

BANCO MUNDIAL



Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo

Banco Mundial

**Guía para la elaboración de Términos de Referencia orientados a la
contratación de servicios de consultoría para la
evaluación de programas y proyectos gubernamentales**

Enero 2009

**Preparado por Alejandro Medina Giopp, en el marco del Proyecto CLAD-Banco Mundial
“Fortalecimiento de los Sistemas de Monitoreo y Evaluación en América Latina”.**

Se contó con el apoyo de Jonna Lundwall (Banco Mundial) y Cesar López Nova (Consultor en Gestión Pública) en la gestión de la encuesta y revisión del documento. También contribuyeron Manuel Fernando Castro y Nuria Cunill.



CONTENIDO

I. Objetivo general y objetivos específicos de la guía

II. Contenido básico de los Términos de Referencia

1. Antecedentes
2. Objetivo general y objetivos específicos de los servicios a contratar
3. Alcance, enfoque de la evaluación y actores implicados
4. Metodología
5. Actividades o tareas a realizar
6. Productos e informes a entregar
7. Duración del servicio
8. Recursos y facilidades a ser provistos por la entidad contratante
9. Costos y remuneraciones
10. Perfil del consultor
11. Criterio de selección/evaluación
12. Confidencialidad de la información
13. Anexos

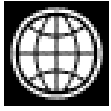
III. Revisión de congruencia de los TDR

1. Lista de verificación de la consistencia de los Términos de Referencia
 - 1.1 Verificación de condiciones mínimas previas a la elaboración de los TDR
 - 1.2 Lista de chequeo o verificación del contenido de los TDR
2. ¿Qué recordar si olvido todo lo demás?

IV. Conceptos relevantes: el gobierno sale de compras

1. Eficiencia y transparencia: argumentos de la evaluación externa
2. Contratación al exterior como mecanismo de mercado
3. La identificación de la necesidad de la contratación: el origen de los Términos de Referencia
 - 3.1 Evaluaciones en función del agente que las realiza
 - 3.2 Ordenamiento de las evaluaciones en función de aspectos gerenciales del programa
 - 3.3 Evaluación atendiendo a su temporalidad
 - 3.4 Evaluación en función de la aproximación metodológica
 - 3.5 La evaluación de las evaluaciones
 - 3.6 Alertas sobre aspectos sensibles al contratar a evaluadores externos
4. Análisis de mercado

V. Anexos



BANCO MUNDIAL



Anexo 1. TDR modelos que sirven como bases o guías para aplicar en cierto tipo de programas

Anexo 2. TDR de evaluación puntual a programas específicos

VI. Bibliografía y material de consulta



BANCO MUNDIAL



I. OBJETIVO GENERAL Y OBJETIVOS ESPECÍFICOS DE LA GUÍA

La presente guía para elaboración de términos de referencia para la contratación de servicios de consultoría especializados en evaluación de programas y proyectos gubernamentales tiene como objetivo general orientar a los servidores públicos de entidades gubernamentales en la preparación de los términos de referencia específicos que requieran para la contratación de dichos servicios.

Los objetivos específicos son:

- i) Proveer un resumen del contexto de la creciente necesidad de contratar evaluadores externos para realizar estudios de evaluación para el sector público en América Latina y el Caribe.
- ii) Presentar una estructura básica que facilite a los servidores públicos la elaboración de términos de referencia para la contratación de evaluaciones.
- iii) Ofrecer un instrumento de verificación para validar la coherencia de los términos de referencia elaborados.
- iv) Destacar los principales aspectos gerenciales detrás del uso de la contratación al exterior como un mecanismo de mercado aplicado a la gestión pública.
- v) Presentar un conjunto de modelos de TDR para estudios de evaluación, así como ejemplos de TDR específicos que sirvan de fuente de consulta.

Nota metodológica

Para la elaboración de esta guía se realizó una encuesta a los tres tipos de actores principales involucrados en procesos de contrataciones administrativas para estudios de evaluación de programas públicos: evaluadores externos, entidades contratistas y unidades usuarias de las áreas técnicas. Las personas encuestadas provienen de seis países de América Latina: Bolivia, México, Colombia, Chile, República Dominicana y Honduras.

La encuesta que se aplicó no está basada en un muestreo probabilístico sino intencional. Los entrevistados fueron seleccionados a través de redes de expertos, por lo que no es posible realizar inferencia de los resultados obtenidos y tampoco hubo necesidad de garantizar un tamaño de muestra. Sin embargo, los hallazgos relevantes se consideran como casos concretos de estudio. Adicionalmente se realizaron entrevistas a informantes clave de la academia, firmas consultoras y funcionarios públicos para obtener información de los problemas principales, mejores prácticas y desafíos. La encuesta y las entrevistas sirven como base para esta guía y otros reportes vinculados al tema de la gestión de contrataciones de estudios de evaluación.

En el presente documento se utiliza el término “*entidad contratante*” para identificar la entidad responsable de la selección y contratación de los consultores (sean estos firmas o consultores individuales) que realizarán los servicios de consultoría vinculados a la evaluación de programas gubernamentales.



BANCO MUNDIAL



Por otra parte, se emplea el término “*evaluador externo*”¹ para referirse a firmas o consultores individuales licitantes que participan en cualquier procedimiento de licitación pública o proceso privado con base en una lista corta.

¹ Evaluadores externos pueden ser empresas de consultoría, instituciones de educación superior, centros de investigación o personas físicas con actividad empresarial que cuenten con la capacidad técnica para realizar los servicios de consultorías, asesorías, estudios e investigaciones que requieran las entidades contratantes y que se expresan en los TDR.



II. CONTENIDO BÁSICO DE LOS TÉRMINOS DE REFERENCIA

La elaboración de los Términos de Referencia para la contratación de estudios de evaluación de programas y proyectos gubernamentales deberá contar, mínimamente, con la siguiente estructura básica²:

- Antecedentes.
- Objetivo general y objetivos específicos de la consultoría.
- Alcance, enfoque de la evaluación, actores implicados y sus responsabilidades.
- Metodología.
- Actividades a realizar.
- Productos e informes a entregar.
- Duración del servicio.
- Recursos y facilidades a ser provistas por la entidad contratante.
- Perfil del evaluador externo.
- Costos y remuneración.
- Criterio de selección/evaluación.
- Confidencialidad de la información.
- Anexos.

Los Términos de Referencia (TDR) se aplican para servicios de carácter intelectual y de asesoramiento provistos por consultores, quienes cuentan con las competencias (valores, conocimientos y habilidades) y experiencias requeridas para cubrir la necesidad que les da origen. De hecho, la preeminencia del trabajo intelectual en la prestación del servicio es la que jurídicamente lo tipifica como trabajo de consultoría o de asistencia técnica. El rol de las áreas técnicas que definen su necesidad es muy relevante ya que se trata de servicios que por su naturaleza son menos tangibles que una obra, en la que pueden existir planos, o bien cuyos atributos pueden ser fácilmente especificados y verificados.

Las tareas que involucra el monitoreo y evaluación de programas gubernamentales poseen diversos grados de complejidad, lo que puede ameritar la contratación de servicios especializados de consultoría, es decir de servicios de carácter intelectual. Los TDR forman parte integrante de las denominadas bases, pliegos o pedidos de propuestas para la selección de consultores, especifican lo que el contratante requiere, y la manera y la temporalidad en que éste lo desea. Usualmente, dado el carácter intelectual que implican, los TDR incluyen

² Esta estructura es congruente con la normativa y prácticas del Banco Mundial, que sirven de base de armonización de la normativa de otros organismos multilaterales como el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), entre otros. También toma en cuenta la estructura de TDR revisados a través de Internet en varios países de América Latina y el Caribe, y la consulta con expertos. Se presentan los elementos básicos con que debe contar un TDR para el campo de evaluación de programas públicos. En ocasiones, algunos TDR suman otros elementos a la lista básica aquí presentada, tales como: criterios de evaluación, forma y plazo para presentar propuestas, requerimientos administrativos, entre otros elementos que forman ya parte de los elementos administrativos de las bases o pliegos de petición. Los TDR y las bases administrativas son los componentes principales de los pliegos, bases técnicas o pedidos para concurso.



BANCO MUNDIAL



actividades para la transferencia de conocimientos. En buena medida, el éxito de la consultoría está en función de los TDR.

El responsable de la elaboración de los TDR es el área técnica que identifica la necesidad de los servicios a contratar. Esta área juega un rol predominante en la evaluación técnica y económica de las propuestas de los evaluadores externos licitantes, así como en la negociación. En cambio, la que administra el proceso de contratación es usualmente una unidad administrativa o de contrataciones. Es indispensable que exista diálogo, comunicación y coordinación entre ambas entidades en todo momento. En ocasiones, aunque menos frecuente, una única unidad es la que identifica y gestiona los servicios contratados.

Antes de contratar un estudio de evaluación, el área técnica debe certificar que constituye una contraparte adecuada para supervisar y apoyar la consultoría, lo que implica que los funcionarios que se involucran conocen la necesidad, la región o zona donde se llevará a cabo el estudio, el funcionamiento y estructura de la entidad contratante, las fuentes de información que serán utilizadas, las herramientas de gestión de programas, por ejemplo: marco lógico, método de ruta crítica, etc., entre otros aspectos.

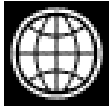
A continuación se describe el contenido que se debe incluir en cada uno de los apartados de la estructura de TDR aquí señalada (el Capítulo IV presenta bases conceptuales que son de utilidad al elaborar los contenidos de TDR para contratar estudios de evaluación).

1. Antecedentes

Se debe realizar una breve descripción del programa o proyecto gubernamental que se pretende evaluar, y de la o las necesidades que se pretenden satisfacer con los entregables de la consultoría, incluyendo una síntesis de la problemática que el programa aborda y los supuestos de su intervención. Dicha información permitirá a los evaluadores externos interesados en participar tener claridad de la importancia del programa en la agenda gubernamental.

La descripción debe incluir, hasta donde sea razonable, aspectos generales del programa, tales como: objetivo principal, tiempo que lleva implementándose, población objetivo, cobertura geográfica, metas y logros de la intervención, principales hallazgos de evaluaciones previas, contexto institucional en el que se ubica el programa, aspectos organizativos y de gestión del programa, asignación presupuestal, etc.

Los antecedentes deben comprender también definiciones, términos o vocablos clave para evitar interpretaciones ambiguas sobre el funcionamiento de los programas. Estos términos deben encontrarse en un “glosario” que formaría parte de los anexos, o bien explicarse dentro de la sección de antecedentes en un apartado que puede ser denominado como “marco conceptual”. Un ejemplo de ello son los TDR para la integración de los sistemas de monitoreo y evaluación del impacto biológico y social de un proyecto de conservación de la biodiversidad en comunidades indígenas de México, en los que es necesario explicitar los conceptos de *capital natural* y *capital social*, que constituyen la base de los estudios a realizar. En este caso, los



BANCO MUNDIAL



antecedentes incluyen al marco teórico³. Éste y muchos otros ejemplos de TDR pueden ser consultados en los modelos que se encuentran en los anexos de esta guía.

Si el consultor tendrá varias contrapartes en distintas agencias de gobierno, niveles de la administración pública u otros poderes (legislativo y/o judicial), esto debe ser especificado.

Las fuentes de financiamiento de la consultoría deben también estar claramente identificadas en los antecedentes.

En ocasiones, los antecedentes son precedidos de una muy breve introducción, lo que no se considera indispensable. Aunque no existe una regla al respecto, la extensión de este apartado suele ir desde varios párrafos hasta un par de páginas como extensión máxima.

2. Objetivo general y objetivos específicos de los servicios a contratar

Los objetivos de los TDR se deberán desagregar en objetivo general y objetivos específicos. El general debe describir el propósito esencial que persigue la ejecución de los servicios de consultoría a contratar. Debe existir un solo objetivo general. Por ejemplo: “la elaboración de una línea de base identificando grupos de intervención y de control o testigos para facilitar la evaluación de impacto del programa”, “diseño de un sistema de monitoreo y evaluación del programa”, etc. El evaluador externo deberá investigar por su cuenta en torno a las necesidades que dan origen a los TDR para intentar proveer un “mayor valor añadido”.

Los objetivos específicos deben señalar con mayor precisión y detalle los propósitos concretos que se deben alcanzar. Estos objetivos constituirán una guía para el consultor en la ejecución de los trabajos designados, y una pauta de supervisión para la entidad contratante. Usualmente, los objetivos específicos referidos a evaluaciones de programas en operación se relacionan con ajustes en la validación de la pertinencia de objetivos, redefinición de metas, definición y ajuste de mecanismos de focalización, elaboración de indicadores, integración de fuentes de información, diseño de sistemas automatizados de indicadores, etc.

Sirva como ejemplo de propósito el fragmento tomado de los TDR de evaluación de una agencia de Naciones Unidas.

“El propósito primario de la evaluación planificada es evaluar el desempeño en la promoción de derechos reproductivos y de salud de las oficinas de países de la UNFPA y sus miembros asociados IPPF (FPA) en países seleccionados. El desempeño se evaluará en función de logros en cambios de comportamiento con énfasis en jóvenes y adolescentes. La meta es contribuir a una mejor comprensión de las condiciones del trabajo exitoso (mejores prácticas) y obtener lecciones para el futuro” (UNFPA-IPPF, 2005. Evaluación: Reporte de País: Tanzania).

³ Ver www.coinbio.org



BANCO MUNDIAL



El contenido de esta sección debe permitir al consultor interesado conocer claramente qué beneficios pretende obtener la entidad contratante mediante la adecuada ejecución de la consultoría.

3 Alcance, enfoque de la evaluación y actores implicados

Definir la amplitud y enfoque de la evaluación resulta fundamental al redactar los TDR en el campo de monitoreo y evaluación de programas gubernamentales. Dada la diversidad de enfoques y ámbitos de evaluación, la precisión de estas cuestiones es un aspecto particular de este tipo de TDR.

En esta sección debe definirse con detalle y claridad la lista de las preguntas clave (*key questions*) que deberán ser resueltas con la evaluación, lo que permitirá identificar los atributos más relevantes que faciliten la identificación de la modalidad de evaluación requerida. Deben entonces ser definidos aspectos tales como: el agente que la realizará (interno, externo o combinación de estos), aspecto o aspectos gerenciales a evaluar (diseño, procesos, satisfacción de beneficiarios, información y/o impacto), el ciclo de vida en que se ubica la evaluación (*ex ante*, concurrente y de medio término, *ex post*), y otras dimensiones o atributos de la evaluación antes descritos. El período temporal que comprende la evaluación debe ser claramente definido en esta sección o apartado. Es importante recordar que en el campo de programas públicos, y particularmente sociales, hay aspectos muy sensibles de externalización, como estudios de demanda, identificación y selección de beneficiarios.

Adicionalmente, deben ser explícitos los criterios de evaluación que se asocian a los atributos, tales como: pertinencia, validez del diseño, eficacia, eficiencia, productividad, sostenibilidad, replicabilidad, impacto, externalidades, y otras (la base conceptual de estos aspectos está en el Capítulo IV).

Se sugiere además, incorporar una matriz que defina brevemente los principales actores comprendidos en la evaluación, así como su rol, responsabilidades, nivel de participación, y su importancia. Esta información es relevante para la definición de estrategias de recolección de información que desarrollen los evaluadores externos. En el Capítulo IV se presenta un mapa de las principales y más recurridas opciones de evaluación en programas públicos.

4. Metodología

Los Términos de Referencia suelen no incluir la metodología a emplear en la ejecución de la consultoría, siendo el consultor licitante quien elabora las propuestas en su oferta técnica. En estos casos, la entidad contratante espera que el licitante presente como parte de su oferta la propuesta metodológica o que el consultor la desarrolle como parte de sus servicios. Esta sección indicará esta circunstancia, de forma que los licitantes puedan presentar sus ofertas incluyendo el desarrollo de la metodología como parte de los trabajos a desarrollar. A veces, los criterios de evaluación de las ofertas técnicas incluyen la pertinencia de los métodos propuestos, y la innovación y solidez de la metodología propuesta como aspectos o criterios para calificar la metodología.



