para profundizar la auditoría fiscal en Colombia. En otras palabras, las fichas llevan la evaluación realizada por los equipos auditores hacia los criterios y estándares utilizados internacionalmente. Las fichas desarrolladas corresponden a las siguientes políticas públicas del Gobierno Nacional:

1. Política de Tierras
2. Sistema Integrado de Transporte Masivo

3. Programa de Alimentación Escolar
4. Subsidios en Zonas de Frontera y Zonas No Interconectadas.

Los criterios incluidos en la ficha y analizados a la luz de la evaluación del equipo auditor de la CGR son:

- Relevancia del programa y/o política pública
- Relevancia de la evaluación
- Objetivo declarado recientemente por el gobierno Otros objetivos
- Hipótesis y el método para responderlas
- Restricciones de la evaluación
- Eficacia
- Eficiencia
- Impacto
- Sostenibilidad

Cómo se menciona en el documento de cierre, existen grandes diferencias competencia al interior de las delegadas de la CGR, es por esto que la preparación de la ficha requiere mayor o menor dedicación dependiendo de la calidad del informe del equipo auditor. Es posible destacar el acercamiento a los criterios internacionales en las siguientes evaluaciones realizadas por la CGR:

- Sistema Integrado de Transporte Masivo
- Subsidios en Zonas de Frontera y Zonas No Interconectadas.

La utilidad de las fichas hacia futuro radica en que fomentan la capacidad institucional de la CGR al mejorar las evaluaciones de desempeño hacia los estándares internacionales y constituyen un mecanismo que brinda información, rápidamente, sobre el panorama de cada política pública.

Recomendaciones para continuación de consolidación institucional 2018.

El acompañamiento a los estudios continúa registrando sugerencias complementarias para mejoramiento continuo de la Guía de Estudios. Para lo cual el consultor continuará reuniéndose regularmente con equipos responsables de la Guía
El acompañamiento a los estudios incluye sugerencia de utilización de programas presupuestarios para la mesa de coordinación interinstitucional de planeación

hacendaria
El acompañamiento a los estudios propone temas de reflexión conjunta entre la CGR y el DAFP
El acompañamiento a los estudios propone estudio de caso para presentación nacional e internacional de la experiencia con la introducción y el avance en capacidad e institucionalización de los estudios de evaluación de desempeño en la CGR