

Manual de Buenas Prácticas en la Sistematización de la Evaluación de Políticas Públicas. Experiencias de América Latina

Colección **Documentos de Trabajo n° 29**

Serie **Buenas Prácticas**
Área **Finanzas Públicas**



Manual de Buenas Prácticas en la Sistematización de la Evaluación de Políticas Públicas. Experiencias de América Latina

Documento de Trabajo nº 29

Serie: Buenas Prácticas

Área: Finanzas Públicas



PROGRAMA FINANCIADO
POR LA UNIÓN EUROPEA

Edita:

Programa EUROsociAL
C/ Beatriz de Bobadilla, 18
28040 Madrid (España)
Tel.: +34 91 591 46 00
www.eurosocial-ii.eu

Con la colaboración:

Fundación Internacional y para Iberoamérica
de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP)



Instituto de Estudios Fiscales (IEF)



La presente publicación ha sido elaborada con la asistencia de la Unión Europea. El contenido de la misma es responsabilidad exclusiva de los autores y en ningún caso se debe considerar que refleja la opinión de la Unión Europea.

Edición no venal.

Realización gráfica:

Cyan, Proyectos Editoriales, S.A.

Madrid, julio 2015



No se permite un uso comercial de la obra original ni de las posibles obras derivadas, la distribución de las cuales se debe hacer con una licencia igual a la que regula la obra original.

Este Manual se ha elaborado bajo la coordinación del Instituto de Estudios Fiscales de España, con el protagonismo y las aportaciones de las siguientes instituciones:

- Centro Nacional de Planeamiento Estratégico de Perú.
- Dirección de Gestión y Evaluación de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto de Uruguay.
- Dirección General de Presupuesto del Ministerio de Hacienda de Paraguay.
- Dirección General de Presupuesto Público del Ministerio de Economía y Finanzas de Perú.
- Ministerio de Finanzas de Ecuador.
- Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica de Costa Rica.
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo de Ecuador.

Índice

Presentación	7
1. Introducción	11
2. Institucionalización de la evaluación	15
3. Órgano rector de la evaluación	21
4. Planificación de la evaluación	25
5. Vinculación entre la planificación y la evaluación	29
6. Integración de la evaluación en el ciclo presupuestario	31
7. Formación en evaluación	33
8. Disponibilidad y fiabilidad de los datos	37
9. Utilización de los resultados de la evaluación en la toma de decisiones	41
10. Transparencia en la difusión de los resultados	45
11. Utilización de metodología adecuada	49
12. La evaluación de impacto en particular: algunas consideraciones	57
Conclusiones	59
Bibliografía	63

Presentación

La Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo (marzo de 2005) y el Programa de Acción de Accra (2008) destacan, dentro de los compromisos de los países, la *Gestión orientada a resultados* para asegurar la máxima eficacia y eficiencia de la acción pública, así como para facilitar el logro de los objetivos de desarrollo de la planificación gubernamental. En este marco los países socios se comprometieron a reforzar los vínculos entre las estrategias de desarrollo nacional y procesos presupuestarios anuales y multianuales; a procurar establecer sistemas de información y de supervisión orientados a resultados que monitoreen el progreso de acuerdo con dimensiones clave de las estrategias de desarrollo nacionales y sectoriales, y que estos sistemas sigan un número de indicadores de fácil gestión, cuyos datos estén disponibles.

Por su parte los donantes se comprometieron a trabajar con los países socios para apoyarse lo más posible en los marcos de evaluación del desempeño orientados a los resultados de los países socios.

En este contexto, el énfasis en la gestión orientada a resultados y la necesidad de rendir cuentas por el uso de los recursos empleados, ha generado un creciente interés en la evaluación y ha canalizado una parte del apoyo de la cooperación internacional.

La cooperación internacional, tanto bilateral como multilateral, ha realizado importantes aportes al desarrollo de sistemas de seguimiento y evaluación en América Latina y el Caribe. Diferentes organismos y agencias han hecho esfuerzos por difundir la cultura de la evaluación y desarrollar capacidades en este ámbito, organismos como el Banco Mundial, PNUD, BID, FAO, SIDA, o la Unión Europea a través de EuropeAid, por mencionar solo algunos de ellos.

EUROsociAL, programa de cooperación regional con América Latina, financiado por la Unión Europea, tiene como objetivo apoyar cambios en el diseño e implementación de políticas públicas que mejoren la cohesión social; mediante un intercambio de experiencias y buenas prácticas entre instituciones públicas de las dos regiones, favoreciendo así el “aprendizaje entre pares”.

El Programa actúa sobre un amplio abanico de políticas públicas que comprende ámbitos como educación, salud, protección social y empleo (políticas sociales) y aquellas que sustentan al Estado para satisfacer estas necesidades de manera equitativa (política fiscal), o le proporcionan la institucionalidad y legitimidad para ello, como diálogo social, justicia, seguridad, transparencia y lucha contra la corrupción, u organización territorial, entre otras.

En el área de Finanzas Públicas, el Programa ha venido trabajando en diversos países de Latinoamérica desde el año 2011 en torno a la calidad del gasto público y algunos de sus retos, tales como mejorar la vinculación entre planificación y presupuesto, orientar la presupuestación a resultados y avanzar en la formulación de presupuestos plurianuales y en la incorporación de la evaluación al ciclo de las políticas públicas. En pos de este último objetivo, en julio de 2014 se celebró, en Montevideo (Uruguay), un Seminario Internacional de Evaluación, donde se intercambiaron experiencias entre los países participantes, con el objetivo de construir entre todos unas líneas básicas comunes de referencia para la institucionalización de la evaluación de las políticas públicas. Producto de este Seminario, en el que participaron representantes de Costa Rica, Ecuador, Paraguay, Perú y Uruguay, se elaboró un primer borrador del presente manual.

Posteriormente, en marzo de 2015 se desarrolló en Lima (Perú) el “Taller para la institucionalización de la evaluación de las políticas públicas”, que se alimentó de otras experiencias de institucionalización en los diferentes sistemas político-administrativos de Europa y América Latina, presentándose un estudio comparado de sistemas de evaluación de distintos países de las dos regiones

Participaron representantes de Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN) de Costa Rica; la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES) y el Ministerio de Finanzas de Ecuador; el Ministerio de Hacienda de Paraguay; el Centro Nacional de Planeamiento estratégico (CEPLAN) y el Ministerio de Economía y Finanzas de Perú; y la Dirección de Gestión y Evaluación (AGEV) de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) de Uruguay, bajo la coordinación del Instituto de Estudios Fiscales de España y la Unidad Técnica de Finanzas Públicas del Programa EUROsocial.