En el campo de la evaluación es muy común que la entidad contratante tenga total precisión en la metodología que debe ser usada (definida por el área técnica) y espere que el consultor la observe de forma rigurosa, ya que es la que va a permitir contar con los estudios requeridos para resolver las preguntas clave definidas en la sección de enfoque y alcance de la evaluación. En este caso se explicitará si la metodología será cualitativa y/o cuantitativa.

Un ejemplo es el Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (CONEVAL) de México, que ha definido términos de referencia con un nivel muy alto de estandarización en cuanto a la metodología, lo que permite asignar distintos programas federales a distintos evaluadores externos y lograr uniformidad en los estudios de evaluación resultantes, al grado de poder establecer un cierto nivel de comparación entre éstas. De hecho, la denominada evaluación de consistencia y resultados, que valora el proceso de diseño y gestión de los programas sociales federales, tiene unos TDR que constan de 100 preguntas específicas que deben ser resueltas por el evaluador externo; su nivel de detalle y precisión es tal que determina en buena medida las técnicas cuantitativas y cualitativas a desarrollar. Para las evaluaciones de impacto, el CONEVAL define una familia de diseños de evaluación cuantitativa de impacto, de los que debe elegirse aquel más factible para que la evaluación de impacto del programa en cuestión pueda contar con un grupo de control⁴.

En otros casos, como el de la Dirección de Presupuesto (DIPRES) de Chile, el nivel de detalle para los evaluadores es mucho menor. Se presentan formularios a completar a través de los estudios en aspectos tanto de desempeño gerencial como información presupuestaria, pero bastante generales, por lo que el margen para decidir la metodología que lleve al resultado es amplio. Otras veces, la metodología puede estar referida a un manual de uso regular por los donantes; por ejemplo, en los TDR de la evaluación del programa de salud pública en Bolivia para el período 2000-2006 (ejemplo incluido en el anexo de TDR) se remite a la metodología de la Cooperación Española:

*“Se empleará la metodología de evaluación de la Cooperación Española (Manual de Gestión de Evaluaciones) con inclusión de la II y III Fases, por lo que se constituirá un Comité de Seguimiento de la evaluación y se planificarán actividades de comunicación y difusión de buenas prácticas”.*⁵

Las encuestas por muestreo

En muchas evaluaciones de programas públicos se requiere que los evaluadores externos lleven adelante operativos estadísticos. Un análisis de 31 evaluaciones externas realizadas en México en el año 2005, señala que prácticamente en todas ellas se llevaron a cabo encuestas con pretensiones de representatividad, es decir aleatorias. Sin embargo, casi en todas está ausente el método empleado en la determinación del tamaño de la muestra y otra información relevante del operativo estadístico, es decir falta la documentación mínima o los denominados metadatos (datos de los datos) (Cardozo: 2006).

⁴ Ver http://www.coneval.gob.mx/contenido/eval_mon/1701.pdf

⁵ Ver http://www.aeci.int.bo/comvocatoria/TdR%20Evaluacion%20Salud_28_04_08.pdf



Si los TDR contemplan la realización de una encuesta por muestreo (situación bastante común), el alcance debe ser no sólo temático sobre las variables a investigar, sino también geográfico. En este sentido, es importante precisar si el alcance de la evaluación es nacional o regional, así como también la unidad de muestreo (por ejemplo, vivienda) y la unidad de análisis (por ejemplo, hogares o personas). Es muy importante, si se requiere una muestra aleatoria, que su diseño considere los aspectos detallados en la Tabla 1, además de especificar el tipo de muestra a utilizar y su justificación.

Tabla 1
Aspectos a considerar en el diseño de una encuesta por muestreo

Aspectos a definir	Especificación requerida
Universo de la muestra	Descripción de la población bajo estudio de la operación estadística (hogares, individuos, establecimientos comerciales, etc.).
Diseño y tamaño de la muestra	Información sobre el marco muestral y los procedimientos utilizados para seleccionar los encuestados. El tamaño de muestra seleccionado y su distribución también deben ser indicados.
Factores de expansión	El uso de procedimientos muestrales puede hacer necesaria la aplicación de ponderadores para la producción precisa de resultados estadísticos. Descripción de los criterios y del uso de ponderadores en el análisis de la información. Si alguna fórmula de ponderación ha sido desarrollada, proveer la fórmula, definir sus elementos e indicar cómo la fórmula es aplicada a los datos.

Fuente: Documento "Muestreo". Estándar internacional de documentación de datos DDI. www.surveynetwork.org

Adicionalmente a la información de muestreo, los operativos estadísticos realizados (encuestas, censos o registros administrativos) deben estar documentados en todo su proceso, desde el diseño, pasando por el trabajo de campo, hasta el análisis de consistencia de las bases de datos, la entrega de diccionarios de variables, manuales (del entrevistador, del supervisor, etc.). Una referencia para poder supervisar la documentación o metadatos de las operaciones estadísticas que producen los evaluadores externos en el marco de consultorías de evaluación, es conocer el estándar internacional de documentación de datos para fuentes básicas de información, denominado DDI (*Data Documentation Initiative*)⁶.

En resumen, como base mínima, esta sección debe comprender:

- Elementos conceptuales básicos.
- Técnicas a aplicar, cuyo empleo hará más probables los resultados esperados.
- Métodos y técnicas sistematizadas que deberán ser empleadas por el consultor.
- Estrategias de desarrollo de la consultoría.

⁶ El contexto del IDD y su aplicación para la documentación de encuestas y censos puede apreciarse en www.surveynetwork.org



BANCO MUNDIAL



Lo que se espera de este apartado es que se determine una manera sistemática de alcanzar, en forma razonablemente segura, los resultados esperados de la consultoría, según las mejores prácticas o el estado del arte en una determinada disciplina.

5 Actividades o tareas a realizar

Se deben describir con precisión las tareas y principales actividades a ser ejecutadas por la consultoría, definiendo su secuencia y articulación, así como los productos y resultados que se esperan obtener, y que permitan lograr el objetivo general y los objetivos específicos de la consultoría a contratar. Si los TDR establecen una excesiva, dispersa y desconectada variedad de actividades, las tareas de seguimiento y supervisión se hacen más complejas y resulta difícil identificar su contribución al logro de objetivo⁷. Además, derivado de su desarticulación, podrían generarse contrataciones sin sentido; por ejemplo, la aplicación de una encuesta de satisfacción por los productos recibidos a población que aún no recibe los bienes y/o servicios del programa o proyecto.

En este punto deben indicarse las actividades de campo y las que comprenden el denominado trabajo de gabinete⁸ o de oficina, y los soportes con los que se respalda la información recolectada, entre otros aspectos. Además, las actividades deberán estar contenidas en un cronograma de trabajo en el que se indiquen las fechas en las que se deberán presentar los entregables (escritos y/o electrónicos) a la entidad contratante. La elaboración de diagramas de programación, como el diagrama de Gantt y el uso de software especializado para la programación de proyectos como el Microsoft Project, resultan de gran utilidad.

En ocasiones, los TDR de estudios de evaluación describen un listado secuencial de tareas en las que cada una de ellas refiere a un punto geográfico distinto; el cronograma debe incluir la dimensión espacial en estos casos.

Las tareas, según su naturaleza, deben precisar los requerimientos organizativos y técnicos para que puedan llevarse a cabo; por ejemplo: las modalidades y técnicas de levantamiento de datos, metodologías a utilizar, necesidades especiales de software, geo-referenciación de datos, etc. También deberá precisarse si se requieren acciones de transferencia de conocimientos, sus objetivos y alcance.

Si la transferencia de conocimientos (denominada también transferencia de tecnología) es una actividad de la consultoría, los TDR deben proveer detalles específicos de las características de los servicios requeridos, y los consultores deberán presentar su propuesta relacionada con planes y métodos de entrenamiento o capacitación. La Tabla 2 presenta aspectos mínimos a considerar para estructurar las actividades de transferencia de conocimientos; no pretenden ser exhaustivos sino un marco referencial.

⁷ Suele ocurrir que por un afán de control de las acciones y para lograr un esfuerzo importante del consultor, los TDR incluyen una lista excesiva y desconectada de actividades.

⁸ Por trabajo de gabinete se entiende las acciones de registro, sistematización y análisis de la información que presenta la entidad contratante al evaluador externo en formato documental, de registros administrativos y bases de datos de encuestas y censos.



Tabla 2
Ejemplo de estructura de actividades de transferencia de conocimientos

Transferencia de conocimientos	
Número de personas a entrenar/capacitar.	
Número de manuales, planos, mapas, aplicaciones informáticas a entregar/implementar.	
Duración mínima (horas/días) que comprende el entrenamiento/capacitación.	
Contenido. Su definición involucra al área solicitante, indicando temas, métodos de entrenamiento/capacitación, etc. Modalidades presencial, a distancia, “on line”, etc.	
Lugar de realización: en las instalaciones de la entidad contratante, del licitante que resulte adjudicado u otro.	
Material de trabajo. Definir responsable de su elaboración, reproducción y distribución.	
Equipamiento requerido. Definir si será de propiedad del consultor, del licitante o se rentará, y quién asume los costos.	
Evaluación. Definición de mecanismos de evaluación en relación con la transferencia de conocimientos programada.	
Almuerzos, refrigerios y otros servicios de logística. Si se incorporarán, decidir quién asume costos y presta los servicios durante el entrenamiento/capacitación.	

Fuente: elaboración propia.

En algunas legislaciones, la transferencia de conocimientos es una condición obligada cuando los consultores a quienes se les ha adjudicado la prestación de los servicios de consultoría son extranjeros. Es el caso de la Ley de Contrataciones de Nicaragua (Ley 505), de fecha 26 de enero de 2005, que establece que:

“Cuando el sector público o privado contrate a profesionales o técnicos extranjeros por carecer el país del recurso humano calificado, la entidad o programa que les contrate deberá incluir en los Términos de Referencia o en el contrato, la obligación de éstos de capacitar a profesionales o técnicos nicaragüenses que laboren dentro del proyecto. Entiéndase que la capacitación será durante la ejecución del proyecto para el cual han sido contratados” (Art. 7).

En síntesis, este apartado de actividades es de naturaleza netamente programática; presupone objetivos específicos definidos, sobre los que la asignación de responsables, tiempos, procesos y productos también es definida.

6 Productos e informes a entregar

En primer término, se deberán definir los productos que el consultor deberá proporcionar a la entidad contratante, genéricamente denominados como “entregables”. Debe incluir información sobre la secuencia y los tiempos en que estos deben ser entregados. Los productos deben



BANCO MUNDIAL



definirse con la mayor precisión posible, siendo lo normal su presentación y grado de avance en distintos informes, regularmente tres: inicial, de avance y final.

Como ejemplos de productos en TDR de estudios de monitoreo y evaluación, es posible encontrar los siguientes:

- Diseño de sistemas de monitoreo y evaluación de programas.
- Diseño y desarrollo de aplicaciones informáticas para operar sistemas automatizados de monitoreo y evaluación.
- Sistemas de información geográfica con algún nivel de compatibilidad con software de uso regular.
- Informes de evaluación del diseño de programas.
- Línea de base de grupos de control y de intervención de programas.
- Base de datos documentadas con microdatos recopilados por encuestas.
- Informe de evaluación de procesos de programas.
- Elaboración o revisión de marco lógico de programas.
- Elaboración de indicadores de gestión de programas.
- Elaboración de indicadores estratégicos de programas.
- Informe de evaluación de impacto con recomendaciones gerenciales y de política.
- Informe de impacto con nivel de satisfacción de los beneficiarios de programas.
- Informe con listado de padrón de beneficiarios y mecanismos de actualización y mantenimiento.
- Diseño de evaluación de impacto para programas.
- Diseño de articulación de la información del desempeño del programa con la planificación presupuestal.
- Estrategia de divulgación de los resultados obtenidos por el programa.
- Informe de análisis de la normativa que regula la evaluación de programas.
- Informe de diagnóstico del modelo de organización y gestión del programa.

Se debe determinar la frecuencia de los informes periódicos de avance y las características en cuanto a contenido, así como de edición y formato del mismo. Otra información que se debe proporcionar incluye: extensión, número de ejemplares a entregar, tipo y tamaño de letra, márgenes, tablas que deberán incluirse, anexos, tipo de soporte en el que se entregarán - impreso y/o magnético-, procesador de palabras que deberá utilizarse, exigencia de un resumen ejecutivo, idioma o idiomas en que serán presentados, nombre y cargo de las personas que recibirán los informes, etc.

Como ya se señaló, para evaluaciones que involucren la realización de operativos estadísticos, los requerimientos deben ser muy precisos, e incluir la documentación (metadatos) requerida como respaldo, objetivos de la operación estadística, instrumento de colecta de información, diseño y tamaño de la muestra, trabajo de campo, etc. En ocasiones, los productos involucran el desarrollo de modelos geográficos que permitan referenciar las bases de datos.



BANCO MUNDIAL



Para el caso del informe final, se sugiere que éste se presente un número de días hábiles antes de que concluya la vigencia del contrato, período que sea suficiente para que en dicho lapso el área solicitante revise el informe y dé su visto bueno correspondiente para proceder a la aceptación de la factura y pago.

La oportunidad de la retroalimentación y de la validación de las recomendaciones debe darse justamente en este momento, aunque es frecuente que la revisión del informe por parte del contratante no se realice en tiempo y forma. Por lo mismo, el cronograma global de acciones debe incluir los tiempos de revisión de los informes. Si la revisión no es oportuna ni profunda, se corren muchos riesgos.

A manera de ejemplo, se indican a continuación los tipos de informes que se solicitan regularmente en consultorías contratadas con financiamiento del Banco Mundial:

Informe inicial: usualmente debe entregarse entre cuatro a seis semanas posteriores a la fecha de inicio del contrato (suele estimarse sobre un décimo de tiempo desde la fecha de inicio del contrato). Durante este período el consultor debe hacer del conocimiento de la entidad contratante cualquier dificultad que le impida cumplir con los Términos de Referencia, problemas de personal o deficiencias en la asistencia brindada por la entidad contratante.

El propósito es transmitir confianza a la entidad contratante, en el sentido de que el trabajo podrá ser ejecutado de acuerdo a los términos contratados. Este documento tiene un carácter preventivo y permite monitorear el grado de avance logrado y ajustar, de ser necesario, los planes de trabajo. También el informe identifica condiciones externas importantes que puedan afectar el buen desempeño de la consultoría.

Informes de avance (también denominados de progreso): pueden ser entregados de manera periódica (mensual, bimestral, trimestral, etc.). Se elaboran con posterioridad al informe inicial y tienen entre sus principales objetivos los siguientes:

- Mantener la comunicación entre la entidad contratante y las entidades financieras sobre el avance del trabajo en cuanto a tareas, actividades y productos de los objetivos específicos.
- Prever problemas potenciales y posibles soluciones, especialmente referidas a variables externas fuera del control tanto de la entidad contratante como de la evaluación externa.
- Presentar el progreso de la consultoría, incluyendo gráficos, diagramas y fotografías, si es el caso.
- Presentar recomendaciones puntuales orientadas a mejoras que puedan ser aplicadas de manera inmediata a la gestión del programa o bien a la gestión contractual.

La frecuencia o periodicidad de los informes de progreso está en función de la naturaleza de los estudios de evaluación contratados.

Informes intermedios: estos se requieren cuando el trabajo es ejecutado en etapas. Son requeridos para informar a la entidad contratante de los resultados preliminares, soluciones



BANCO MUNDIAL



alternativas y decisiones a tomar antes de pasar a las siguientes etapas. Tienen un carácter preventivo y deben ser discutidos entre las partes porque pueden influenciar o sesgar los resultados esperados del proyecto. Un ejemplo es la evaluación de medio término de un programa. Otro caso lo constituyen estudios de evaluación en los que se recolecta información: las etapas consistirían en el diseño de la operación estadística, pruebas piloto, trabajo de campo, elaboración de las bases de datos, etc.

Dado que estos informes proporcionan retroalimentación, es importante que sean revisados y aprobados en el menor tiempo posible.

Informe final: se presenta la conclusión del trabajo, el cual debe contener las precisiones solicitadas en los TDR.