En Lima se finalizó, validó y aprobó por parte de los países participantes, el presente *“Manual de Buenas Prácticas en la Sistematización de la Evaluación de Políticas Públicas. Experiencias de América Latina.”*

El Manual posee por tanto cierto carácter regional, o al menos multipaís, y pretende establecer pautas, líneas de actuación y recomendaciones, basadas en la evidencia, para institucionalizar los sistemas de evaluación de las políticas públicas. En la Introducción (capítulo 1) se recoge una referencia a la Presupuestación por Resultados (PpR) y la importancia de la evaluación como parte del ciclo de políticas públicas, retroalimentando

el proceso de decisión y asignación de presupuesto. El capítulo 2, relativo a la institucionalización de la evaluación, hace referencia a los requisitos mínimos para que se pueda considerar institucionalizada la evaluación. La experiencia en los diferentes países en cuanto a los órganos rectores de la evaluación, con competencia en materia de procedimientos, metodología y utilización y difusión de los resultados de la evaluación se recoge en el capítulo 3. Las diferentes prácticas de América Latina en planificación de la evaluación se resumen en el capítulo 4, así como los avances en la definición de Agendas o Planes de evaluación del sector público. La vinculación entre la planificación y la evaluación, se analiza en el capítulo 5, y como la evaluación alcanza su mayor grado de utilidad, si desde el momento en que se planifican las políticas nacen con el propósito de ser evaluadas. Las diferentes experiencias de América Latina en la integración de la evaluación en el ciclo presupuestario son analizadas en el capítulo 6. El capítulo 7 aborda la formación en evaluación y la capacitación específica con que debería contar el personal evaluador de la propia Administración Pública. Para evaluar es necesario disponer de datos y para que los resultados de la evaluación sean correctos los datos han de ser fiables, estos aspectos son presentados en el capítulo 8.

El capítulo 9 recoge las experiencias en el uso y aplicación de los resultados de la evaluación en la toma de decisiones y como éstos contribuyen a retroalimentar el proceso de toma de decisiones. La transparencia en la difusión de los resultados de las evaluaciones y los instrumentos a través de los cuales se puede dotar de transparencia a la evaluación son cuestiones analizadas en el capítulo 10. El capítulo 11 aborda las metodologías de evaluación más adecuadas y como esta elección es importante, ya que va a determinar en gran medida que los resultados de la evaluación sean fiables y útiles. El capítulo 12 recoge algunas consideraciones relativas a la evaluación de impacto, a sus requerimientos técnicos y de disponibilidad de datos, lo que hace que en algunos contextos antes de optar por la evaluación de impacto sea recomendable valorar si es la metodología más apropiada. El último capítulo (13) tiene carácter recopilatorio de las conclusiones y principales lecciones aprendidas abordadas en los capítulos precedentes.

Desde EuropeAid y el Programa EUROsociAL II, esperamos que este Manual sea de utilidad para las instituciones de América Latina en su proceso de avance hacia la institucionalización de sistemas de evaluación y la mejora de la gestión pública. A largo plazo, una sistematización en la evaluación de políticas y programas públicos, debe contribuir a mejorar la transparencia y la información a la ciudadanía sobre las actuaciones públicas y garantizar su derecho a conocer el destino de los impuestos y la eficiencia en su asignación.

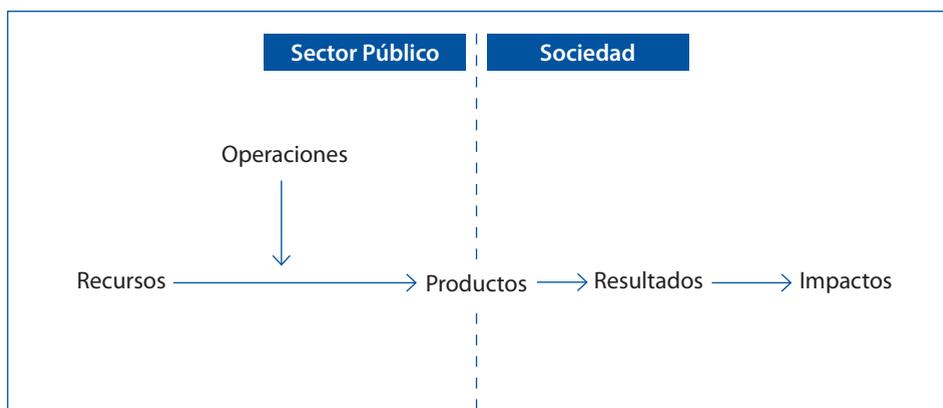
Jolita Butkeviciene
Directora para América Latina y el Caribe
Dirección General de Desarrollo y Cooperación, EuropeAid
Comisión Europea

1. Introducción

En los últimos años la crisis económica y financiera mundial ha obligado a los Gobiernos de los países democráticos a equilibrar sus presupuestos para reducir el déficit y con ello el endeudamiento, dando paso a la convicción de la necesidad de utilizar los recursos presupuestarios de modo eficaz y eficiente y de evaluar los resultados de las políticas públicas. Del mismo modo, desde instituciones internacionales multilaterales se ha insistido en la necesidad de revisar el Presupuesto como instrumento de buen gobierno. En su publicación *Results, Performance Budgeting and Trust in Government*, el Banco Mundial (2010) recoge la experiencia de los países pertenecientes a la OCDE y de una gran parte de países de América Latina en torno al alcance y situación del Presupuesto por Resultados o *Performance Budget* (en adelante PpR). Este se presenta como un modelo de presupuesto que, además de las funciones clásicas, incorpora la Gestión por resultados y la Evaluación. De esta forma se desplaza el interés por los insumos de los modelos tradicionales de presupuesto hacia los resultados, y se vincula la producción de los bienes y servicios con los objetivos y metas establecidos por la planificación. Lo importante no es tanto analizar *en qué se gasta sino para qué y para quién*.

Si bien la forma de implementar el PpR varía según los países y tiene distinto alcance, lo que caracteriza este modelo de presupuesto es la necesidad de vincular la financiación a los resultados, con el objetivo de priorizar adecuadamente los gastos y conseguir la eficacia, eficiencia y calidad de los servicios públicos. Y, sobre todo, para garantizar que se obtienen las metas marcadas por el país en su proceso de planificación (suponiendo que, como ocurre en América Latina, éste exista). Para ello utiliza información sistemática de desempeño, como indicadores, evaluación y costes, que retroalimentan el proceso de decisión y determinan la asignación de presupuesto a las entidades. Integra las funciones de planificación, presupuesto, gestión y evaluación, y se enmarca en la **Teoría de la Cadena de Valor Público**, según la cual, el Sector Público es el conjunto de instituciones que tiene por objeto la creación de bienes y servicios a través de funciones de producción para su entrega a la ciudadanía (Gráfico 1).

Gráfico 1. La Cadena de Valor Público



Fuente: Aníbal Sotelo Maciel

La OCDE (2014) ha publicado recientemente los Principios para la Gobernanza Presupuestaria, documento en el que considera el Presupuesto como piedra angular esencial en la arquitectura de la confianza entre los Estados y sus ciudadanos desde tres vertientes:

- como un contrato entre los ciudadanos y el Estado que informa del modo en que se obtendrán los recursos y cómo se asignarán los mismos para la prestación de los servicios públicos,
- como un documento que ha de informar a los ciudadanos, y por tanto ha de ser claro, transparente y accesible
- y como instrumento de rendición de cuentas, en el sentido de que permita evaluar la solidez y fiabilidad de un Estado y la forma en que se utilizan los recursos disponibles, de forma eficaz, eficiente y sostenible.

Entre los Principios formulados, merece destacar, en materia de evaluación, los tres siguientes:

- El Principio tercero incide en la importancia de diseñar el marco del presupuesto de capital para satisfacer las necesidades de desarrollo de una manera costo-efectiva.
- El Principio cuarto establece que los documentos del presupuesto y los datos deben ser abiertos, transparentes y accesibles¹, al tiempo que han de ser diseñados de modo que permitan la evaluación de programas y políticas.
- El Principio octavo considera que es necesario integrar en el proceso presupuestario el análisis del resultado, la evaluación y la optimización de recursos.

1. Por accesibilidad entiende no sólo la puesta a disposición de la información a la ciudadanía, sino también que dicha información sea comprensible por los ciudadanos ("Presupuesto ciudadano" o "Presupuesto resumen").

Desde el Programa EUROsociAL II, financiado por la Unión Europea, se está apoyando la implementación de la evaluación en diversos países de Latinoamérica, así como la institucionalización de los sistemas de evaluación. En el Seminario Internacional de Evaluación que se celebró en julio de 2014 en *Uruguay*, se intercambiaron experiencias en materia de evaluación por los países participantes: *Costa Rica, Ecuador, Paraguay, Perú y Uruguay*, acordándose la elaboración de un Manual de buenas prácticas en materia de evaluación.

En esta misma dirección se desarrolló en Lima, Perú, en marzo de 2015 el “Taller para la institucionalización de la evaluación de las políticas públicas”. En el taller se presentó el “Estudio Comparado de Sistemas de Evaluación Europeos y Latinoamericanos”, que aporta conocimiento sobre experiencias concretas de institucionalización y su anclaje en los diferentes sistemas político-administrativos de las dos regiones.

Como producto del taller se consensuó y aprobó finalmente el presente Manual de Buenas Prácticas en la Sistematización de la Evaluación de Políticas Públicas. Experiencias de América Latina

En este Manual se pretende ofrecer unas líneas de actuación para implementar de la mejor forma la evaluación: desde su institucionalización hasta la utilización y difusión de los resultados de la misma, pasando por la planificación de la propia evaluación, la elección entre las distintas metodologías o la capacitación del personal evaluador.

2. Institucionalización de la evaluación

Desde finales del siglo XX la institucionalización de la evaluación se ha ido abriendo paso en América Latina impulsada por la cooperación al desarrollo de multilaterales y países de la OCDE. En el ámbito de la educación, la Asociación Internacional para la Evaluación del Logro Educativo (IEA), ha venido realizando evaluaciones del aprendizaje desde 1959. A finales del siglo XX, la evaluación de la calidad en la educación se había extendido por toda la región, acuñándose el término “sistemas de evaluación de la calidad educativa”. En el ámbito de desarrollo rural, el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola de la ONU (IDAF) cofinanció, junto al Banco Interamericano de Desarrollo, (BID) el Proyecto de Desarrollo Rural Arauca II en Colombia (1982 - 1989).

Actualmente la mayoría de países están haciendo grandes esfuerzos en materia de evaluación, entendida ésta como instrumento al servicio de la mejora cualitativa de las políticas públicas, y su expansión puede explicarse por el consenso en los ámbitos político y académico en cuanto a su necesidad y su demanda por la ciudadanía.

Si entendemos la evaluación como la aplicación de métodos de investigación sistemáticos con el objeto de examinar el diseño, la implementación y el resultado de las políticas y programas públicos (Ballart, 1993), institucionalizarla significa crear una cultura evaluadora en los entornos gubernamentales, de tal modo que **se perciba como parte del proceso de gestión de las políticas públicas**. En consecuencia, implica que los gestores diseñen, desde el principio, las acciones en que se concretan las políticas del país de modo que puedan ser evaluadas. Garde (2006) considera que institucionalizar la evaluación exige configurar un **modelo permanente de análisis de resultados**,



Institucionalizar la evaluación significa crear una cultura evaluadora en los entornos gubernamentales de tal modo que se perciba como parte del proceso de gestión de las políticas públicas, y en consecuencia los gestores diseñen las intervenciones desde su creación de modo que puedan ser evaluadas. Institucionalizar la evaluación exige configurar un modelo permanente de análisis de resultados, definiendo los principios y valores en los que sustentan dichos análisis y evaluaciones, enmarcándolos dentro de un proyecto político de gobernanza.

definiendo los principios y valores en los que sustentar dichos análisis y evaluaciones, enmarcándolos dentro de un proyecto político de gobernanza.

El primer paso es, por tanto, la **existencia de voluntad política de evaluar**, cuya manifestación más inmediata es la **aprobación de instrumentos legales**. Sin bien en la práctica totalidad de países existe esta voluntad política de institucionalizar la evaluación, existen aún ciertos elementos que actúan como freno:

- El propio diseño de las políticas, con objetivos contradictorios y frecuentemente vinculados al ciclo electoral.
- La reticencia de los gestores, que entienden la evaluación de las políticas como una forma de evaluarlos a ellos.
- Los recursos que requiere la evaluación, en ocasiones percibidos como un gasto innecesario.

En la actualidad, todos los países han aprobado normas para incorporar la evaluación en la gestión de fondos públicos, si bien con distinto alcance y rango. En algunos, la propia Constitución contempla la evaluación como actividad necesaria en la gestión de fondos públicos (Costa Rica y Ecuador), pero lo más habitual es que sean las normas de planificación y presupuesto las que contemplen la evaluación y que desciendan a normas sectoriales.

En resumen, para que la evaluación se considere que está institucionalizada ha de cumplir los siguientes requisitos:

1. Ha de ser regulada mediante **instrumentos legales**.
2. Establecida con **carácter obligatorio**, evitando así la discrecionalidad en la decisión de evaluar o no.
3. **Aplicable a todo el sector público**, no solo a sectores que tradicionalmente han sido objeto de evaluación (educación, desarrollo rural...)
4. **Sistemática**, de acuerdo a criterios previamente establecidos, evitando responder a demandas específicas y puntuales.
5. **Planificada**, y por tanto programada y dotada de su propio presupuesto.
6. **Rigurosa**, desarrollada por personal técnico cualificado.
7. **Permanente**, desvinculada del ciclo electoral.
8. **Integrada en el ciclo presupuestario** como una fase más.
9. Utilizada como **mecanismo de retroalimentación** en las decisiones.

En *Costa Rica*, existe el SINE desde 1994 que incluye más de 100 instituciones públicas, se cuenta con la Agenda Nacional de Evaluaciones 2015-2016, el Plan Nacional de Desarrollo (PND) y con presupuesto para evaluaciones en MIDEPLAN. El Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (en adelante, MIDEPLAN), como ente rector del Sistema Nacional de Planificación (SNP) y del Sistema Nacional de Evaluación

(SINE), inició en 2010 un proceso para promover la evaluación de intervenciones públicas en el país, apuntando hacia los siguientes objetivos:

- Contribuir a la toma de decisiones oportunas sobre políticas, planes, programas y proyectos;
- Obtener información fidedigna para contribuir a mejorar el diseño, proceso y los resultados de las intervenciones públicas;
- Rendir cuentas, mejorar la gestión y el uso racional de los recursos públicos.