El esquema de informes presentados es sólo de carácter ilustrativo. El responsable de la entidad contratante puede solicitar tantos informes como lo juzgue necesario con la intención de hacer un monitoreo del servicio contratado, siempre y cuando efectúe las retroalimentaciones derivadas de modo oportuno. Se sugiere que al elaborar los TDR para estudios de evaluación se prevean al menos cuatro informes: inicial, avance, intermedio y final.

En el campo de la evaluación de programas públicos resulta fundamental contar con resúmenes ejecutivos que presenten una síntesis de los hallazgos y las recomendaciones, y quizás deba señalarse en qué partes concretas de los estudios se ubican ciertos temas indicados en las síntesis. Un problema muy frecuente es querer utilizar los estudios derivados de las evaluaciones ante audiencias diversas, sin considerar que un documento enorme y con cierta complejidad técnica puede desalentar y desmotivar fácilmente a cualquier lector. De manera que los informes de resultados deben contener dicha síntesis.

7 Duración del servicio

Derivado del estudio de mercado o análisis similares, se puede establecer el período estimado para la ejecución del servicio de consultoría.

Es importante señalar que se debe ser cuidadoso en la estimación del plazo máximo. Lo más recomendable es que se haga un ejercicio de Descomposición Estructurada del Trabajo (WBS, por sus siglas en inglés)⁹, una estimación de la duración de cada una de las partes y su secuencia adecuada. A través de esta técnica se distribuye el trabajo en paquetes o bloques que se definen para facilitar la administración y el seguimiento del alcance del proyecto; esto permite la representación gráfica del trabajo a ser realizado; además, constituye la base para la asignación de recursos al proyecto y para el análisis de riesgos, costos y elaboración del cronograma. Los paquetes se asocian a productos o subproductos enmarcados en cada objetivo específico.

⁹ La Descomposición Estructurada del Trabajo (WBS) es una herramienta muy común en la gestión de proyectos. Consiste en el desarrollo de una estructura exhaustiva, jerárquica y descendente, formada por los entregables y las tareas necesarias para completar un proyecto.



BANCO MUNDIAL



En el caso de que los tiempos para la ejecución de la consultoría sean fijos y no exista posibilidad de que se modifiquen, se recomienda hacer la precisión al respecto, tanto en las bases como en los Términos de Referencia. Para el caso de evaluaciones que buscan vincularse al ciclo presupuestal, como es el caso de evaluaciones que se contratan en las administraciones públicas de México, Chile y Colombia, el desfase en el tiempo puede hacer perder la oportunidad del estudio de evaluación. Los tiempos de la consultoría deben estar sujetos a los tiempos legales de manera que puedan seguir siendo oportunos.

Si a la entidad contratante no le es posible hacer una estimación confiable en términos de la precisión en calendario, podrá establecerse un plazo indicativo que podrá ser excedido o reducido justificadamente por el licitante en su propuesta.

Cuando la duración y las características de la consultoría lo justifiquen, puede incluirse un calendario y un cronograma tentativo de ejecución de la consultoría, especificando el período en el cual se desarrollará la consultoría (asociada a su fecha de inicio estimada), las actividades a desarrollar y las fechas parciales y finales previstas.

8 Recursos y facilidades a ser provistos por la entidad contratante

En esta sección se deben listar los recursos y facilidades que la institución contratante proveerá al licitante que resulte adjudicado. El listado incluirá la información, bienes y servicios que el área técnica considere necesario para llevar a cabo la consultoría, por ejemplo: espacio de oficinas, vehículo, equipo de computación, equipo de impresión, sistema de telecomunicación, etc. En el caso de evaluaciones que involucran trabajo de campo, estos recursos y facilidades constituyen una parte fundamental del trabajo de la consultoría.

Los TDR deben indicar el horario laboral que tendrá el personal que la entidad contratante ponga a disposición del consultor, precisando si su jornada laboral estará con base al horario de trabajo del consultor o bien si éste se ajustará al de los servidores públicos del programa.

En los Términos de Referencia deberán indicarse también los documentos a ser entregados al consultor y aquellos a los que puede recurrir, dónde los puede encontrar y, cuando sea el caso, la persona que se los puede suministrar. Se recomienda designar a un responsable de la entidad contratante que pueda suministrar la información, ya sea por una o varias áreas. En ciertos estudios, la información que provea la entidad contratante y que se establezca en los TDR resulta fundamental para llevar adelante tales estudios. Un ejemplo es la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), en México, que se comprometió en algunas evaluaciones a entregar el tamaño de la muestra a los evaluadores externos adjudicados a efectos de que pudieran llevar adelante encuestas por muestreo.

En algunos casos, para poder realizar la consultoría se requiere visitar propiedad privada o estatal, o consultar información que no es propiedad de la entidad contratante; por ejemplo, la consulta de bancos de información en oficinas de estadística, que están protegidos por el principio de confidencialidad o anonimato, o la visita a un programa de regularización de tierras a predios irregulares no titulados o en conflicto, etc. En estos casos, la unidad contratante se



BANCO MUNDIAL



debe comprometer a solicitar los permisos o autorizaciones necesarias para tal fin, y esta responsabilidad debe ser explícitamente definida en los TDR.

Cuando los trabajos vayan a realizarse en las instalaciones de la entidad contratante, ésta podría comprometerse a suministrar el espacio necesario, y en algunos casos las facilidades de comunicación, reproducción y otros servicios generales. Estos compromisos, en general, dependen de los términos o condiciones generales del convenio, préstamo o donación que origina la consultoría.

9. Costos y remuneraciones

Este apartado, denominado también como “forma de pago”, indicará las reglas aplicables a la determinación de los honorarios, gastos reembolsables y otros costos que constituirán la remuneración del consultor.

La moneda en que se realizará el pago, la forma del cálculo de honorarios (horas hombre, suma alzada, honorarios por productos, etc.), forma e hitos de pago, con base en las cuales el consultor preparará su propuesta, serán indicadas en esta sección. La descomposición estructurada del trabajo antes mencionada resulta de utilidad para la asignación de costos, ya que identifica productos, tareas y sub-tareas de manera detallada.

En la Tabla 3 se muestra una matriz ilustrativa con un esquema bastante recurrido para establecer formas de pago.

Tabla 3
Ejemplo de esquema para establecer formas de pago

Concepto	%	Entregable
Anticipo	Del 10% hasta el 50%	De acuerdo a la magnitud del estudio de evaluación y la logística involucrada, el responsable del área solicitante puede determinar si se podrá otorgar un anticipo. El porcentaje del monto total del contrato varía de acuerdo a los lineamientos y políticas que en materia de adquisiciones establezcan las entidades contratantes y los marcos normativos que las regulan. Generalmente el porcentaje no podrá ser superior al 50%, y previamente a recibir el anticipo la entidad contratante requiere una garantía del consultor en la misma moneda del anticipo (el asunto de la garantía puede variar en función de las normativas locales y de las multilaterales). Se recomienda que el porcentaje del anticipo no sea superior al 30%.
Pagos parciales	30% al 70%	Se realizan contra el avance del servicio que se está realizando, el cual se sustenta con los entregables y el avance que se dé con base en el cronograma de trabajo. Su porcentaje deberá ser determinado por el responsable del área solicitante, considerando los montos que autorizó de anticipo.
Pago final	20%	El porcentaje del pago final deberá precisarlo el responsable del área solicitante,



Concepto	%	Entregable
		aunque se recomienda que éste sea del 20%. El responsable del área solicitante puede determinar un porcentaje inferior dependiendo del tipo de servicio a realizar y los gastos implícitos del mismo.

Fuente: elaboración propia con base en la consulta a consultores expertos en contrataciones en América Latina. Los rangos de porcentajes reflejan las situaciones habituales y recomendables en relación con el riesgo a asumir por parte de las entidades contratantes

En relación con la consideración de impuestos y tasas locales, estos usualmente no se incluyen en la oferta económica, ya que no representan un costo para el Estado y no son cubiertos por multilaterales. Sin embargo, estos costos deben ser explícitos ya que sí constituyen un costo para los consultores, quienes deben considerarlos. En ocasiones la entidad contratante actúa como agente de retención de impuestos. Si es el caso, esto debe ser explícito en esta sección.

Los costos de una consultoría normalmente tienen dos componentes: los referidos a honorarios o remuneración de los consultores y los denominados gastos reembolsables (directos y necesarios).

Debe establecerse qué elementos constituyen la remuneración, ya que estos pueden variar en función de la legislación, industria, sector, etc. La remuneración de consultores puede distinguirse entre consultores locales y extranjeros, personal profesional y personal de apoyo o administrativo, personal de campo o de oficina. Las tarifas deben establecerse sobre la base del riesgo país, complejidad del servicio y localización.

Dependiendo del tipo de servicios y su duración, deben estimarse los costos de alquiler de una oficina, suministro de insumos y equipos locales (papel, tinta o toner, hardware, etc.). Estos conceptos se calculan de acuerdo a tarifas locales.

Finalmente, los TDR también incluyen gastos imprevistos en un rango que oscila entre un 5% y un 8%, aunque los multilaterales como el BID y el BM manejan porcentajes entre el 10 y el 15% para aquellas consultorías en las que, dada su naturaleza, es complejo definir con precisión y detalle las actividades,

En ocasiones se presentan modalidades de pago distintas a la de la remuneración y gastos reembolsables; por ejemplo, contratos a suma alzada o basada en tiempo; de ser así, debe ser especificado. En los casos de suma alzada, el consultor debe hacer frente a sus costos derivados de transporte, alimentación, alojamiento, etc.

Una adecuada estimación de costos es muy importante ya que un desfase entre el costo estimado y las actividades previstas puede generar ofertas inadecuadas y problemas durante el transcurso de la implementación.

10. Perfil del consultor



BANCO MUNDIAL



La entidad contratante debe indicar los requerimientos mínimos profesionales, generalmente divididos en dos partes: formación y experiencia. En los requerimientos académicos se define el nivel máximo (licenciatura, posgrado, doctorado) y si se requiere alguna formación especializada (cursos de capacitación, diplomados, etc.). La experiencia profesional se refiere a la experiencia previa en la realización de estudios similares; en ocasiones suele distinguirse la experiencia general en el campo y la específica en el tipo de evaluación concreta a la que se refieren los TDR; ésta, sin duda, es la más relevante.

Debe precisarse la especialidad que deberá tener el consultor (en el caso de consultores individuales) o la de éste y de los miembros clave del equipo del consultor (en el caso de firmas de consultoría). Como regla práctica se recomienda que si se requieren tres o más consultores individuales, es mejor optar por una firma y designar en uno el rol de liderazgo.

El país de residencia suele ser también relevante, ya que a veces hay fondos de multilaterales para evaluación, pero se exige la nacionalidad de alguno de sus países miembros. En ocasiones, para evaluaciones subregionales, por ejemplo para Centroamérica, la Comunidad Andina o el Cono Sur, se buscan naturales de su propia región. La nacionalidad juega un rol importante en algunas legislaciones, ya que en igualdad de condiciones se privilegia a un licitante local, e incluso podría darse el caso de otorgarle algún puntaje específico a dicha condición. En ocasiones, la disponibilidad para viajar se constituye también en un elemento clave del perfil del consultor. Todos estos aspectos deben ser claramente explicitados en la redacción de los TDR.

Para el caso de consultores extranjeros, suelen ser requisitos indispensables conocimientos del país, región o regiones afines. Aunque en ocasiones se solicita lo contrario, es decir consultores con experiencia en iniciativas que existen en otros países o regiones y que pueden servir para adaptar o replicar en otros contextos que ellos podrían desconocer. Un ejemplo se manifiesta en materia de integración económica y social, en la cual a veces se requieren consultores europeos vinculados a procesos de integración para iniciativas subregionales de América Latina, como por ejemplo la Comunidad Andina de Naciones.

No resulta recomendable estimar la remuneración de los consultores internacionales conforme a la tarifa más alta; debe buscarse un promedio razonable, también basado en la complejidad, localización y riesgo país.

En realidad existen dos grandes aproximaciones en relación con la definición del “perfil” para establecer los requerimientos de un individuo o un equipo en los TDR. En una de ellas se especifican las habilidades requeridas, pero no se especifica el número o la composición del equipo que se requiere. En la otra aproximación los miembros del equipo son identificados tanto en número como en las habilidades específicas de cada uno de ellos.

La capacidad operativa y financiera requerida de las firmas consultoras es otro aspecto que se incluye habitualmente en el perfil y que constituye un criterio de evaluación. Es importante poner atención en los consorcios de firmas que se constituyen, en los que una firma aporta prácticamente sólo la robustez financiera mientras la otra contribuye con su solidez técnica. Es



BANCO MUNDIAL



más recomendable tener un *expertise* técnico complementario que una mera dependencia financiera.

Es también necesario hacer explícitas las limitaciones o prohibiciones a los evaluadores externos que, de no respetarse, constituyan conflicto de interés; por ejemplo, no haber colaborado recientemente como funcionario o consultor de la entidad contratante, no tener procesos legales pendientes con la entidad contratante, etc.

Ocasionalmente se incluyen en los TDR los detalles de los criterios de evaluación de ciertos aspectos relativos a: experiencia previa en la realización de estudios similares, nivel académico, etc. A juicio de algunos evaluadores externos que participaron en la encuesta a evaluadores, en ocasiones los criterios para seleccionar consultores no resultan del todo equitativos: *“Los criterios predominantes son generalmente la experiencia y no así la formación u otros aspectos como la conceptualización y la propuesta, o sea que sólo tienen mayores oportunidades los que tuvieron la suerte de haber realizado procesos de evaluación anteriormente, sin importar mucho el resultado o producto final, por lo que la experiencia previa constituye una barrera a la entrada difícil de sortear”* (Consultora especializada en Monitoreo y Evaluación de la Gestión Pública, Bolivia. Encuestas a entidades contratistas, 2008).

11. Criterios de selección / evaluación

La definición precisa en los TDR de criterios de selección y evaluación proporciona al evaluador externo interesado la posibilidad de realizar un “ejercicio de autoevaluación” y juzgar, sobre la base de los resultados de éste, si vale la pena presentarse y participar. Esta autoevaluación puede constituirse en un primer filtro y hacer más efectivo el proceso de selección. Si los TDR no dan oportunidad de realizar esta autoevaluación estarán incompletos o serán menos efectivos.

Bajo esta lógica, se sugiere incorporar en los TDR un apartado de criterios de selección o evaluación que permita a los evaluadores externos interesados que al autoevaluarse perciban que tienen pocas posibilidades, ya sea auto-descartarse o bien fortalecer aquellas áreas en las que tienen menor calificación.

Con independencia del método de selección/evaluación que se elija, los siguientes aspectos deben estar siempre considerados en el caso de consultorías para la evaluación de programas públicos: experiencia¹⁰ específica en las metodologías requeridas de acuerdo al tipo de evaluación, así como del campo o materia en que se realizará la evaluación (comprende cantidad de contratos similares terminados, experiencias en la región, país o localidad, etc.); calidad de la metodología y/o plan de trabajo propuesto; calificaciones de la persona o personal clave que realizará la evaluación; si la consultoría lo requiere, aspectos relativos a la transferencia de conocimientos, a la nacionalidad, entre otros. Es importante que exista una ponderación o peso diferenciado de los criterios, los que suelen descomponerse en sub criterios. La siguiente lista da una idea de la ponderación usualmente utilizada:

¹⁰ Se valora a través de contratos previos o mediante el análisis de facturación.



- Experiencia específica en relación con la metodología de evaluación solicitada y el campo. Puntaje 0-10.
- Calidad de la metodología - plan de trabajo. Puntaje 20-50.
- Calificaciones personal clave. Puntaje 30 a 60.
- Transferencia de conocimientos (de ser necesario). Puntaje 0-10.
- Otros (participación de personal nacional). Puntaje 0-10.

Un detalle más específico, considerando subcriterios de evaluación, aparece en la Tabla 4.

Tabla 4
Ejemplo de esquema de evaluación

Experiencia específica	P. 10	Metodología/ Plan de Trabajo	P. 20	Calificación del personal clave	P. 50	Transferencia de tecnología	P. 10	Participación de personal nacional	P. 10
Contratos similares últimos 5 años.	4	Enfoque técnico y metodología.	10	Calificaciones generales (grados académicos).	10	Programa de Capacitación.	3	Jefe equipo nacional.	5
Monto de contratos similares últimos 5 años.	3	Plan de trabajo.	5	Competencia en el trabajo (cargos, habilidades y destrezas).	30	Enfoque y metodología.	2	Demás personal nacional.	5
Experiencia región, país, localidad últimos 5 años.	3	Organización y dotación de personal.	5	Experiencia en la región, país, localidad. Idioma, métodos de evaluación.	10	Calificación pedagógica de los instructores.	3		
						Duración de la capacitación.	2		

Fuente: Medina Giopp y otros (2004).

Es evidente que además de los aspectos técnicos, es necesario valorar aspectos tales como la capacidad financiera¹¹ de las firmas consultoras para evitar riesgos por falta de liquidez; es decir, que cuenten con suficientes recursos para garantizar su operación, aun sin depender de los pagos del contratante.

¹¹ De hecho, los multilaterales establecen formas de estimación de dicha capacidad financiera requerida, por ejemplo: flujo de fondos mensuales del contrato para el cual se precalifica o se licita (US\$/mes) multiplicado por el período de tramitación de pagos y multiplicado por un factor de seguridad (FS).



BANCO MUNDIAL



Los criterios de evaluación deben ser objetivos y determinar cuál es la mejor oferta que cumple con lo previsto en los TDR para prestar el servicio con la calidad y estándar requerido. Es recomendable que sea el área técnica que identificó la necesidad y se involucró en la redacción de los TDR la misma que lidere el proceso de identificación de criterios de evaluación.

Métodos

Existen diversos métodos o modalidades de selección que se determinan, en buena medida, en función del nivel de complejidad de las evaluaciones a contratar. Los componentes para la selección son la calidad (factor técnico) y el precio; ambos determinan la selección de una oferta de consultoría, y el peso dado a cada uno o en conjunto depende de la complejidad de los servicios a contratar. Las opciones son las siguientes:

- Opción 1. Seleccionar oferta del evaluador externo que presente mejor calidad.
- Opción 2. Seleccionar oferta del evaluador externo que presente menor precio.
- Opción 3. Seleccionar oferta del evaluador externo que presente mejor relación del ponderador calidad y precio.
- Opción 4. Seleccionar oferta del evaluador externo que presente mejor relación calidad y precio menor que el presupuesto.

Cada alternativa tiene ventajas y desventajas y define mecanismos específicos de ponderación.

12. Confidencialidad de la información

Con la intención de salvaguardar la información que se proporcionará a los licitantes y al proveedor una vez adjudicado el contrato de consultoría, se recomienda especificar el grado de privacidad de la información. Es importante precisar la confidencialidad de la información que se entrega para la realización de los estudios, como también la que se genere durante la realización de las actividades (por ejemplo, un operativo estadístico), y la información producida una vez que se haya concluido el servicio.

Es importante que la entidad contratante entregue al consultor información relativa a la normativa vigente en relación con la diseminación estadística. En todas las leyes estadísticas existen secciones específicas vinculadas al denominado “secreto estadístico” y “secreto tributario”, que regulan los temas de confidencialidad tanto de personas como de establecimientos comerciales; es decir, si el consultor lidera la realización de una operación estadística, debe observar las disposiciones vigentes.

Los TDR para la evaluación de programas sociales federales elaborados por el CONEVAL de México establecen con precisión los términos de confidencialidad de la información:

“El Consultor reconoce que la información y documentación que el CONEVAL como entidad contratante le proporcione, así como los datos y resultados obtenidos de la prestación de los servicios de consultoría, son propiedad de la Entidad Contratante, con el carácter confidencial y/o reservado en términos de la normatividad aplicable y las disposiciones del Contrato.”



BANCO MUNDIAL



“El monto que la entidad contratante pague al consultor en los términos del contrato de prestación de servicios que suscriban, incluye la titularidad de los derechos patrimoniales a favor de la entidad contratante, sobre los entregables y demás que resulten derivados de los servicios materia de contratación, por lo que el consultor no tendrá derecho a cobrar cantidad adicional por este concepto; en el entendido de que la metodología, herramientas y demás conocimientos que el propio consultor utilice para la prestación de los servicios, seguirán siendo propiedad de este último.

“Ambas partes acuerdan que la transmisión de los derechos patrimoniales referida en el párrafo anterior, será ilimitada en cuanto a su temporalidad, en atención a la inversión requerida para la presente contratación” (www.coneval.gob.mx).

13. Anexos

Si existen documentos o información adicional que por su volumen no convenga incluir en el documento principal de los Términos de Referencia, se presentarán como anexos. Habitualmente los anexos comprenden mapas, síntesis de evaluaciones anteriores, información gerencial del programa o proyecto (diagnóstico, marco lógico, informes de avances), listados de beneficiarios (padrones), información de los sistemas informáticos administrativos y de apoyo del programa, información administrativa y de ejecución presupuestal, organigramas, información relativa a la entidad financiadora, referencia a las estrategias del plan nacional de desarrollo a la que se articula el programa, informes financieros, glosarios, etc.



BANCO MUNDIAL



III. REVISIÓN DE CONGRUENCIA DE LOS TDR

1. Lista de verificación de la consistencia de los TDR

A continuación se presenta una lista de chequeo que se puede utilizar para la verificación de la consistencia en el proceso de elaboración de Términos de Referencia de estudios de evaluación. Primero se presenta la lista de chequeo para verificar que existan las condiciones mínimas para iniciar el proceso de la elaboración de TDR, y después la lista de chequeo por cada apartado de los TDR.

1.1 Verificación de condiciones mínimas previas a la elaboración de los TDR

Antes de iniciar el proceso de elaboración de Términos de Referencia, se debe poder contestar afirmativamente a todas las preguntas definidas a continuación:

- a. ¿Existe una línea programático/presupuestal que permita financiar los estudios de evaluación?
- b. ¿Existe un número suficiente de proveedores que puedan realizar los estudios?
- c. ¿Existe suficiente competencia entre los proveedores existentes?
- d. ¿Se cuenta con un listado de consultores expertos en evaluación?
- e. ¿Se ha realizado un estudio de mercado preliminar para verificar la viabilidad de los estudios y una estimación de su precio?
- f. ¿Existen mecanismos gerenciales y normativos claros para dirimir posibles controversias entre la entidad contratante y los evaluadores externos?
- g. ¿Se conoce la normativa sobre adquisiciones en relación con quiénes pueden participar en las licitaciones para evaluar programas públicos y a quiénes no se les permite?
- h. Si los estudios involucraran recopilación de información, ¿se conoce la normativa vigente en materia estadística relacionada con el secreto de confidencialidad y secreto tributario?
- i. ¿La normativa no establece barreras a la entrada o trato diferencial entre proveedores públicos y privados que pueda generar controversia y alterar la competencia?
- j. ¿El área técnica solicitante de los servicios de consultoría, así como la entidad contratante que administra el proceso, poseen los conocimientos técnicos y administrativos suficientes para ser contrapartes?
- k. ¿Se han estimado los tiempos administrativos que involucra el proceso de contratación con base en las normativas existentes, y son pertinentes para cumplir los plazos legales de entrega de los estudios de evaluación?
- l. ¿Se han identificado todos los involucrados relevantes para el estudio, y existe un interés de la mayoría de ellos para llevar adelante el estudio?

Idealmente, la respuesta a todas estas preguntas debiese ser “sí”. Si algunas respuestas son negativas, el proceso debería detenerse hasta tener las condiciones mínimas en aquellos aspectos que reflejan dichas respuestas.



1.2 Lista de chequeo o verificación del contenido de los TDR

En la sección anterior se presentó una serie de preguntas a contestar antes de iniciar el proceso de definir los TDR, y en este apartado se define la lista de chequeo para el desarrollo de las diferentes secciones de los TDR.

Antecedentes

1. ¿Está claramente identificada la problemática que justifica la intervención?
2. ¿Se proporciona la información necesaria y suficiente para comprender los orígenes y fines últimos que persigue el servicio a contratar?
3. ¿Están claramente descritos los antecedentes del programa a evaluar?
4. En caso de que se requiera precisión conceptual, ¿los antecedentes incluyen un marco conceptual?

Objetivo general y objetivos específicos

5. ¿Se describe claramente el propósito que persigue la consultoría?
6. ¿Existe sólo un objetivo general?
7. ¿Los objetivos específicos describen con precisión y detalle los propósitos concretos que deben alcanzarse mediante los servicios a contratar?
8. ¿Definen los objetivos de manera clara los beneficios que el área técnica y/o la entidad contratante pretenden obtener de los servicios adjudicados?
9. ¿Pueden estar los objetivos específicos principalmente bajo el control del consultor y la entidad contratante?
10. ¿Está el objetivo general y los específicos claramente alineados a la problemática que da origen a la intervención?

Alcance y enfoque de la evaluación

11. ¿Se ha definido con claridad un conjunto básico de preguntas clave que responderá la evaluación, y que permita definir su modalidad?
12. ¿Han sido identificadas las dimensiones o atributos principales de la evaluación, tales como tipo de agente evaluador, aspecto gerencial a evaluar, metodología a utilizar, etc.?
13. ¿Está la orientación metodológica claramente definida, incluyendo técnicas a aplicar, o bien criterios para evaluarla si es el proveedor quien la desarrollará?

Metodología mediante la cual se deberá procesar la información recopilada

14. Si la metodología viene definida en los TDR, ¿está debidamente definida la metodología por la cual la entidad contratante desea que se procese la información?



BANCO MUNDIAL



15. Si el estudio incluye una encuesta por muestreo, ¿se solicitan aspectos de diseño de la muestra, tamaño de muestra y factores de expansión, así como otros elementos de documentación estadística?

Actividades a realizar

16. ¿Están claramente definidas las actividades y tareas que se espera desarrollará el consultor?
17. ¿Están las actividades y tareas claramente relacionadas con los objetivos?
18. ¿Existe una descomposición del trabajo de manera jerárquica que vincule objetivos, productos, actividades y tareas?
19. En caso de requerirse transferencia de conocimiento, ¿se proveen detalles específicos de las características de la transferencia y se solicita a los consultores que presenten sus planes y métodos de entrenamiento?

Productos o entregables y fechas de presentación

20. ¿Se definen con precisión y tiempos los entregables que el consultor deberá presentar a la entidad contratante?
21. ¿Se definen los informes a presentar, su secuencia, oportunidad y características?
22. ¿Se indica el plazo que tendrá la entidad contratante para revisar, aprobar o rechazar los informes o productos?

Perfil del consultor

Si el estudio es complejo y requiere la contratación de una firma consultora es importante especificar por lo menos el perfil deseado del líder del equipo de la evaluación. A veces se definen las características de todas las personas del equipo que tengan un papel clave en la ejecución de la consultoría, lo cual garantiza un nivel mínimo de calidad del equipo.

23. ¿Se indican las características profesionales requeridas y experiencia para el líder del proyecto y los miembros clave del equipo si se trata de una firma, o, en su caso, del consultor individual?
24. ¿Se especifica la necesidad de viajar y requerimientos de nacionalidad?
25. ¿Se especifican todas aquellas situaciones que pueden constituirse en conflicto de interés, y cómo manejarlas?

Duración del servicio

26. ¿Se establece el plazo de ejecución del servicio?
27. ¿Se indica si el plazo de ejecución fijado es un máximo o es indicativo?
28. Si el plazo es máximo, ¿la estimación realizada tiene fundamento en alguna metodología aplicada consistentemente?



BANCO MUNDIAL



29. ¿Está la duración de la consultoría sujeta a tiempos legales de entrega de productos a la institución contratante? Si esto es así, ¿se encuentra esta situación claramente definida en los TDR?

Recursos y facilidades a ser provistos por la entidad contratante

30. ¿Se indican claramente los insumos que la entidad contratante suministrará al evaluador externo?
31. ¿Se indica el personal de la entidad contratante que actuará como contraparte del evaluador externo que resulte adjudicado?
32. ¿Se indica el personal de apoyo que la entidad contratante pondrá a la disposición del evaluador externo?
33. ¿Se indican los documentos e información que la entidad contratante pondrá a disposición del evaluador externo?

Costos y remuneración o forma de pago

34. ¿Se establece con claridad la modalidad de pago; por ejemplo, suma alzada, pago de remuneración y gastos reembolsables, etc.?
35. ¿Se establece de manera precisa la forma de pago y la distribución porcentual de cada pago parcial?
36. ¿Se indica el tipo de moneda en que se deberá presentar la oferta económica?
37. ¿Se precisa cuáles serán los gastos reembolsables?
38. ¿Se especifica, de ser necesario, el mecanismo para el pago de impuestos por parte del consultor?

Criterios de selección/evaluación

39. ¿Es posible que los evaluadores externos puedan realizar una autoevaluación objetiva sobre criterios específicos para juzgar si vale la pena participar en el proceso?
40. ¿Los criterios consideran, como mínimo, experiencia, metodología/plan de trabajo, transferencia de tecnología -si aplica- y calidad del personal?
41. ¿Se especifica el valor y la ponderación de cada criterio y subcriterio definido?

Confidencialidad de la información

42. ¿Se incluyen los párrafos adecuados para salvaguardar la información confidencial?
43. ¿Se hace referencia, de ser el caso, a la normativa vigente relativa a los temas de confidencialidad de la información estadística?

Anexos

44. ¿Se listan los anexos que acompañan a los TDR, es decir, cumplimiento del servicio, términos de confidencialidad, etc.?



BANCO MUNDIAL



45. De ser necesario, ¿están definidos en un glosario los términos técnicos o poco usuales?

2. ¿Qué recordar si olvido todo lo demás?

A continuación se identifican y resumen algunos puntos clave a tener en cuenta en la elaboración de los TDR:

- Los TDR caracterizan prestaciones de carácter intelectual; esto les da su tipificación en la contratación administrativa como procesos de consultoría o de asistencia técnica.
- Los TDR son parte integrante del pliego de bases técnicas, ofertas o pedidos para la contratación de consultoría o asistencia técnica. De hecho, ésta tiene dos componentes: los TDR y los elementos administrativos que componen las bases (fechas, características de elaboración de la oferta técnica y económica, mecanismo de evaluación, etc.).
- En consultoría, el rol del área técnica que identifica la necesidad es más relevante que en el caso de bienes u obras, por cuanto los servicios basados en prestaciones de carácter intelectual son más intangibles. No se trata, por ejemplo, de una obra para la que existe un plano o un sitio.
- Es importante, antes de iniciar el trabajo de los TDR y su redacción, verificar que existen las condiciones mínimas necesarias que permitan su funcionamiento, así como realizar un estudio de mercado para identificar su viabilidad. Resulta importante valorar si la necesidad existe también en otras instancias o programas, cómo ha sido o es resuelta, y analizar la dinámica más global de estas transacciones.
- Su redacción debiese estar liderada por el área técnica solicitante, la cual requiere contar con información del mercado de la evaluación, y estar en comunicación permanente con la entidad contratante que administra el proceso.
- La estructura mínima a considerar para redactar TDR es la siguiente:
 - Antecedentes.
 - Objetivo general y objetivos específicos de la consultoría.
 - Alcance y enfoque de la evaluación.
 - Metodología.
 - Actividades a realizar.
 - Productos e informes a entregar.
 - Duración del servicio.
 - Recursos y facilidades a ser provistos por la entidad contratante.
 - Perfil del evaluador externo.
 - Costos y remuneración.
 - Criterios de selección/evaluación.
 - Confidencialidad de la información.