En la actualidad, en el marco del Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018, se establece una Agenda Nacional de Evaluaciones (ANE), lo que refleja el compromiso por parte del Poder Ejecutivo en materia de evaluación de intervenciones estratégicas. Además, es importante indicar que algunas instituciones que participaron en la realización de evaluaciones piloto durante el 2013, se encuentran en el proceso de ejecución de las recomendaciones surgidas de los informes, lo que da cuenta de la valía de la evaluación como recurso para la mejora de la gestión pública desde sus primeros inicios. Se espera que estas acciones fortalezcan la cultura de la evaluación en las instituciones públicas, de forma que facilite el alcance de los objetivos anteriormente definidos.

En *Ecuador*, para el Gobierno Nacional es prioritario efectuar el seguimiento y evaluaciones de las intervenciones públicas que permitan retroalimentar las políticas públicas, mejorar los procesos de toma de decisiones en el nivel operativo y estratégico, legitimar con los actores sociales la acción pública, conocer sus impactos y las alternativas de mejor desempeño, así como dotar de mayor transparencia a las intervenciones del gobierno.

En *Paraguay*, el Ministerio de Hacienda ha puesto en marcha el proceso de fortalecimiento del Presupuesto General de la Nación, a través de la implementación del Presupuesto por Resultados (PpR) en el año 2011, y la realización de Evaluaciones de Programas Públicos en cuanto a Diseño, Gestión y Eficiencia.

En *Perú* se han creado Direcciones al interior de las instituciones con el fin de realizar el seguimiento y evaluación de políticas y programas (CEPLAN, Ministerio de Economía y Finanzas, Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, Ministerio de la Mujer, por ejemplo), y en las Leyes de Presupuesto se identifican evaluaciones independientes a desarrollar, lo que pone de manifiesto la voluntad política de evaluar.

En el artículo 81 de la Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto Público, la evaluación en el marco del PpR se define como el análisis sistemático y objetivo de una intervención pública, proyecto, programa o política en curso o concluida. La evaluación utiliza herramientas técnicas que analizan el diseño, gestión, resultados y/o impactos del objeto evaluado, sin perjuicio de las normas y procesos establecidos por el

Sistema Nacional de Inversión Pública, relativo a proyectos de inversión. Las evaluaciones son realizadas por personas naturales o jurídicas diferente de las que diseñan y/o ejecutan las acciones que son objeto de evaluación. El diseño y resultado de las evaluaciones son compartidos con las entidades involucradas.

Perú se encuentra en búsqueda de un Sistema Unificado de Seguimiento y Evaluación de Resultados Prioritarios del Gobierno, para lo cual encargó una consultoría internacional en el año 2013, la cual constituyo un diagnóstico analítico de logros, debilidades, problemas y desafíos y recogió una propuesta de unificación, la que aún continúa en estudio. Para mayor información se puede consultar “Estrategia de Diseño e Implementación de un Sistema Unificado de Seguimiento y Evaluación de Resultados Prioritarios de Gobierno para el Perú-SURE” Set 2013 (Fernando Rojas, Nelson Shack, Ray Shostak, Marcela Guzmán).

En *Uruguay* la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) cumple importantes funciones en planificación, presupuestación, monitoreo y evaluación. En el año 2011 la Dirección de Gestión y Evaluación —AGEV— (que a partir de 2015 forma parte de la nueva Dirección de Presupuestos, Control y Evaluación de la Gestión) de la OPP, comenzó a realizar Evaluaciones de Diseño, Implementación y Desempeño (DID) de intervenciones públicas. Estas evaluaciones son una herramienta central para facilitar el aprendizaje organizacional, impulsar acciones de mejora de los servicios y apoyar al proceso de decisiones presupuestales. Además, en los últimos años se han impulsado cambios en materia de planificación presupuestal permitiendo conocer qué se propone el gobierno y vincular los recursos públicos a objetivos e indicadores de cumplimiento concretos con el objetivo de mejorar la gestión pública. De esta manera la voluntad política ha permitido avanzar en la consolidación de la evaluación de la actuación pública.

Por lo que se refiere a la aprobación de instrumentos legales, en Costa Rica se han aprobado las siguientes leyes en las que se regula la evaluación de intervenciones públicas:

- Constitución Política (artículo 11),
- Ley de Planificación Nacional 5525 (artículo 2),
- Ley General de Administración Financiera y Presupuestos Públicos 8131 (artículos 4, 52, 55 y 56)
- Decreto N°35755-PLAN (artículo 7 y 10).
- Decreto N°37735-PLAN (artículo 8).

Este marco normativo regula la evaluación, sus procesos, organización y estructura, pero no establece los recursos financieros necesarios para llevarla a cabo. Además de dicha normativa, el país a partir 2013, elabora y publica los Lineamientos Técnicos y Metodológicos sobre Evaluación en conjunto con el Ministerio de Hacienda.

En *Ecuador* se han aprobado las siguientes normas:

- Constitución (Artículos 85, 277, 297).
- Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (Artículos: 6.4, 26.6, 39 y 119).
- Reglamento del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (Artículo 8).
- Decreto Ejecutivo 726 (Artículo 15).
- Estatuto Orgánico por procesos de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo.

En *Paraguay* la Ley N°1535/99 de Administración Financiera del Estado y su Decreto Reglamentario N° 8127/2000 estipulan que la Dirección General de Presupuesto del Ministerio de Hacienda será la encargada de la evaluación de resultados cualitativos y cuantitativos de los programas y/o proyectos de los organismos y entidades del Estado, como asimismo del control financiero de la ejecución presupuestaria. Además, a través de la Ley Anual que aprueba el Presupuesto General de la Nación y su Decreto Reglamentario, en un capítulo referente al Sistema de Control y Evaluación, se establecen directrices relativas a los procedimientos para la realización de Evaluaciones.

En *Perú* la Ley General de Presupuesto Público hace referencia a las Evaluaciones de los Programas Presupuestales (artículo 79) y en las leyes anuales de presupuesto se incluye un articulado sobre el uso de las evaluaciones independientes en el proceso presupuestal. Además, la Directiva N° 009-2008-EF/76.01 (modificada por la Resolución Directoral N° 023-2012-EF/50.01) tiene como objetivo establecer los procedimientos y lineamientos para la aplicación de evaluaciones independientes a las asignaciones presupuestales.

Por último, en *Uruguay*, la Ley de Presupuesto Nacional N° 16.736 de 1996 fija entre los cometidos de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (artículo 39), la evaluación técnica previa, concomitante y posterior a su ejecución, de los programas y proyectos comprendidos en el Presupuesto Nacional, informando sobre la eficacia, eficiencia e impacto de éstos, función que es desarrollada con mayor detalle en la Ley N° 18.996, de Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal del año 2011.

3. Órgano rector de la evaluación

En la práctica totalidad de países democráticos existen órganos de control de la legalidad del gasto, sean administrativos o de carácter jurisdiccional como las Contralorías y Tribunales de Cuentas, con competencias en todo el territorio o en una parte del mismo en países descentralizados. No ocurre así con la evaluación, ya que en la mayoría de países no existen órganos o instituciones de evaluación con competencias en todo el sector público, sino unidades o áreas de evaluación inscritas en los Ministerios y Entidades públicas con competencias limitadas a su propio ámbito de actuación.