BANCO MUNDIAL



- Anexos.
- Los antecedentes presentan una breve descripción del programa gubernamental que se pretende evaluar y la o las necesidades que se intentan satisfacer con los entregables de la consultoría, explicando las razones por las que es indispensable llevarla a cabo. De ser necesario debe incorporar un marco conceptual mínimo.
- Objetivo general y objetivos específicos. El general debe describir el propósito esencial que persigue la ejecución de los servicios de consultoría a contratar. Debe existir un solo objetivo general. Los específicos deben señalar con precisión y detalle las metas concretas que se deben alcanzar; constituirán una guía para el consultor en la ejecución de los trabajos y una pauta de supervisión para la entidad contratante.
- Metodología. Si está definida en los TDR, debe incluir: elementos conceptuales básicos, técnicas a aplicar cuyo empleo hará más probable los resultados esperados, métodos y técnicas sistematizadas que deberán ser empleadas por el consultor, y estrategias de desarrollo de la consultoría. Otra alternativa es que sea el evaluador externo quien proponga la metodología, en cuyo caso deben ser claras las especificaciones sobre los criterios de evaluación de la misma.
- Actividades o tareas a realizar. Se deben describir con precisión las tareas y principales actividades a ser ejecutadas por el consultor, definiendo su secuencia y articulación, así como los productos y resultados que se esperan obtener y que permitan lograr el objetivo general y específicos de la consultoría a contratar.
- Productos e informes. Se deberán determinar los productos, también denominados genéricamente como “entregables”, que el consultor deberá proporcionar a la entidad contratante, la secuencia y los tiempos en que estos deben ser entregados. Tales productos deben definirse con la mayor precisión posible, siendo lo normal su presentación y grado de avance en distintos informes, regularmente tres: inicial, de avance y final. Las recomendaciones que incluyan los estudios no deben sugerir nuevos estudios necesarios; si sugieren softwares o herramientas gerenciales debiesen acompañar su implementación al menos en una prueba piloto; esto es especialmente útil en el caso de softwares.
- Perfil del evaluador externo. Debe indicar los requerimientos mínimos profesionales, académicos y de experiencia previa en la realización de estudios similares. Debe precisarse la especialidad que deberá tener el consultor (en caso de consultores individuales) o la de éste y de los miembros clave del equipo del consultor (en el caso de firmas de consultoría).
- Costos y remuneración. Indicará las reglas aplicables a la determinación de los honorarios, gastos reembolsables y otros costos que constituirán la remuneración del consultor.



BANCO MUNDIAL



- Criterios de selección/evaluación. Permite que el evaluador externo realice una autoevaluación y juzgue si tiene capacidad real de ganar el proceso. En esta etapa se describen, califican y ponderan criterios y subcriterios de evaluación.
- Confidencialidad. Se especificará el grado de privacidad de la información, tanto de la que se entrega para la realización de los estudios como de la que se genere durante la realización de actividades.
- Anexos. Documentos o información adicional que por su volumen no convenga incluir en el documento principal.
- Una vez redactados los Términos de Referencia hay que verificar su consistencia. Es muy importante verificarlos antes de su inserción a los pliegos o bases y su publicación.
- Los TDR son sólo el primer paso que detona el proceso de contratación de los servicios; hay que mantener la supervisión y el control técnico de todo su ciclo gerencial.
- Los TDR constituyen la herramienta que permite valorar el impacto del proceso de contratación, ya que establecen la necesidad que debe ser atendida, y será en función de la calidad de los servicios contratados que se pueda responder a dicha necesidad.



IV. CONCEPTOS RELEVANTES: EL GOBIERNO SALE DE COMPRAS

En países de América Latina y el Caribe, la agenda de modernización de la gestión pública de principios de la década de los años noventa, presente en prácticamente todas las iniciativas de reforma del Estado, incluye la evaluación de las políticas públicas de los planes nacionales y sectoriales de desarrollo como un mecanismo imprescindible para conocer los logros alcanzados y la eficiencia del gasto público. El énfasis dado a las iniciativas ha variado entre países y continúa aún vigente. En algunos casos, la evaluación ha sido una herramienta orientada a apuntalar procesos institucionales de transparencia y rendición de cuentas; en otros, el objetivo principal ha sido la mejora gerencial de los programas. En menor número de países, debido a la mayor complejidad técnica y arreglos institucionales requeridos, la evaluación se ha considerado como un mecanismo de información al ciclo presupuestal.

De la agenda de evaluación se derivan términos e iniciativas como: presupuesto por resultados, sistemas de monitoreo y evaluación, gestión por resultados, sistemas de evaluación del desempeño, etc. En este documento, salvo que la particularidad del caso lo amerite, se denominará genéricamente como *sistema de evaluación* a los sistemas orientados al monitoreo y evaluación de programas y proyectos gubernamentales con un alcance que puede ser nacional, local o sectorial.

Los resultados de las iniciativas orientadas a consolidar sistemas de evaluación han variado en función de su diversidad de objetivos, arreglos institucionales y arsenal instrumental utilizado, pero sin duda es fácil reconocer una tendencia regional hacia el diseño e implementación de sistemas de evaluación.

Un reciente análisis de la experiencia individual y comparada de doce países de América Latina que da cuenta de esta tendencia y de los dilemas y desafíos presentes, es el estudio elaborado por Nuria Cunill y Sonia Ospina (2008). Este estudio se realizó en el marco de un proyecto del CLAD para el fortalecimiento de los sistemas de monitoreo y evaluación (M&E) en América Latina y el Caribe, a través del aprendizaje Sur-Sur y del intercambio de conocimientos. Diversos centros de investigación y agencias internacionales de cooperación para el desarrollo dan cuenta también del posicionamiento de la evaluación en la agenda de gobierno, entre ellas, el Banco Mundial¹² (BM), el Banco Interamericano de Desarrollo¹³ (BID) y Naciones Unidas. Éstas y otras agencias para el desarrollo han estado involucradas en las Cumbres Mundiales para el Desarrollo donde la gestión por resultados cobra cada vez más fuerza.

¹² World Bank Evaluation, Monitoring and Quality Enhancement: <http://www.worldbank.org/evaluation/>; Monitoring & Evaluation Capacity Development: <http://www.worldbank.org/oed/ecd/>; Monitoring and Evaluation News: <http://www.mande.co.uk/>.

¹³ Banco Interamericano de Desarrollo. Mesa Redonda Interamericana en Evaluación y Gestión por Resultados, en www.iadb.org/roundtable/s/index.htm



BANCO MUNDIAL



La implementación de sistemas de evaluación (nacionales o locales, sectoriales o ministeriales) ha generado de manera paralela un creciente mercado para la contratación de estudios de monitoreo y evaluación. Generalmente se utiliza la “*contratación externa*” como un mecanismo de mercado (desde el lado de la oferta) que pretende conseguirlos en la calidad, cantidad y oportunidad requeridas. Los gobiernos, entonces, “*salen de compras*” para contratar servicios de consultoría con el objetivo de lograr los estudios de monitoreo y evaluación específicos que requieren para poner en marcha sus “*flamantes*” sistemas de evaluación.

De acuerdo a la encuesta realizada a entidades contratistas de instituciones del sector público para la elaboración de esta guía, el 78% señala que del total de contrataciones que realizan, alrededor del 10% corresponde a estudios de evaluación; un 11% señala que los estudios de evaluación corresponden a alrededor del 20% del total de contrataciones; y el restante 11% indica que aproximadamente el 21% del total de servicios de consultoría contratados son evaluaciones. En prácticamente todos los casos se reconoce que la demanda de los servicios de consultoría para realizar evaluaciones es creciente.

1. Eficiencia y transparencia: argumentos de la evaluación externa

Las razones por las que el gobierno sale de compras para conseguir los estudios de evaluación son diversas. Existe la necesidad de evitar algún tipo de sesgo en la evaluación y promover transparencia y rendición de cuentas, algo que se complica si los políticos y funcionarios gubernamentales a cargo de los programas se constituyen ellos mismos como “*juez y parte*” de su propio desempeño; ésta es una de las principales razones señaladas.

Sin embargo, es importante mencionar que algunos ejercicios de evaluación de programas públicos, como la *herramienta para evaluar el desempeño de programas* (PART, por sus siglas en inglés) impulsado por la Oficina de Gestión y Presupuesto en los Estados Unidos (OMB, por sus siglas en inglés), apuesta en primera instancia por una auto-evaluación asistida por la agencia gubernamental especializada en evaluación de programas. En este tipo de evaluación se recurre a evaluadores externos solamente en casos excepcionales¹⁴. Esto resulta mucho menos costoso, aunque exige ciertas capacidades mínimas de monitoreo y evaluación por parte de los órganos de la administración pública.

En el caso de América Latina, aunque los gobiernos promuevan ejercicios de autoevaluación de programas en los que participen sus gerentes, el incentivo para salir de compras no disminuye dada la falta de suficientes servidores públicos con los conocimientos y habilidades requeridos para asumir una cantidad creciente de programas y proyectos sujetos a evaluación.

Dado el caso de que se recurra a evaluadores externos, en algunos países también el número de proveedores de este tipo de servicios, es decir evaluadores externos, es limitado. La carencia de evaluadores externos se debe a que no existen, en general, programas de formación universitaria o diplomados en la materia que provean al mercado una masa crítica de especialistas en evaluación, o porque eventualmente falta interés de ciertos evaluadores en

¹⁴ Ver la página web de la herramienta PART: www.whitehouse.gov/omb/budget/2008/part.html



BANCO MUNDIAL



participar al considerar los recursos o montos para las evaluaciones como insuficientes¹⁵. Entrevistas realizadas con expertos de varios países muestran con claridad este fenómeno, al igual que la ocurrencia de licitaciones desiertas (porque no concurrió un número mínimo de postulantes) o fracasadas (por la baja calidad de las propuestas técnicas presentadas).

En el fondo, la contratación externa es un mecanismo de contratación administrativa al que el gobierno recurre por motivos de eficiencia, bajo la lógica de que resultará mejor la compra del servicio a un agente externo, dada su mayor *expertise* y condiciones técnicas que la producción propia. La sustitución de ineficiencias burocráticas por fuerzas competitivas en la prestación de servicios públicos es una de las argumentaciones más fuertes del desplazamiento de estas contrataciones hacia el mercado. Sin embargo, es muy importante señalar que el mercado no surge por generación espontánea, sino que es función de incentivos y arreglos institucionales específicos.

Finalmente, si se considera que los servicios de consultoría contratados están orientados a la mejora del desempeño de las políticas públicas, se justifica aun más un ágil y eficiente sistema de contratación de estudios de evaluación. Es decir, si el gobierno puede contratar consultorías externas para contar con buenos estudios de evaluación de manera oportuna que sirven para tomar mejores decisiones, la compra está justificada. No se trata de comprar más, sino de comprar bien los servicios que se requieren para contar con eficientes sistemas de monitoreo y evaluación de la gestión pública. Es precisamente la orientación a políticas y no al mercado lo que hace diferente la contratación administrativa de consultorías en el campo de la administración pública respecto del sector privado¹⁶.

Es también importante señalar que, en ocasiones, las evaluaciones de políticas o programas públicos no son ajenas al uso de estrategias de grupos de interés. Los resultados de las evaluaciones, si son negativos, pueden ser controversiales al fincar responsabilidad sobre los mismos a sus gerentes, o bien pueden significar capital político y legitimidad ante buenos resultados.

2. Contratación al exterior como mecanismo de mercado

La contratación al exterior es un ejemplo del uso de mecanismos de mercado en el sector público, al igual que la utilización de bonos o *vouchers* y *cuasi-vouchers*¹⁷ en campos como educación, medio ambiente o salud; así como la tarificación de servicios y la entrega de concesiones. Para garantizar el máximo beneficio de estos mecanismos es importante que se

¹⁵ Estas condiciones de proveedores insuficientes para los recientes mercados de estudios de evaluación pueden ser analizadas, para el caso de México, en Cardozo Brum (2006).

¹⁶ Existe un interesante programa virtual de formación que apunta al estudio de las consultorías en el campo del sector público, y que analiza el rol de los evaluadores externos y la dinámica de funcionamiento de este sector, véase: http://www.top.org.ar/Curso_cop.aspx

¹⁷ A través del sistema de *vouchers* los beneficiarios reciben un bono que les permite comprar el bien o servicio de uno de los oferentes que satisfacen los criterios establecidos por las autoridades. A través de los *cuasi-vouchers* la administración paga por atención prestada.



utilicen de manera correcta. Por lo tanto, deben cumplir con ciertas condiciones o supuestos tanto desde el lado de la oferta y de la demanda como del punto de encuentro entre ambas¹⁸.

Desafortunadamente, el uso de la contratación al exterior como un mecanismo para proveer de eficiencia al sector público se realiza con frecuencia sin las precauciones debidas. Hay que verificar la existencia de dichos supuestos o condiciones mínimas. Sin las condiciones adecuadas surgen ineficiencias y bajo impacto en el proceso de contratación y en el correspondiente sistema de evaluación de programas que se pretende apoyar.

La Tabla 5 sistematiza las principales condiciones mínimas que deben existir antes de recurrir a la contratación al exterior, y que se deben tomar en cuenta cuando se contrata evaluadores externos para realizar estudios de evaluación de programas y proyectos gubernamentales.

Tabla 5
Condiciones mínimas para realizar la contratación al exterior

<i>Condición de operación</i>	<i>Riesgos si no existen las condiciones</i>	<i>Efectos adversos</i>
Competencia suficiente entre proveedores.	Colusión.	<ul style="list-style-type: none"> • Elevación de precios. • Fraccionamiento del mercado • Reducción del número de competidores.
Compromiso de los proveedores ante omisiones en el contrato.	Oportunismo.	<ul style="list-style-type: none"> • Baja calidad del trabajo. • Incumplimiento de metas.
Suficiente capacidad técnica y financiera de los proveedores.	<ul style="list-style-type: none"> • Incompetencia. • Dependencia de los fondos de licitación. • Cesación de actividad. 	<ul style="list-style-type: none"> • Incumplimiento de metas de entrega de servicios. • Baja calidad. • Altos costos de transacción para cubrir ineficiencias.
Estudios de demanda con base en los objetivos de impacto del programa.	<ul style="list-style-type: none"> • Selección adversa de beneficiarios a los objetivos del programa. • Domina criterio de rentabilidad del proveedor. 	Errores de exclusión e inclusión en la focalización de programas.
Selección de beneficiarios sobre la base de objetivos de impacto del programa.		
Relación contractual <ul style="list-style-type: none"> • Definición precisa de estándares de calidad, cantidad y precio. • Mecanismos claros de arbitraje y conciliación. 	<ul style="list-style-type: none"> • Oportunismo ante la ambigüedad en la definición de estándares. • Falta de mecanismos claros de resolución de controversias. 	<ul style="list-style-type: none"> • Eventual cesación de actividad. • Elevación de precios. • Aparición de costos no previstos de negociación, supervisión y solución de

¹⁸ Para conocer más sobre el debate del uso de mecanismos de mercado en el sector público, ver, por ejemplo, Zuckerman y Kadts (1997); Osborne y Gaebler (1994); Roth (2007). Para ver una reflexión sobre la utilización de mecanismos de mercado en el sector público de América Latina, ver Medina Giopp (1998).



• Esquema de incentivos para prever contingencias.	• Ocurrencia de situaciones no previstas.	controversias.
Existencia de registro nacional de proveedores, así como de certificaciones sobre la base de calidad y experiencia.	• Incompetencia. • Oportunismo. • Demora en la solución de conflictos.	• Costo de eficiencia (dejar entrar malos proveedores). • Costo de oportunidad (dejar fuera a buenos proveedores).
Protección de los intereses de los beneficiarios.	• Insatisfacción de beneficiarios.	• Pérdida de legitimidad, bajo impacto.

Fuente: Medina Giopp (1998).

Los resultados de la encuesta aplicada a evaluadores externos, entidades contratistas y unidades usuarias o áreas técnicas de donde surgen las necesidades de contratación, señalan con claridad algunos problemas específicos derivados de la utilización inadecuada de este mecanismo. Los problemas se dan tanto desde el lado de la oferta como de la demanda, e incluyen:

- ausencia de registro de proveedores;
- términos de referencia ambiguos, con poca precisión;
- criterios de evaluación de propuestas insuficientes;
- número escaso de proveedores para evaluaciones específicas y a veces escasa competencia que se concentra en algunos pocos evaluadores externos;
- mecanismos poco claros para dirimir controversias;
- contratos poco precisos, etc.

Estos problemas dan cuenta de arreglos institucionales ineficientes en los que las fuerzas del mercado no pueden operar, y si no lo hacen, tampoco pueden surgir los beneficios que se espera se deriven de la competencia¹⁹.

No debe olvidarse que la contratación al exterior establece un contrato y, aunque se tomen precauciones, los contratos como transacciones económicas no poseen información completa y siempre existe algún grado de riesgo o incertidumbre sobre el futuro, lo que implica asumir costos de transacción.

La elaboración de esta guía apunta precisamente a dotar de conceptos, orientaciones metodológicas y técnicas gerenciales que apoyen la resolución de uno de los problemas más frecuentes e importantes, desde el lado de la *oferta*, que se hallaron a través de la encuesta y entrevista con actores clave. Es precisamente la ausencia de una clara identificación de la necesidad que da origen a los estudios y que debe estar plasmada en los TDR y ser la base de definición de los objetivos y metas. Un representante de entidades contratistas lo expresa de la

¹⁹ Llama la atención que de los resultados de la encuesta aplicada a entidades contratistas (si bien no es una encuesta por muestreo aleatorio sino intencional, y que no es posible realizar inferencia), más del 65% de los procesos de contratación de evaluaciones se realizan por licitación limitada por invitación y mediante compras directas. Esta práctica puede constituir un fraccionamiento del mercado al limitar la competencia y evitar licitaciones públicas.



BANCO MUNDIAL



siguiente manera: “Si los TDR no son precisos y claros respecto de sus objetivos, alcances y compromisos, el proyecto tiene pocas posibilidades para alcanzar buenos resultados” (funcionario de la Secretaría de Desarrollo Social, SEDESOL, México, Encuesta a Entidades Contratantes, agosto 2008).

Se busca con TDR bien elaborados reducir los costos de transacción implicados en la contratación al exterior. Otros problemas, tanto del lado de la oferta como de la demanda, son abordados en otros materiales que acompañan a esta guía, como el material didáctico de apoyo a la gestión eficiente de la contratación de evaluaciones de programas gubernamentales y la agenda para el fortalecimiento institucional de la contratación de evaluaciones.

Mientras que esta guía presenta las orientaciones generales para la elaboración de TDR en el campo de evaluación de programas gubernamentales, la definición de cada evaluación específica a contratar implica elaborar un TDR particular con base en el tipo de evaluación y el contexto particular del caso. Al final de la guía se presentan ejemplos de varios TDR específicos para evaluaciones concretas; algunos son TDR modelos y otros TDR concretos para evaluaciones puntuales. Se constituyen en una fuente de consulta para los involucrados en procesos de redacción de TDR.

Finalmente, es importante considerar que la contratación externa de estudios de evaluación y el fortalecimiento de este mercado debiera ser un proceso temporal. Se espera que el personal de las mismas instituciones que conducen los programas irán ganando experiencias y habilidades para avanzar en el desarrollo de sistemas propios de monitoreo y evaluación, lo que haría depender menos de las evaluaciones externas de carácter masivo y alta frecuencia. Bajo este escenario, la evaluación externa tendrá un carácter de supervisión o apoyo puntual.

Sin embargo, hay que reconocer que la práctica regular de crear unidades ejecutoras de proyectos con financiamiento externo que responden a una estructura *ad hoc*, integrada por consultores externos a la institución que lidera el proyecto, estableciendo diferencias salariales que afectan el clima organizacional, y que al finalizar el proyecto abandonan la institución sin dejar capacidad instalada, sin duda, dificulta los procesos de aprendizaje organizacional. Afortunadamente, comienzan a existir experiencias de unidades ejecutoras de proyectos con financiamiento externo que apuestan por la transferencia de conocimiento y esquemas de transición de los consultores hacia posiciones de *staff* al finalizar los proyectos.

Es deseable que exista a nivel sectorial o nacional una entidad coordinadora o ente rector que permita sistematizar las mejores prácticas y lecciones de estos procesos; es el caso del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, CONEVAL, en México, la Dirección de Presupuesto, DIPRES, de Chile, o la Unidad Rectora del Sistema Nacional de Evaluación de Resultados de la Gestión Pública, SINERGIA, de Colombia. También se requiere contar con esquemas de fortalecimiento institucional de las funciones de monitoreo y evaluación en los órganos que constituyen la administración pública.

3. La identificación de la necesidad de la contratación: el origen de los Términos de Referencia



BANCO MUNDIAL



Michael Hammer (2001), experto en gestión organizacional, acuñó el término “Mayor Valor Añadido” (MVA)²⁰ para enfatizar que, en el fondo, el interés de los consumidores no se detiene en la compra de un bien o servicio que generan las empresas. Lo que realmente les interesa es solucionar problemas a través no de uno, sino de un conjunto integrado de bienes y servicios. Los productos individuales contribuyen a la solución, pero difícilmente es suficiente uno o algunos pocos. El principio MVA se puede visualizar como una escalera con los productos en el primer escalón y la solución al problema del cliente en el último. Entre más valor agregado se entrega, más se reduce la distancia.

Esta no es una idea nueva; en la década de los cincuenta, la firma IBM alcanzó gran éxito con esta estrategia; su genialidad fue comprender que los clientes no querían las computadoras en sí mismas, querían soluciones a sus problemas de negocios: procesar la nómina, contabilidad, manejo de inventarios, etc. IBM sumó a sus computadoras un conjunto de bienes y servicios relacionados, tales como paquetes de *softwares*, instalación, capacitación, etc.

Las personas, usando otro ejemplo, no desean un automóvil, sino resolver un problema de transporte. Para ello, además del auto podrían requerir un confiable seguro contra accidentes, mapas tradicionales, servicios de mantenimiento, lugar de estacionamiento, equipos de entretenimiento, alarmas contra robos, etc. Si es posible identificar este conjunto de necesidades integradas, es probable entregar un mayor valor añadido en la prestación de bienes y servicios, ya que se sabe qué productos pueden complementar la transacción realizada y se puede prever otros servicios requeridos, así como su articulación y vinculación. En el fondo, bajo esta lógica, las empresas no deben solamente proveer bienes y/o servicios, sino soluciones integradas que resuelvan los problemas.

Se puede aplicar esta misma lógica a una entidad gubernamental que contrata servicios de evaluación para programas y proyectos gubernamentales, pensando en entregar mayor valor añadido al prestar servicios públicos²¹. Concretamente, en el campo que compete a esta guía: ¿para qué se contrata el estudio de evaluación?, ¿qué problema o conjunto de necesidades va a solucionar el programa o la política para la que éste se inscribe?, ¿con qué otros estudios de evaluación pueden combinarse e integrarse?, ¿qué otras evaluaciones son necesarias y no se han llevado a cabo? Quizás una pregunta relevante a añadir es: ¿cuál es la consecuencia buscada con la contratación de los servicios de evaluación? Es decir, ¿cuál es la motivación principal que impulsa el estudio? La motivación puede ser: la rendición de cuentas y transparencia en la gestión y resultados de la acción gubernamental; el rediseño y ajuste organizacional de los programas sobre la base de la eficiencia e impacto alcanzado; la mejora en los procesos de asignación presupuestal, entre otras.

El peor escenario es la contratación de servicios de evaluación sin claridad en su motivación, y como un mero ejercicio burocrático por cumplir con la ley, en donde la evaluación se convierte en un fin en sí mismo: “evaluar por evaluar”. Desafortunadamente esto no es algo excepcional:

²⁰ MVA tiene el mismo acrónimo del original en inglés: *More Value Added*.

²¹ Un análisis de la productividad y creación de valor en el sector público puede encontrarse en Medina Giopp (2005).



BANCO MUNDIAL



en las entrevistas y encuestas realizadas se aprecian síntomas de la contratación de estudios de evaluación más por impulso de inercia de las patologías burocráticas que por convicción.

Bajo esta lógica, la entidad que elabora los Términos de Referencia debe lograr que la necesidad que da origen a los requerimientos de evaluación de los programas sea explícita y clara para tener la certeza de la utilidad del estudio para su resolución o atención. Esto es importante ya que existe un abanico muy amplio de posibilidades metodológicas para realizar evaluaciones y debe seleccionarse aquella que responda concretamente a las necesidades identificadas y los problemas planteados. De no ser así, podrán realizarse evaluaciones ineficientes y de bajo o nulo impacto.

Según los resultados de la encuesta aplicada a entidades contratistas, ocurren errores habituales en la redacción de términos de referencia, y ello desencadena ineficiencias a lo largo de todo el proceso de contrataciones. De hecho, el 89% de los encuestados señalan que incurren habitualmente en errores en su redacción.

Si la necesidad de los estudios de evaluación de programas no es claramente identificada y si las preguntas que estos deben responder para los principales actores involucrados²² no son formuladas adecuadamente, la evaluación puede ser completamente inútil. Si la contratación de estos estudios se ve “capturada” por la inercia burocrática, en donde evaluar se convierte en un fin en sí mismo y no en un legítimo interés por resolver demandas puntuales de información por los tomadores de decisión, los estudios no tendrán consecuencias en el rediseño de programas para mejorar su rendimiento, la transparencia y rendición de cuentas, y/o la asignación de recursos con arreglo a la eficiencia e impactos.

Las preguntas originales que motivan la necesidad de las evaluaciones se plasman, a efectos de iniciar un proceso de contratación de servicios, en un documento técnico denominado genéricamente como Términos de Referencia (en algunos países se denominan también como requerimientos técnicos, especificaciones técnicas o términos técnicos de referencia). Esta guía ha presentado los elementos clave que deben ser considerados para su elaboración.

Dada la diversidad de opciones metodológicas de evaluación, debe ser muy clara la relación entre la necesidad que se identifica y la orientación del estudio a contratar. Por ejemplo, a través de una *evaluación del diseño* del programa, puede conocerse si el programa está articulado al plan nacional de desarrollo, si existe alguna duplicidad con otros programas, si los objetivos de diverso nivel son pertinentes y congruentes entre sí, entre otros aspectos.

Si lo que se ha identificado es la necesidad de conocer el impacto del programa en las condiciones de bienestar de su población objetivo y las características de los beneficiarios, lo más adecuado es la contratación de una *evaluación de impacto*, en cualquiera de los diseños en que ésta sea posible de acuerdo a la naturaleza del programa y a la información existente.

²² Tales como beneficiarios, el Congreso, directores de programas, secretarías de Estado en que se instalan los programas, etc.



BANCO MUNDIAL



La evaluación del grado de satisfacción de los beneficiarios en relación con los bienes y/o servicios recibidos, tiene metodologías específicas como el *American Customer Satisfaction Index*, creado por la Universidad de Michigan. Algunos países, como México, ya han aplicado y adaptado esta metodología, como prueba piloto, en la evaluación de importantes programas sociales federales²³, concretamente en el sector social, como los de Abasto Rural y Desarrollo Local de la Secretaría de Desarrollo Social.

Las evaluaciones de programas y proyectos gubernamentales a ser contratadas pueden entonces variar en dimensiones o atributos conformando una amplia diversidad de tipos de evaluación, que pueden combinar dos o más de dichas dimensiones o atributos. A continuación se describen, a manera de catálogo, un conjunto de atributos de los estudios de evaluación que deberán ser seleccionados sobre la base de la necesidad identificada.

3.1 Evaluaciones en función del agente que las realiza

Atendiendo al agente que realiza las evaluaciones, éstas pueden ser internas, mixtas, externas y participativas. La *evaluación interna* es propiamente la autoevaluación. Ya que los mismos agentes internos son quienes realizan este tipo de evaluación, el posible sesgo de la autoevaluación por falta de objetividad y el conflicto de intereses es una debilidad manifiesta de esta modalidad. La *mixta* combina evaluadores externos junto con internos, quienes llevan adelante el proceso de evaluación. Esta modalidad es recurrida cuando se busca la transferencia de conocimientos a los funcionarios del programa evaluado, pero exige un plan riguroso de trabajo en conjunto, y los TDR deben explicitar claramente esta situación. Las *evaluaciones externas* las realizan evaluadores totalmente desligados del programa, sin la participación de funcionarios del programa. Las *participativas* involucran la opinión de los beneficiarios, es decir aquellos que reciben los bienes y/o servicios del programa²⁴.

En los mercados de evaluación, las modalidades mixta y externa son las más recurridas. La mixta posee el atractivo del fortalecimiento institucional derivado de la conformación de equipos constituidos por evaluadores externos y personal de la institución sujeta a evaluación. Un balance de las ventajas y desventajas de la evaluación interna y externa puede verse en la Tabla 6.

Tabla 6
Ventajas y desventajas de los evaluadores internos y externos

Evaluador externo	
Ventajas	Desventajas
<ul style="list-style-type: none"> Mayor objetividad; le resulta más fácil proponer recomendaciones al no estar influenciado por la jerarquía y clima 	<ul style="list-style-type: none"> Desconocimiento de la cultura organizacional, políticas y procedimientos vigentes.

²³ IMSU, Índice Mexicano de Satisfacción de Usuarios, es como se denomina éste índice en la realidad mexicana. Para más detalles de su utilización, ver Medina Giopp (2007).

²⁴ Un detalle de esta clasificación puede ser visto en Cohen y Franco (1993).



<p>organizacional imperante en el programa.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ajeno a prejuicios institucionales. • Ofrece nuevas perspectivas para el análisis del programa. • Puede dedicarse a tiempo completo a las tareas de evaluación. • No es alguien familiar y puede ser más fácil para los empleados ser honestos en entrevistas. • Contratado por su alto grado de especialización y experiencia en evaluación. • Puede sugerir asistencia técnica adicional. 	<ul style="list-style-type: none"> • Costo mayor que la autoevaluación. • Podría presentar resultados demasiado teóricos de poca utilidad práctica. • Desconocimiento del contexto institucional en que se inserta el programa. • Requiere costos de transacción al elaborar el contrato, negociar, adjudicar, supervisar, etc. • Podría generar un ambiente de disconformidad con los evaluados, derivado de temores por revelar incompetencia o capacidad ociosa.
Evaluador Interno	
Ventajas	Desventajas
<ul style="list-style-type: none"> • Conoce el programa y su funcionamiento. • Conoce la cultura y el clima organizacional en el entorno del programa. • Tiene acceso a información por canales de comunicación informales. • Es alguien familiar y puede ser más fácilmente aceptado al realizar entrevistas. • Puede aceptar y promover más fácilmente el uso de los resultados de la evaluación. • Resulta menos costoso y no requiere gestión de la contratación y negociaciones. 	<ul style="list-style-type: none"> • Atrapado en el entorno organizacional e institucional. Prejuicios e “incesto”: son los mismos evaluándose a sí mismos. • Falta de objetividad. • Respeta la posición jerárquica de la institución por lo que se le dificulta realizar observaciones, proponer recomendaciones y sugerencias a mandos superiores. • Podría no contar con la especialidad requerida para la evaluación. • Podría verse limitado por conflicto de intereses. • Podría no contar con el tiempo suficiente para la dedicación total a las tareas que involucra la evaluación.

Fuente: adaptado de Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) (2004).

3.2 Ordenamiento de las evaluaciones en función de aspectos gerenciales del programa

De acuerdo al ciclo gerencial de un programa o proyecto, pueden presentarse diversas especialidades. El ciclo gerencial va desde aspectos de la formulación hasta la evaluación de impacto, y en su recorrido involucra evaluaciones gerenciales con énfasis en procesos, productos, aspectos financieros o información, entre otros.

Un ejemplo de evaluación en la fase inicial del ciclo de gestión es la relativa a la *evaluación del diseño del programa o proyecto*, cuyo objetivo es analizar la coherencia en la definición de metas y objetivos en relación con el problema que se desea atender. Este tipo de evaluación posibilita conocer si la alternativa elegida era y sigue siendo la opción más costo-efectiva para atender el problema identificado, así como la congruencia de su articulación a nivel institucional,



BANCO MUNDIAL



sectorial y nacional. Sus resultados pueden detonar procesos orientados al rediseño y, en casos extremos, al cierre de programas.

El Viceministerio de Planeación y Coordinación de Bolivia, por ejemplo, realiza actualmente un ejercicio de evaluación mixta orientado a evaluar si la planificación sectorial, operacionalizada a través de programas y proyectos, se encuentra alineada a las directrices del Plan Nacional de Desarrollo (PND). Este proceso se conoce como “análisis de carpetas sectoriales”, y se enfoca concretamente a las denominadas cuatro Bolivias definidas en su PND: Soberana, Productiva, Digna y Democrática. Es un ejercicio concreto de evaluación de diseño que, además del análisis de alineación de los programas y proyectos, también comprende su valoración en aspectos de viabilidad técnica y financiera en donde intervienen otros viceministerios, como el de Inversión Pública²⁵.