Ello significa la elección —en algunas ocasiones discrecional— de las políticas, programas o proyectos que van a ser objeto de evaluación, la ausencia de procedimientos y la falta de transparencia en la difusión de los resultados de la misma, sobre todo si no han sido los esperados. No se puede olvidar que, si bien la evaluación no tiene por objeto las personas sino las políticas, lo cierto es que de algún modo también se sienten evaluadas, en particular cuando el programa ha fracasado total o parcialmente.

Lo deseable es que exista un órgano rector de la evaluación, que goce de independencia y que tenga atribuida la competencia en materia de procedimientos, metodología y utilización y difusión de los resultados de la evaluación. El hecho de que un órgano tenga atribuida la competencia en materia de evaluación no significa que las evaluaciones sean llevadas a cabo exclusivamente por el personal adscrito a esta institución. Las evaluaciones pueden externalizarse, encomendarse a instituciones o expertos independientes, o bien pueden ser efectuadas por unidades de evaluación internas, integradas en los propios ministerios o entidades cuyos programas son objeto de evaluación. En ambos casos, externa o interna, las evaluaciones serán efectuadas de acuerdo a los procedimientos establecidos



Es deseable que exista un órgano rector de la evaluación, que goce de independencia y que tenga atribuida la competencia en materia de procedimientos, metodología y utilización y difusión de los resultados de la evaluación. De acuerdo a la organización política y territorial del país, podrá existir un único órgano rector o varios si se trata de países descentralizados, pero en cualquier caso se hace necesaria la coordinación entre todos ellos.

por la autoridad de evaluación y supervisadas por ella, que controlará que los resultados de la evaluación retroalimentan el proceso de decisión, esto es, sirven para mantener, mejorar o incluso eliminar los programas, y asegurará su difusión en un marco de transparencia.

De acuerdo a la organización política y territorial del país, podrá existir **un único órgano rector o varios si se trata de países descentralizados**, pero en cualquier caso se hace **necesaria la coordinación entre todos ellos**, de tal manera que permita unificar procesos y evitar duplicidades que generen sobrecostos. A título de ejemplo, si un programa es cofinanciado por la Administración Central y una Administración Territorial, el resultado de la evaluación del programa deberá llegar a ambas administraciones, por lo que sería deseable que se efectúe una única evaluación que informe a ambas instituciones.

Pero además, lo habitual es que en la prestación de servicios públicos a la ciudadanía intervenga más de una entidad. Así, en un programa educativo participarán al menos el Ministerio de Educación para crear el Plan de estudios, y los colegios o institutos que prestan el servicio de educación. Evaluar el programa requerirá la **colaboración de todas las entidades necesarias en la prestación del servicio público**.

En *Costa Rica* el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, como ente rector del Sistema Nacional de Evaluación, cuenta con el Área de Evaluación y Seguimiento, que tiene la competencia en evaluación a nivel nacional. Adicionalmente, hay otros entes que también tienen asignadas funciones relacionadas con la evaluación, tales como el Ministerio de Hacienda, rector en lo relativo a la asignación presupuestaria para el Gobierno Central (34% cobertura del presupuesto) y la Contraloría General de la República, para la asignación de los organismos y entes descentralizados (66% cobertura del presupuesto). Este último es un ente constitucionalmente dispuesto para ejercer de contralor de la Hacienda Pública y que ha venido asumiendo tareas relativas en materia de evaluación, producto de la naturaleza de sus funciones como órgano fiscalizador.

En *Ecuador* la normativa vigente asigna atribuciones y responsabilidades respecto a tareas de evaluación a las siguientes entidades:

- A la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, el seguimiento y la evaluación del cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo.
- A los Ministerios Coordinadores, el seguimiento y la evaluación de la implementación de agendas y políticas sectoriales.
- A la Secretaría Nacional de la Administración Pública, el seguimiento y la evaluación de la gestión del aparato ejecutivo en su totalidad.

La Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (Senplades) se encuentra estructurando el Sistema Nacional de Evaluación, que permita medir el logro de objetivos y

metas del Plan Nacional de Desarrollo a través de las intervenciones públicas, identificando el alcance de las evaluaciones, actores y responsabilidades y lineamientos estandarizados, entre otros. Se contempla, además, la aprobación del Plan de Evaluaciones por parte del Consejo Nacional de Planificación, mediante resolución, que sería vinculante en su cumplimiento.

Hay actuaciones objeto de evaluaciones en las que intervienen varias instituciones, procesos que deben ser coordinados por la Senplades. En los mismos, tanto las entidades ejecutoras como las coordinadoras intervienen en la provisión y acceso a la información para el desarrollo de la evaluación.

Finalmente, las evaluaciones en Ecuador poseen un carácter cooperativo, intersectorial y multidisciplinario a lo largo del todo el proceso.

En *Paraguay*, la Dirección General de Presupuesto del Ministerio de Hacienda, tiene las competencias en materia de evaluación, aunque también existen otros Ministerios Sectoriales que cuentan con áreas de Control y Evaluación.

En *Perú* la Dirección Nacional de Seguimiento y Evaluación es el órgano con competencias para dirigir y supervisar el proceso de seguimiento y evaluación del Plan Estratégico de Desarrollo y la Gestión estratégica del Estado. Esta Dirección se integra en el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN), que forma parte de la Presidencia del Consejo de Ministros. No obstante, es el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) quien, hasta el momento, ha efectuado más evaluaciones (desde 2008 se han realizado 47 Evaluaciones de Diseño y Ejecución Presupuestal y 5 evaluaciones de impacto retrospectivas, con técnicas cuasi experimentales). Las evaluaciones son externas de acuerdo al principio de independencia:

- i) La entidad que ejecuta una intervención no puede evaluarse a sí misma;
- ii) Por medio de un proceso competitivo se selecciona un panel de consultores externos al MEF y al de los Sectores para que genere los resultados y recomendaciones de la evaluación.

En *Uruguay*, la OPP tiene competencia en evaluación de programas y políticas públicas a nivel nacional, buscando aportar desde una mirada transversal del Estado. Otras instituciones, tales como las unidades de evaluación de los ministerios sectoriales y los institutos especializados de evaluación aportan un punto de vista sectorial, también de alcance nacional. Así, algunos ministerios sectoriales tienen unidades de monitoreo y evaluación definidas en sus organigramas institucionales, como la Oficina de Programación y Política Agropecuaria (OPYPA) del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP) o la Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), entre otras. También se han creado instituciones de evaluación sectoriales de carácter independiente, como el Instituto Nacional de Evaluación Educativa (en adelante, INEED).

En ocasiones, se conforman alianzas entre instituciones que permiten que cada una aporte desde su especialidad, potenciando las evaluaciones. AGEV-OPP ha participado desde diferentes roles en procesos evaluativos en los que intervienen varias instituciones. A modo de ejemplo, para las evaluaciones de Diseño, Implementación y Desempeño (DID) que AGEV-OPP ha realizado en el área Educación, se ha trabajado en forma conjunta con el INEED en un marco de cooperación e intercambio técnico entre ambas instituciones.