Una *evaluación de procesos* se realiza cuando el objetivo es analizar la eficacia y eficiencia operativa del programa en aspectos tales como focalización, entrega de bienes y servicios, desempeño administrativo, organización y gestión del programa, etc. De esta evaluación se derivan recomendaciones específicas para realizar arreglos organizacionales a nivel de tareas, actividades, productos, mecanismos de comunicación, control y comunicación, entre otros.

Recientemente, el CONEVAL de México, con la asistencia del Banco Mundial, desarrolló un primer borrador de TDR para la evaluación de procesos, el cual se encontraba en su página web a efectos de recibir comentarios y sugerencias técnicas. Se preveía que a inicios del 2009 se realizaría una prueba piloto²⁶.

La *evaluación de la satisfacción de los beneficiarios* analiza la percepción que tienen quienes reciben los bienes y servicios de los programas, así como los efectos que la recepción de los mismos tiene en sus condiciones de bienestar. Por su parte, la *evaluación de información* tiene como objetivo analizar el proceso de generación y sistematización de información de los programas para producir indicadores tanto de bienes y servicios entregados como de los resultados alcanzados. En esta modalidad se analiza la pertinencia de los indicadores, la existencia de fuentes de información, su calidad y la existencia de metadatos.

La *evaluación de impacto* busca medir la variación en las condiciones de bienestar de la población objetivo atribuibles a la ejecución del programa. Existe una amplia variedad de modelos de evaluación de impacto en función de la información con que se cuenta al momento del diseño y de los objetivos puntuales de la misma. Los modelos cuantitativos presentan una diversidad de opciones para la construcción de los grupos testigos, de control o también denominados contrafactuales²⁷.

²⁵ Banco Mundial (2008).

²⁶ Se puede ver en: http://www.coneval.gob.mx/coneval2/htmls/evaluacion_monitoreo/HomeEvalMonitoreo.jsp

²⁷ Un análisis detallado de los diversos modelos de evaluación de impacto puede encontrarse en Valadez y Bamberger (2004).



BANCO MUNDIAL



Iniciativas del Sistema de Evaluación de Resultados de la Gestión Pública (SINERGIA)²⁸ de Colombia, del Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (CONEVAL)²⁹ de México, y de la Dirección de Presupuesto (DIPRES) de Chile³⁰, establecen de manera organizada y sistematizada las evaluaciones de impacto que se consideran estratégicas en el marco de sus planes nacionales de desarrollo.

El CONEVAL constituye, además, un buen ejemplo de utilización de una diversidad de evaluaciones orientadas a medir el desempeño gerencial de los programas sociales federales. El CONEVAL elabora anualmente un Plan de Evaluación que establece un menú de evaluaciones que se realizan en los programas atendiendo básicamente al ciclo gerencial. Estas evaluaciones buscan ubicarse estratégicamente en el tiempo para informar al ciclo presupuestal.

La Tabla 7 muestra una síntesis de la diversidad de evaluaciones que lleva adelante el CONEVAL.

Tabla 7
Menú de evaluaciones lideradas por el CONEVAL para los programas federales del sector social en México

	¿ A quién se aplica y qué mide?	¿Cuándo?	¿Quién lo hace?	¿Cómo lo hacen?
Evaluación de diseño	A programas federales nuevos. Comprende: identificación del problema, contribución del programa a objetivos estratégicos de las dependencias, etc. ³¹ .	Al inicio de nuevos programas que surgen durante la aplicación de los lineamientos.	Evaluadores externos.	A través de TDR específicos de Evaluación de Diseño. Implica trabajo de gabinete.
Evaluación de Consistencia y Resultados (ECR)	A todos los programas federales con reglas de operación y otros programas que se determinen. Constituye la principal evaluación para la medición del desempeño. Comprende: diseño, planeación estratégica, cobertura y focalización, operación, percepción de la población objetivo y resultados.	De acuerdo a lo que establezca el Plan Anual de Evaluación.	Evaluadores externos.	A través de TDR específicos de Evaluación de Diseño. Trabajo de gabinete.
Evaluación de procesos	Se sugiere aplicar a programas que hayan logrado bajo desempeño en la dimensión de Operación de la ECR. Su ámbito	Por definir.	Evaluadores externos.	A través de TDR de Evaluación de Procesos (en fase final de elaboración). Involucra trabajo de gabinete

²⁸ Ver www.dnp.gov.co

²⁹ Ver www.coneval.gob.mx

³⁰ Ver http://www.dipres.cl/fr_control.html

³¹ Los detalles del contenido de esta evaluación pueden encontrarse en el Diario Oficial de la Federación (2007). "Lineamientos generales de evaluación de programas federales". Marzo 30, título tercero, capítulo segundo, artículo decimotavo.



	es el de la producción y entrega de bienes y/o servicios del programa, por tanto mide la eficiencia y eficacia de sus procesos operativos.			y de campo.
Evaluación de indicadores	A programas sociales federales. Su ámbito es el de la producción de información relativa a los indicadores de bienes y servicios, y de resultados.	Debe incluirse en el Plan Anual de Evaluación.	Evaluadores externos.	A través de TDR de Evaluación de Indicadores (en elaboración). Trabajo de gabinete y de campo.
Evaluación de impacto	Se aplica a los programas determinados por la Secretaría de la Función Pública y el CONEVAL. Mide la variación en condiciones de bienestar de la población objetivo atribuibles a la ejecución del programa federal.	Anual, de acuerdo a los alcances del Programa Anual de Evaluación vigente.	Evaluadores externos.	A través de TDR específicos determinados por la Secretaría de la Función Pública y el CONEVAL. Trabajo de campo y de gabinete.
Evaluaciones estratégicas	Se aplica a programas determinados por la Secretaría de la Función Pública y el CONEVAL. Mide la efectividad e impacto de estrategias, políticas e instituciones a través de la evaluación de sus programas.	De acuerdo al Programa Anual de Evaluación.	Evaluadores externos.	A través de TDR específicos determinados por la Secretaría de la Función Pública y el Consejo. Trabajo de campo y de gabinete.

Fuente: Medina Giopp, Busjeet, Lundwall y Hernández (2008).

3.3 Evaluación atendiendo a su temporalidad

Existen tres tipos de evaluación que se definen con base en su temporalidad o ciclo de vida. La *evaluación ex ante* consiste en la valoración de la mejor alternativa para decidir la intervención que minimice el costo y maximice el impacto, o bien que presente mayores beneficios. El objetivo es decidir el mejor curso de acción y técnicamente existen diversas aproximaciones. Cuando los costos y resultados del proyecto pueden ser traducidos a unidades monetarias es viable la aplicación del análisis costo-beneficio (ACB). Su lógica es simple y contundente: se cuantifican los beneficios y los costos de un programa o proyecto, y si los beneficios exceden a los costos se tiene un primer criterio de aceptación. Otra alternativa, cuando no es posible asignar valor económico a los beneficios se aplica el análisis costo-efectividad (ACE), también denominado análisis costo-impacto, a través del cual se obtiene el costo de una unidad de impacto, por ejemplo el costo de reducir el analfabetismo en 1% o de aumentar el rendimiento escolar o disminuir la incidencia de una enfermedad o el grado de desnutrición.

Mientras en la evaluación de diseño (antes descrita) ya se ha seleccionado un curso de acción que se ha materializado en un programa o proyecto que entrega bienes y/o servicios a beneficiarios, la evaluación *ex ante* es un insumo para elegir el curso de acción con arreglo a los criterios definidos. Sin duda tiene un carácter preventivo más que correctivo; a través de



BANCO MUNDIAL



ésta se decide la mejor asignación de recursos, es decir aquella que maximiza el impacto al menor costo.

La *evaluación concurrente o concomitante* analiza desde la ejecución y/u operación de un programa o proyecto hasta los efectos que los bienes y/o servicios entregados han provocado en los beneficiarios del programa y proyecto evaluado. El análisis engloba una variedad de tipos de evaluación atendiendo a sus aspectos gerenciales, incluyendo la evaluación de diseño, procesos, información y satisfacción de beneficiarios. La evaluación de medio término también puede ser enmarcada en este ámbito. Su relevancia reside en la valoración del proceso gerencial en su momento de ocurrencia, en el momento preciso de su ejecución y operación, lo que permite realizar los ajustes pertinentes.

La *evaluación ex post* tiene por objetivo resolver las preguntas relacionadas con cuantificar cuánto y a quién se benefició con la intervención del programa. La *evaluación ex post* identifica las variaciones en las condiciones de bienestar de los beneficiarios una vez que estos han recibido bienes y/o servicios del programa, y que haya pasado el tiempo estimado como necesario para producir resultados.

3.4 Evaluación en función de la aproximación metodológica

Existen tres tipos de evaluación de acuerdo a su orientación metodológica: la evaluación cuantitativa, la cualitativa y la mixta. Valadez y Bamberger (2004), expertos en el campo de monitoreo y evaluación de programas de desarrollo, explican que la evaluación cualitativa busca entender la realidad como es construida por las personas que están siendo estudiadas. Alienta a los investigadores a tratar de entender el significado de actividades particulares o creencias en el contexto cultural en el que están siendo analizadas. En la evaluación cualitativa pueden encontrarse métodos como la observación participativa, grupos focales, historias de vida, encuestas con muestras intencionales, etc.

Por otra parte, los métodos cuantitativos de evaluación se oponen fuertemente a aislar eventos particulares (o hechos sociales) y estudiarlos fuera del contexto en que ocurren. Bajo esta lógica es fácil apreciar la robustez estadística buscada en las herramientas de evaluación cuantitativa que permiten realizar inferencia al universo bajo estudio, tales como encuestas muestrales y diseños experimentales y cuasi-experimentales de evaluación de impacto.

La evaluación mixta aplica métodos cuantitativos y cualitativos, y exige tener claridad en el diseño de la evaluación y la definición de los mecanismos para posibilitar la triangulación de los resultados³².

3.5 La evaluación de las evaluaciones

Aunque menos recurrida en América Latina, la metaevaluación o “evaluación de las evaluaciones” constituye otra vertiente de evaluación, orientada a valorar el trabajo de los evaluadores y los métodos de evaluación en intervenciones concretas en programas y

³² Una excelente referencia es Patton (1982).



BANCO MUNDIAL



proyectos públicos. Para Myriam Cardozo (2006:6 132) la evaluación de evaluaciones es: “..un tipo particular de evaluación que enjuicia la calidad y el mérito de lo que hacen los evaluadores profesionales”; los beneficios de este tipo de evaluación se dan en el sentido que: “persigue el perfeccionamiento de sus trabajos y promueve una mayor comprensión de los mismos”.

Los resultados de la encuesta aplicada a las entidades contratistas muestran que los servicios de evaluación más contratados son los de levantar una encuesta y otras actividades que se dan mayormente al inicio de un programa o proyecto (ver Tabla 8).

Tabla 8
Distribución de los servicios contratados para la evaluación de programas y proyectos

Servicio contratado	Número de evaluaciones	%
Levantamiento de una encuesta	8	15
Evaluación de medio término	7	13
Diseño de una encuesta	7	13
Elaboración de línea de base	7	13
Evaluación de diseño	7	13
Evaluación de procesos	6	11
Evaluación satisfacción de beneficiarios	6	11
Evaluación de impacto	6	11

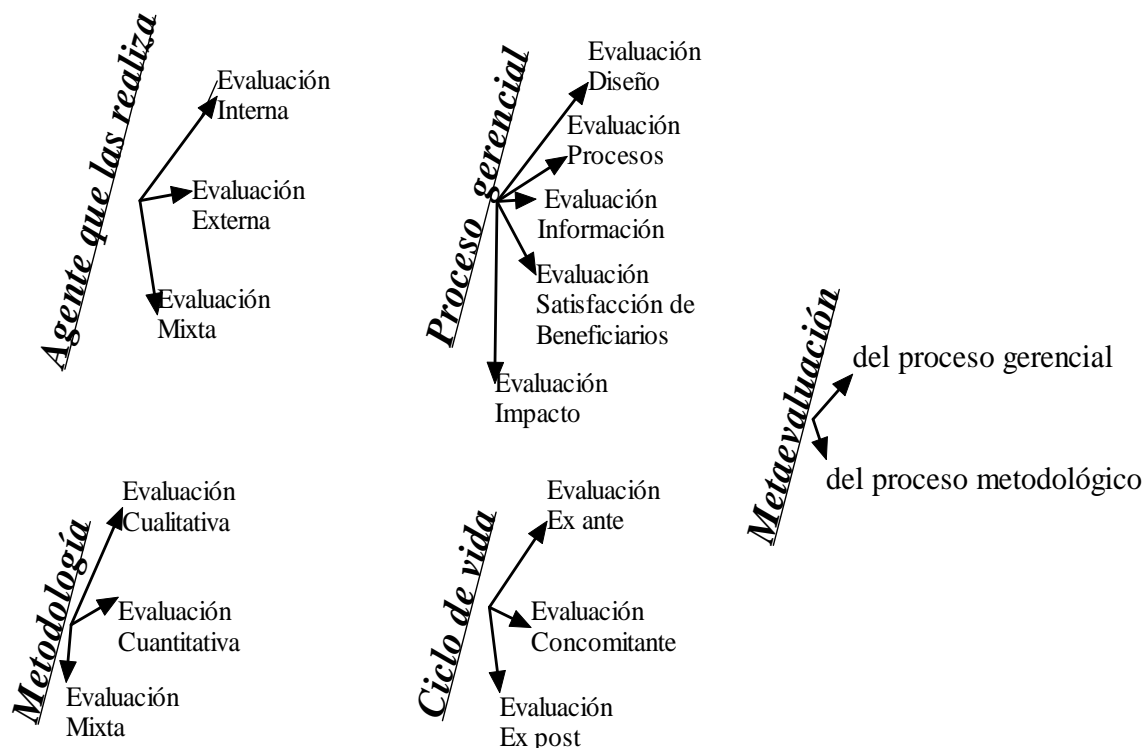
Fuente: elaboración propia con base en la encuesta aplicada a entidades contratistas; agosto/septiembre 2008.

La variedad de servicios contratados para la evaluación y su utilidad puede apreciarse en la Gráfica 1, la que constituye una orientación básica para reflexionar sobre el tipo de estudio que se requiere. No pretende ser un modelo exhaustivo, sino presentar las modalidades más recurridas y los atributos a considerar al elaborar TDR.

Gráfica 1



Dimensiones a considerar en estudios de monitoreo y evaluación de programas públicos



Fuente: elaboración propia.

3.6 Alertas sobre aspectos sensibles al contratar a evaluadores externos

El menú de opciones de evaluación presentado muestra un panorama global de dimensiones a considerar al contratar estudios de evaluación. Es importante señalar que hay aspectos específicos que son estratégicos para la operación de un programa y que se recomienda, al externalizar o contratar al exterior, hacerlo con todas las precauciones pertinentes o, de ser riesgoso, no hacerlo.

Estudios de demanda de bienes y/o servicios. Existe el riesgo de que la identificación de la demanda de bienes y/o servicios por parte de la población objetivo pueda ser sesgada por intereses propios de los consultores en beneficio de potenciales proveedores de servicios. Por ejemplo, supongamos que un programa de apoyo a microempresarios contrata un estudio de identificación de la demanda de servicios de capacitación a los microempresarios que constituyen su meta programática; el consultor podría enfatizar, privilegiar y ponderar como más relevantes ciertos servicios que considere que él u otras firmas vinculadas podrían proveer, lo que en el fondo estaría privilegiando su interés por el del impacto del programa. Un caso frecuente es que los consultores guiados por criterios de rentabilidad, sugieren excluir a ciertos beneficiarios a los que les cuesta más llegar, generando situaciones de inequidad.



BANCO MUNDIAL



En ocasiones es el mismo consultor quien realiza el estudio de demanda y se constituye en proveedor de servicios, por lo que el riesgo es aun mayor.

Bajo el supuesto de que no exista mala fe, la falta de capacidad técnica del proveedor al realizar el estudio de identificación de demanda podría traer también consecuencias negativas al desempeño del programa.