4. Planificación de la evaluación

Si entendemos la planificación como el proceso destinado a determinar los objetivos que se pretenden alcanzar, desarrollar las estrategias con las que conseguirlos, programar las actividades necesarias y asignar los recursos, **la evaluación ha de ser planificada**. Requiere por tanto de una dotación presupuestaria y, como todo gasto público, **ha de responder a criterios de eficacia, eficiencia y economía**.

En primer lugar, habrá que definir los objetivos de la evaluación, ya que no todas las políticas han de ser evaluadas ni con el mismo alcance. Han de ser seleccionadas de acuerdo a criterios racionales, ya sea su importancia económica o social u otros. Las estrategias determinarán el alcance de la evaluación en un escenario temporal, fundamentalmente en función de su grado de implementación. Si las políticas son de nueva creación, será necesario realizar una evaluación de medios o de la población destinataria. Si ya se encuentran en funcionamiento, puede ser necesario evaluar el proceso o función de producción, o incluso volver a evaluar la necesidad para la que fue diseñada la política o la población elegida como beneficiaria. Y cuando la política haya concluido será necesario evaluar el resultado conseguido con ella y el impacto en la población. Por tanto, las metodologías a utilizar y el marco temporal serán diferentes y determinarán el presupuesto de la evaluación.

La elección de políticas y programas a evaluar no debería ser discrecional ni es aconsejable atribuir al gestor la decisión de evaluar o no, puesto que ello puede derivar en que sólo se evalúen las políticas o programas que tienen una perspectiva positiva de resultado y que se produzca su alineación con el ciclo electoral.

La programación de las actividades a realizar en materia de evaluación consistirá en determinar la metodología a aplicar a cada evaluación, la forma en la que se llevará a cabo (evaluación externa o interna) y la obtención de los datos necesarios para evaluar (registros administrativos, datos estadísticos o datos recogidos *ad hoc*)

Por último, habrá que presupuestar el coste de las evaluaciones que se van a realizar en un marco temporal de corto, medio y largo plazo y de acuerdo a las restricciones presupuestarias.

Se trata, por tanto, de definir una **Agenda o Plan de evaluaciones del Sector Público**, cuyo contenido deseable sería el siguiente:

- Definición de políticas y programas que van a ser evaluados, conforme a criterios de selección previamente establecidos y estructurados en sectores de la economía (Planes sectoriales)
- Marco temporal de las evaluaciones: determinación de las políticas y programas que se van a evaluar en el ejercicio presupuestario (corto plazo), así como la previsión de las que se van a efectuar en el medio y largo plazo.
- Alcance y tipo de evaluación de cada política o programa.
- Metodología a emplear en cada evaluación en función de su alcance, disponibilidad de datos necesarios y coste
- Decisión sobre si la evaluación será externa o interna en función de capacidades y coste
- Datos necesarios para la evaluación y método de obtención (registros administrativos, datos estadísticos, encuestas)
- Estimación del coste de cada evaluación
- Presupuesto total del Plan de evaluaciones

El Plan de evaluaciones debería ser efectuado por expertos en evaluación,

puesto que se requieren conocimientos técnicos de alto nivel en dicha materia. Cada política es única y tanto la elección de la metodología aplicable, la forma en que se realiza y la obtención de los datos necesarios para la evaluación presentan gran diversidad en cuanto a requerimientos técnicos y costes, como veremos en detalle más adelante.

Poco tiene que ver el coste en que se incurre para evaluar el proceso a través de indicadores, con el que requiere una evaluación de impacto. La evaluación externa tendrá un coste más elevado que la evaluación interna. Y los datos necesarios determinarán la fuente y por tanto su coste. Así, si los datos necesarios para la evaluación de un programa de educación son las calificaciones de los alumnos, esta información se produce en la propia prestación del servicio de educación y no hay que incurrir en gastos adicionales para su obtención. Por tanto, su coste será menor que aquél en que se incurre para la recogida y tratamiento de los datos necesarios para la evaluación de un programa de mejoramiento de la calidad de los productos agrícolas, por ejemplo (encuestas a los productores, verificación técnica de la mejora de la calidad de la producción...).

En la actualidad, en la mayoría de países **existen planes de evaluación sectoriales o institucionales**, especialmente en los sectores de la educación, la sanidad y el desarrollo rural, pero no existe un plan nacional que abarque todo el sector público



Cada política es única y tanto la elección de la metodología aplicable, la forma en que se realiza y la obtención de los datos necesarios para la evaluación presentan gran diversidad en cuanto a requerimientos técnicos y costes.

y que distribuya los recursos del presupuesto de evaluación entre los sectores y/o instituciones.

En *Costa Rica* la planificación de la evaluación se encuentra en desarrollo, lo cual se explica por lo relativamente “nuevo” del esquema dedicado a la evaluación. En el marco del Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018 se formula la Agenda Nacional de Evaluaciones, que contempla las intervenciones propuestas para ser evaluadas por parte de los sectores. La ANE considera 15 intervenciones de diferentes sectores (social, trabajo, salud, economía, ambiente, ciencia y tecnología, otras) Este proceso tiene un horizonte cuatrienal, y supone la selección anual de evaluaciones, acorde al ciclo presupuestario nacional, esto viene a ser un ejercicio de planeación de la evaluación en el mediano plazo.

Las evaluaciones a realizar en 2015 cuentan con financiamiento nacional y aportes de la cooperación internacional alemana (programa FOCEVAL), siendo esto señal de respaldo a la institucionalización de los procesos evaluativos. Para las evaluaciones a realizar en el 2016, mediante el Decreto N° 38915-H (marzo 2015) las entidades públicas, ministerios y órganos desconcentrados “...deberán incluir los recursos necesarios para realizar las evaluaciones establecidas en la Agenda Nacional de Evaluación, cuando corresponda...” (Artículo 9).

En *Ecuador*, desde 2012 Senplades viene coordinando la formulación del Sistema Nacional de Evaluación. En enero del 2014 se constituye la Dirección de Evaluación de Políticas Públicas (DEPP). Esta dirección puso en funcionamiento el nuevo proceso oficial para la planificación y ejecución del Plan Anual de Evaluaciones (PAEV). El Plan Anual de Evaluaciones tiene cinco fases. En la primera, se escogen las intervenciones públicas a ser evaluadas a través del Comité Técnico de Selección de Proyectos, Programas y Políticas Públicas. En la segunda fase se definen, conjuntamente con los Ministerios de Coordinación y Ministerios Sectoriales responsables del proyecto, programa o política a ser evaluada, los miembros del Comité Técnico de Evaluación. También se establecen los alcances de la evaluación y el tipo de evaluación. La tercera fase precisa los actores que participarán en la implementación de la evaluación y los fondos destinados para el ejercicio de evaluación. En la cuarta fase, el Comité Técnico de Evaluación revisa y aprueba los resultados obtenidos de la evaluación. Finalmente, la quinta fase asegura la socialización de los resultados y el uso de los mismos.

En *Paraguay*, la Dirección General de Presupuesto del Ministerio de Hacienda, selecciona los Programas a evaluar bajo los siguientes criterios: Prioridad para el Gobierno, para la sociedad y el peso presupuestario de los programas.

En *Perú* la Dirección General de Presupuesto Público del MEF selecciona una lista de programas presupuestales o intervenciones a evaluar, que se incluyen en un artículo de la Ley Anual de Presupuesto. La Contraloría General de la República, en el marco del

Sistema Nacional de Control, verifica el cumplimiento de lo establecido en dicha disposición.

En *Uruguay*, el Poder Ejecutivo está facultado por el artículo 22 de la Ley N° 18.996 (de Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal del año 2011) a fijar anualmente la agenda de evaluación a instancias de la OPP. De acuerdo al texto de la mencionada norma: "La agenda de evaluación de intervenciones públicas será fijada anualmente por el Poder Ejecutivo a iniciativa de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto. La evaluación podrá ser previa, concomitante o posterior. Los órganos o personas jurídicas responsables de las intervenciones a evaluar deberán asegurar las condiciones necesarias para el adecuado desarrollo del proceso de evaluación.". En la actualidad la OPP establece y lleva adelante la agenda de evaluaciones en acuerdo con los organismos sectoriales (aún no se ha implementado plenamente la participación del Poder Ejecutivo en la definición de la agenda).

5. Vinculación entre la planificación y la evaluación

La vinculación real entre la evaluación y la planificación, tanto nacional, como sectorial e institucional, permite que **la evaluación cumpla su objetivo en su máxima expresión**. Así, si desde el momento en que se planifican las políticas nacen con el propósito de ser evaluadas y los resultados de la evaluación retroalimentan el proceso de planificación, corrigiendo o eliminando las políticas que han fracasado, la evaluación alcanza su mayor grado de utilidad. En definitiva, se trata de **aplicar las lecciones aprendidas** de la evaluación en la toma de decisiones. Como ya vimos, el Presupuesto por Resultados integra las funciones de planificación, presupuesto, gestión y evaluación, por lo que la forma mejor y más sencilla de vincular la planificación con la evaluación es a través de este modelo.

En *Costa Rica* la metodología del actual Plan Nacional de Desarrollo prevé la vinculación entre la planificación y la evaluación. Con la ejecución de la Agenda Nacional de Evaluaciones se espera fortalecer los vínculos entre estos dos procesos, al tener éstos una lectura por antonomasia complementaria. La cultura de la evaluación en las instituciones públicas aún es incipiente, pero se están articulando esfuerzos para otorgarle mayor predominancia en las rutinas burocráticas.

En *Ecuador* el Sistema Nacional de Evaluación busca articular todos los esfuerzos generados en torno a las evaluaciones, al objeto de crear un banco de programas, proyectos y políticas públicas estratégicas, destinadas a ser evaluadas con la finalidad de velar por el cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo y de las estrategias nacionales, así como de las intervenciones a ejecutarse en el corto y mediano plazo.

En *Paraguay* y *Perú* la vinculación entre planificación y evaluación está comenzando a implementarse.



La evaluación alcanza su mayor grado de utilidad, si desde el momento en que se planifican las políticas nacen con el propósito de ser evaluadas y los resultados de la evaluación retroalimentan el proceso de planificación, corrigiendo o eliminando las políticas que han fracasado.

En *Uruguay*, en el Presupuesto Quinquenal 2010-2015 se comenzó a aplicar la metodología de planificación-presupuestación por áreas programáticas que incluyen los programas presupuestales. El cumplimiento (o no) de los objetivos de cada uno de los programas es monitoreado con un conjunto de indicadores. Estos indicadores, si bien informan sobre la performance de los programas presupuestales, no explican lo que está sucediendo. Esta última tarea corre por cuenta de las evaluaciones —DID y de impacto— que se realizan. Los resultados de las mismas ofrecen insumos para ayudar a refinar el diseño y los objetivos planteados para los programas presupuestales definidos en la planificación, así como la identificación de productos e indicadores.

6. Integración de la evaluación en el ciclo presupuestario

La evaluación debería formar parte del ciclo presupuestario como una fase más del mismo, al igual que el control de legalidad. Nadie duda de la utilidad de éste, pero no resulta tan obvia la utilidad de que las políticas sean evaluadas en sus resultados.

Integrar la evaluación en el ciclo presupuestario es la máxima expresión de que está institucionalizada. Significa que los gestores públicos han interiorizado que la utilización de los fondos públicos en la prestación de servicios a los ciudadanos no solo ha de cumplir con los procedimientos legales de compromiso y ejecución del gasto, sino que ha de ser eficaz y eficiente.



Integrar la evaluación en el ciclo presupuestario es la máxima expresión de que está institucionalizada. Periódicamente, los gobiernos, teniendo en cuenta los resultados de las evaluaciones, deberían hacer un balance de los gastos globales y revisar su alineación con los objetivos fiscales y las prioridades nacionales.

En esta línea, el principio octavo de Gobernanza Presupuestaria de la OCDE establece que **los programas de gasto (incluyendo los gastos de personal y los beneficios fiscales) deben ser rutinaria y regularmente objeto de evaluación** y revisión objetiva, para informar de la asignación de los recursos, así como de la redefinición de prioridades, tanto en los ministerios como en todo el gobierno en su conjunto. Información de alta calidad (es decir, pertinente, coherente, completa y comparable) sobre los resultados de la evaluación debe estar disponible para facilitar una revisión basada en la evidencia.

En particular, todas las nuevas propuestas sustantivas de política deberían ser rutinariamente y abiertamente evaluadas *ex ante* para revisar la coherencia con las prioridades nacionales, la claridad de los objetivos, y los costes y beneficios previstos.

Periódicamente, **los gobiernos, teniendo en cuenta los resultados de las evaluaciones, deberían hacer un balance de los gastos globales y revisar su alineación con los objetivos fiscales y las prioridades nacionales.**

En la mayoría de países queda un largo camino por recorrer para alcanzar este objetivo, pues aunque *legalmente* la evaluación forme parte del ciclo presupuestario, *realmente* aún no funciona así.

Costa Rica está estableciendo las bases para este proceso lo que se evidencia en los lineamientos técnicos y metodológicos para la programación presupuestaria, ejecución seguimiento y evaluación del sector público de Costa Rica para el año 2016 que están disponibles en las páginas WEB de MIDEPLAN y el Ministerio de Hacienda.

7. Formación en evaluación

La formación en evaluación es necesaria desde dos vertientes:

1. **Capacitación específica a personal evaluador** de la propia Administración Pública.
2. **Información sobre la importancia de la evaluación** al personal de la Administración Pública y, en particular, a los gestores de políticas y programas

El primer aspecto es recomendable para fomentar la evaluación interna, que evita la dependencia de agentes externos y permite reducir costes, y el segundo es necesario para que los gestores interioricen la evaluación como algo beneficioso, que legitima la actuación de los poderes públicos ante la ciudadanía.