Identificación, selección de beneficiarios y manejo de los padrones de beneficiarios. La caracterización, identificación, selección de beneficiarios y elaboración y mantenimiento de padrones de beneficiarios son aspectos muy sensibles para externalizar, ya que estos procesos deben estar totalmente alineados a los objetivos de impacto, efectos y productos del programa. En el caso de países como México, estos procesos constituyen una herramienta técnico normativa denominada Reglas de Operación de los Programas Federales, ROPF³³, las que establecen con claridad los atributos de la población objetivo de los programas y los criterios de selección de beneficiarios, entre otros aspectos.

4. Análisis de mercado

Una vez que exista claridad en la necesidad, se requiere que los responsables del área solicitante se apoyen en la experiencia y conocimientos técnicos acerca de las distintas opciones de evaluación, para definir qué tipo de servicio se va a contratar. También se debe llevar a cabo una investigación de mercado que dará información sobre si existe un número suficiente y con capacidad técnica y financiera de evaluadores externos para realizar la evaluación con base en los Términos de Referencia. Un estudio de mercado³⁴ también permite estimar el precio del servicio a contratar en relación con el precio de mercado de servicios similares.

La investigación podría incluir también un análisis de la robustez o grosor del mercado, es decir la capacidad de encontrar un gran número de potenciales demandantes, es decir de otros programas con necesidades similares, así como de ofertantes que haga beneficiosa para ambos la producción de dichos servicios. Esta noción de “grosor del mercado” es un término recientemente acuñado por Alvin E. Roth (2007) en un reciente artículo del Harvard Business Review relativo al arte de diseñar mercados, y sería recomendable realizar dicho análisis previo a la elaboración de los TDR.

Sobre los resultados de la encuesta a entidades contratistas, 89% de los encuestados recurren regularmente a la investigación de mercado como un mecanismo para estimar los precios y, en algunos casos, la viabilidad técnica de los términos de referencia.

³³ Un análisis de las ROPF puede encontrarse en Medina Giopp (2007).

³⁴ Implica la verificación previa de la existencia de evaluadores a nivel nacional o internacional, y la estimación del precio estimado basado en la información disponible de la propia institución, organismos públicos o privados, firmas consultoras o consultores individuales, o combinación de dichas fuentes de información.



BANCO MUNDIAL

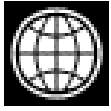


Usualmente, el mecanismo consiste en mandar una invitación, adjuntando la necesidad del estudio, a evaluadores externos para participar en una reunión en la que se intercambien puntos de vista sobre la evaluación que se pretende contratar. Los resultados de la reunión constituyen insumos relevantes para la elaboración de la versión definitiva de los Términos de Referencia. Los TDR son un documento que usualmente requiere de distintas versiones y ajustes, así como de la opinión de un grupo multidisciplinario de expertos para lograr la precisión requerida.

Dada la cantidad de aspectos técnicos a considerar en los TDR para algunos estudios muy complejos, puede ser recomendable contratar a especialistas para apoyar su elaboración. Los especialistas, ya sea internos de la institución o externos, facilitan la preparación de los Términos de Referencia apoyando la precisión de aspectos relativos a la metodología y características de los productos esperados de los estudios de evaluación que se desean contratar, y puede de esta manera lograr una mejor definición de su alcance. Entre más claros, precisos y detallados sean los TDR, sin duda menores serán los costos de transacción derivados de su implementación.

Es importante señalar que los especialistas externos involucrados no podrán competir para la ejecución de los trabajos comprendidos en los TDR, ya que se estaría incurriendo en una situación clara de conflicto de interés. En condiciones específicas y bien controladas, estos especialistas podrían servir de apoyo en la calificación de las propuestas presentadas por los licitantes participantes.

Es indispensable que tanto la entidad contratante que administra el proceso de contratación como el área técnica solicitante tengan, en conjunto, los conocimientos técnicos y administrativos suficientes para poder constituirse en contrapartes adecuadas y realizar la supervisión que se requiere durante la ejecución de los servicios.



BANCO MUNDIAL



V. ANEXOS

Modelos de TDR para contratar evaluaciones de programas públicos

Se presentan a continuación, a manera de ejemplos, TDR modelos para la realización de evaluaciones particulares de programas públicos, así como también TDR específicos que se aplican a evaluaciones puntuales. Dichos ejemplos fueron obtenidos a través de las entrevistas así como de las búsquedas por Internet, y el objetivo es que puedan ser una fuente de consulta útil para quienes se encuentran en el proceso de elaboración de TDR.

Los ejemplos se ordenan en dos bloques: en el primero, los TDR modelos que sirven como bases o guías para aplicar en cierto tipo de programas (Anexo 1), y el segundo se refiere a TDR de evaluación puntuales a programas específicos (Anexo 2).

Para cada bloque se listan los TDR y se presenta su dirección electrónica en la que pueden ser obtenidos. Si hubiese algún problema en obtenerlo, pueden ser solicitados a la dirección electrónica de Alejandro Medina Giopp: almgiopp@worldbank.org



Anexo 1

TDR modelos que sirven como bases o guías para aplicar en cierto tipo de programas

Alcance de los Términos de Referencia	Institución y país	Comentario
TDR modelo para evaluaciones		
Modelo de TDR para evaluación de diseño.	Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social, CONEVAL, México.	Aplica a programas sociales federales de la administración pública federal.
http://www.coneval.gob.mx/coneval2/htmls/evaluacion_monitoreo/HomeEvalMonitoreo.jsp# (ver evaluaciones de programas federales).		
Modelo de TDR para evaluación de procesos.	Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social, CONEVAL, México.	Aplica a programas sociales federales de la administración pública federal.
http://www.coneval.gob.mx/coneval2/htmls/evaluacion_monitoreo/HomeEvalMonitoreo.jsp (ver evaluación y monitoreo de programas federales).		
Modelo de TDR para evaluación de consistencia y resultados.	Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social, CONEVAL, México.	Aplica a programas sociales federales de la administración pública federal.
http://www.coneval.gob.mx/coneval2/htmls/evaluacion_monitoreo/HomeEvalMonitoreo.jsp# (ver evaluaciones de programas federales).		
Modelo de TDR para evaluación de impacto.	Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social, CONEVAL, México.	
http://www.coneval.gob.mx/coneval2/htmls/evaluacion_monitoreo/HomeEvalMonitoreo.jsp# (ver evaluaciones de programas federales).		
Modelo de TDR para Evaluación Ambiental Estratégica (EAE).	Comisión Europea. Cooperación y Asistencia en América Latina.	Aplica a Evaluaciones Ambientales en América Latina.
www.environment-integration.org/Download/D13/TdR-para-una-EAE.doc		
Modelo de TDR para evaluación de impacto ambiental relleno sanitario.	Banco Mundial (BIRF).	TDR modelo utilizado por el BM para la evaluación de impacto ambiental de proyectos de relleno sanitario.
http://www.ambiente.gov.ar/archivos/web/ENGIRSU/File/4.TDR%20Modelo%20EIA%20rellenos%20sanitarios%2005.06.pdf		
Modelo para elaboración de TDR para la evaluación de programas.	Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), New York.	Notas breves para la redacción de TDR en el campo de la evaluación.
http://www.unfpa.org/monitoring/toolkit/spanish/tool5v-spanish.pdf		
Modelo de TDR para informe final de evaluación gerencial de programas públicos.	Dirección de Presupuesto (DIPRES), Chile.	Presenta el esquema para que los evaluadores realicen un informe final de programas públicos.



BANCO MUNDIAL



http://www.dipres.cl/fr_acerca.html		
Modelo de TDR para evaluación de Marco Lógico de programas públicos.	Dirección de Presupuesto (DIPRES), Chile.	Aplica a programas públicos; se circunscribe a la matriz del marco lógico.
http://www.dipres.cl/fr_acerca.html		
Modelo de TDR para evaluación de indicadores de gestión de programas públicos.	Dirección de Presupuesto (DIPRES), Chile.	Aplica a programas públicos; se circunscribe a información básica de los indicadores de la matriz del marco lógico.
http://www.dipres.cl/fr_acerca.html		
Modelo de TDR antecedentes presupuestarios y gastos de los programas públicos.	Dirección de Presupuesto (DIPRES), Chile.	Aplica a programas públicos; se circunscribe a información básica de los indicadores presupuestarios.
http://www.dipres.cl/fr_acerca.html		
Modelo de TDR análisis de género de programas públicos.	Dirección de Presupuesto (DIPRES), Chile.	Aplica a programas públicos; se circunscribe a información básica de los indicadores de género.
http://www.dipres.cl/fr_acerca.html		
Modelo de TDR para la contratación de auditorías externas independientes practicadas a estados financieros de proyectos en ejecución con recursos de FONPLATA.	PNUD Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca de la Plata. Argentina, Brasil, Bolivia, Paraguay y Uruguay.	Aplica a proyectos en el ámbito geográfico de la Cuenca de la Plata. Refiere a auditorías externas de proyectos.
http://www.uec.gov.ar/uec2006/shared/uploads/web/filelibrary/Anexo%20%20GuiaTdR%20Aud%20Ext%20Pytos%20_Final_.pdf		
Guía para la preparación de TDR de consultorías.	Honduras, Secretaría de Finanzas.	Aplica para la contratación de estudios de evaluación de programas públicos.
http://www.sefin.gob.hn/portal_prod/data/2008/DGIP/GuiaPreparacionTerminosReferencia.pdf		
Documento estándar para servicios de consultoría (bases)	Banco Interamericano de Desarrollo.	Presenta las bases para la contratación de servicios de consultoría del BID, hace una mención al esquema de tópicos a cubrir en los TDR.
http://condc05.iadb.org/idbppis/asp/ppProcurement.aspx		



Anexo 2

TDR de evaluación puntual a programas específicos

Alcance de los Términos de Referencia	Institución y país	Comentario
Ejemplos de TDR para evaluaciones específicas		
TDR para evaluación de medio término de programa "La agenda económica de las mujeres en México".	Cooperación Sueca ASDI.	Ejemplo de TDR para evaluación de medio término a programa específico.
http://www.undp.org.ni/files/contrataciones/1213652165_AGEM-definitivo2-1.pdf		
TDR para la evaluación del programa de derechos reproductivos y de la salud del FNUAD en Tanzania.	Programa con cooperación inglesa (DFID), danesa (DANIDA) y alemana (BMZ).	Ejemplo de TDR de evaluación de programa de salud.
http://www.unfpa.org/monitoring/country_evals/tanzania/annex8.pdf		
TDR para experto en coordinación, monitoreo y evaluación de programas y proyectos.	SISCA, Secretaría de la Integración Social Centroamericana.	Ejemplo para contratación de experto en monitoreo y evaluación de programas.
http://www.unfpa.org/monitoring/country_evals/tanzania/annex8.pdf		
TDR Evaluación de impacto Programa de Caminos Rurales Paraguay.	Paraguay. Fondos del BID.	Ejemplo de TDR para evaluación de impacto en programa específico.
http://www.iadb.org/ove/Documents/uploads/cache/560581.pdf		
TDR Evaluación de Medio Término del "Programa Justicia".	Bolivia. Cooperación Española.	Aplica a programa de justicia de alcance nacional, con fondos de la Cooperación Española.
http://www.aeci.int.bo/comvocatoria/TdR%20Evaluaci%C3%B3n%20Justicia1_14_04_2008.pdf		
TDR evaluación de programa de vivienda de interés social en Colombia.	Colombia, Oficina de Evaluación del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).	Aplica a programas de interés social. Financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo.
http://www.sefin.gob.hn/portal_prod/data/2008/DGIP/GuiaPreparacionTerminosReferencia.pdf		
TDR evaluación de impacto económico y social de la integración.	Proyecto ANDESTAD, Cooperación Europea.	Aplica a evaluación de proyectos de integración.
http://www.sefin.gob.hn/portal_prod/data/2008/DGIP/GuiaPreparacionTerminosReferencia.pdf		
TDR Evaluación Ambiental.	Perú, BID.	Aplica a evaluaciones ambientales; fondos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
http://www.conam.gob.pe/documentos/evaluacion/TDRs%20EAE%20del%20Bajo%20Urubamba%20-%20Final.pdf		



BANCO MUNDIAL



VI. Bibliografía y material de consulta

Bancos multilaterales de desarrollo. Portal para la gestión electrónica de contrataciones. <http://www.mdb-egp.org/index.aspx?pagelD=toolkit&Language=ES>

Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Portal de Contrataciones. <http://condc05.iadb.org/idbpps/aspx/ppProcurement.aspx> Consulta a la página Octubre 2008.

Banco Mundial (2008), “Bolivia mejora el ciclo de gestión de políticas públicas”, Documento de Evaluación del Proyecto, Grupo de Género y Pobreza, LACPREM.

Cardozo Brum, Myriam (2006), *La evaluación de políticas y programas públicos*, Ed. Miguel Ángel Porrúa, México.

Cohen, Ernesto y Franco, Rolando (1993), *Evaluación de proyectos sociales*, Ed. SXXI, España.

Cunill Grau, Nuria y Ospina, Sonia (2008), *Fortalecimiento de los Sistemas de Monitoreo y Evaluación (M&E) en América Latina. Informe comparativo de 12 países*, Serie Documentos Estudios de Casos, Banco Mundial - CLAD.

Diario Oficial de la Federación (2007). “Lineamientos generales de evaluación de programas federales”, marzo 30, título tercero, capítulo segundo, artículo decimoctavo, México.

Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) (2004), *Conjunto de Herramientas de Planificación, Seguimiento y Evaluación*, UNFPA División de Servicios de Supervisión, New York.

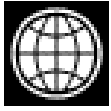
Hammer, Michael (2001), *The Agenda: What Every Business Must Do to Dominate the Decade*, Crown Publishing, EE.UU.

Medina Giopp, Alejandro (1998), “Mecanismos de mercado y Nueva Gestión Pública en Programas Sociales: riesgos y potencialidades”, en Franco, Rolando y Rivarola, Domingo M. (1998), *Inequidad y Política Social*, CEPAL, CPES e IUDES, Asunción, Paraguay.

Medina Giopp, Alejandro (2005), *Gestión por procesos y creación de valor público*, Ed INTEC, República Dominicana.

Medina Giopp, Alejandro (2007), *Fortalecimiento de los Sistemas de Monitoreo y Evaluación (M&E) en América Latina. Informe nacional: México*. Banco Mundial y Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.

Medina Giopp, Alejandro y otros (2004), Material didáctico elaborado para el Consorcio ILI/INCAE/PKF para el Diplomado en Compras y Contrataciones del Estado de la Oficina Nacional de Contrataciones de Honduras.



BANCO MUNDIAL



Medina Giopp, Alejandro; Busjeet, Gita; Lundwall, Jonna y Hernández, Rosa María (2008), *México: Análisis de las herramientas gerenciales de los lineamientos de monitoreo y evaluación de la Administración pública federal*, Report for the LAC Poverty and Gender Group, World Bank, Washington D.C.

Osborne, David y Ted Gaebler (1994), *La Reinención del Gobierno*, Ed. Paidós, España.

OCDE (2006), *Methodology for Assessment of National Procurement Systems*, Versión 4, julio 17. <http://www.oecd.org/dataoecd/1/36/37390076.pdf>

ONCAE (2005), Presentación en Microsoft Power Point del Curso Central de Compras y Contrataciones del Estado de la Oficina Nacional de Contrataciones Administrativas del Estado de Honduras, ONCAE.

Patton, Michel Q. (1982), *Practical Evaluation*. Beverly Hills, California: Sage.

Roth, Alvin E. (2007), "The Art of Designing Markets", en *Harvard Business Review*, Vol. 85, Nº 10, Boston: Harvard.

UNFPA-IPPF (Fondo de Población de las Naciones Unidas) (2005), *Evaluación: Reporte de País: Tanzania*. New York.

Zuckerman, Elaine y De Kadts, Emanuel (1997), *The Public Private Mix in Social Services: Health Care and Education in Chile, Costa Rica and Venezuela*. Washington D.C.: Social Agenda Policy Group, Inter-American Development Bank.

Valadez, Joseph y Bamberger, Michael (2004), *Monitoring and Evaluating Social Programs in Developing Countries*. Washington, D.C.: Economic Development Institute of the World Bank.