Centrándonos en la primera de las vertientes, hay que señalar que conseguir personal capacitado para llevar a cabo evaluación de políticas públicas es muy complejo, y tradicionalmente no se ha incluido esta formación dentro de los estudios universitarios. El universo de la evaluación es muy extenso, y cada proceso de evaluación implica enfrentarse a un problema nuevo con resolución diferente a los anteriores. Esta circunstancia hace difícil que la capacitación en evaluación pueda adquirirse únicamente a través de la formación. Es más bien mediante la resolución de casos prácticos como se adquiere destreza en la realización de evaluaciones. Pero al mismo tiempo, son necesarios unos inputs y una formación inicial para poder llevar a la práctica la evaluación, y esa formación inicial requiere el conocimiento de materias diversas, por lo que **la evaluación se desarrolla de forma óptima a través de equipos multidisciplinares**. El personal de los equipos encargados de llevar a cabo la evaluación debe contar con perfiles muy diversos, que si no se encuentran en plantilla pueden subcontratarse. Las habilidades necesarias para constituir un buen equipo son las siguientes:



La evaluación se desarrolla de forma óptima a través de equipos multidisciplinares. El personal de los equipos encargados de llevar a cabo la evaluación debe contar con perfiles muy diversos: con formación en estadística, en programación y tratamiento de datos; econometría, economía y legislación, aunado a los conocimientos específicos del sector/programa a evaluar.

- Personal con formación en estadística. La información estadística es uno de los elementos clave para llevar a cabo evaluación. Ya se trate de explotación de estadísticas existentes, o del diseño de las mismas al tiempo que se planifica la evaluación, contar con personal que sepa diseñarlas y explotarlas es imprescindible.
- Personal con formación en programación y tratamiento de datos: disponer de las bases de datos para su explotación no es suficiente para poder emprender el trabajo. Una vez que los datos están preparados y la matriz de evaluación construida, el trabajo más duro está realizado, pero hasta llegar a ese punto, es preciso llevar a cabo depuración de la información, imputación de datos erróneos o selección de observaciones. Se trata de tareas que, en general, implican manejo de grandes bases de datos que requieren el manejo de programas de gestión de microdatos. En muchas de las evaluaciones (especialmente de impacto) el conocimiento de Econometría es muy deseable, lo cual suele venir aparejado con el manejo de programas de tratamiento de microdatos.
- Personal con formación en economía y legislación. La preparación y selección de los datos debe realizarse conforme a un criterio coherente con la política que se está evaluando. El trabajo de preparación de datos debe estar enmarcado en una cadena de tareas previamente planificada. De su análisis hay que establecer, a priori, las consecuencias buscadas y las mejoras factibles. Ello requiere que en el equipo se cuente con economistas y juristas. Economistas con el fin de que se establezca la cadena causal y las posibles consecuencias de la política evaluada. Juristas para que se conozca el marco legal existente y las modificaciones que puedan implicar mejora en la actuación pública. El trabajo conjunto de las disciplinas del Derecho y la Economía deben proporcionar coherencia al proceso de evaluación.
- La evaluación en el ámbito de la actuación pública engloba actividades de muy diversa índole. Conocer el contexto de cada una de las evaluaciones implicaría la constitución de un equipo estable de muy gran tamaño. Por ello es aconsejable que, independientemente, de que los miembros del equipo conozcan las cuestiones básicas del ámbito en el que se evalúa, se contacte con expertos en el área concreta en la que se esté trabajando (por ejemplo del ámbito educativo, sanitario, infraestructuras, mercado de trabajo, etc.).

Si nos centramos en la segunda vertiente, no hablamos de capacitación formal del personal, sino de un **mecanismo de concienciación**. Ello se logra de forma automática con el uso continuado de mecanismos de evaluación en la práctica, pero implica una espera larga. Si se quiere concienciar de la conveniencia de incorporar la evaluación, es muy conveniente que los gestores de políticas y programas acudan a una formación generalista (no para capacitarlos para que ellos sean los que realicen las evaluaciones), que les haga comprender que el proceso de evaluación implica a prácticamente toda la administración pública y que el papel de los funcionarios es esencial.

En *Costa Rica*, MIDEPLAN, a partir del 2013 ha impartido una serie de capacitaciones generales sobre seguimiento y evaluación a las instituciones del Sistema de Planificación

Nacional con el fin de crear la cultura de evaluación en el sector público. Dichas capacitaciones se han basado en el Manual Gerencial para el diseño y ejecución de evaluaciones estratégicas de gobierno publicado por dicho Ministerio. Además, se ha recibido el apoyo de diferentes organismos internacionales para el desarrollo de capacidades institucionales, tales como EUROsociAL II y FOCEVAL. Así también, la Universidad de Costa Rica dispone de la Maestría en Evaluación y el Centro de Investigación y Capacitación de la Administración Pública tiene un diplomado en Evaluación de Impacto y brinda capacitaciones en seguimiento y evaluación.

Las autoridades superiores del MIDEPLAN en conjunto con mandos medios efectúan sesiones de trabajo para sensibilizar y concientizar a los Ministros Rectores de las instituciones involucradas en distintas evaluaciones, sobre la importancia de utilizar y dar uso a los resultados de la evaluación en pro de la mejora de la gestión que ellos dinamizan. Además funcionarios de MIDEPLAN efectúan procesos de capacitación a funcionarios del SINE .

Ecuador cuenta con pocos especialistas, sobre todo, en evaluaciones de resultado e impacto. Para fortalecer la formación en evaluación del país, Senplades, a través de la Dirección de Evaluación de Políticas Públicas, ha desarrollado dos estrategias. En primer lugar, la generación de capacidades y conocimientos en evaluación en sus técnicos a nivel nacional, así como de los Ministerios Coordinadores y Sectoriales. Y, en segundo lugar, la generación de cultura de evaluación en el aparato público para que exista un entendimiento común de qué es la evaluación, para qué sirve y cuál es su utilidad. La segunda estrategia asegura que los hacedores de políticas públicas y tomadores de decisiones utilicen de mejor manera los resultados de la evaluación.

En *Paraguay*, a partir del año 2011 desde el Ministerio de Hacienda, ha impulsado la formación de capacidades en servidores públicos y representantes de organizaciones civiles, a través de asesorías y cursos de especialización enfocados en evaluación de: diseño, eficiencia e impacto, realizados por expertos internacionales con el apoyo de organizaciones y programas tales como EUROsociAL y Banco Interamericano de Desarrollo, entre otros. Sin embargo, en la actualidad se requiere mayor oferta de cursos de especialización para cubrir la demanda en materia de evaluación.

En *Perú* existen cursos impulsados principalmente desde las universidades, pero no en el seno de las entidades públicas. No obstante, en el caso del sector salud existe una Unidad de Evaluación de Programas que no solo desarrolla evaluaciones sino también capacita.

La Red Peruana de Monitoreo y Evaluación (REDPERUME), es un grupo adscrito a la Red Latinoamericana y del Caribe de Monitoreo y Evaluación, tiene como equipo gestor a la Oficina de Monitoreo y Evaluación de Políticas. La REDPERUME se constituye como un espacio de cooperación horizontal y vertical entre diferentes actores del sector

público, sector privado (ONG, universidades, entre otros), sociedad civil y organismos internacionales vinculados al diseño, desarrollo y evaluación de políticas públicas sociales, referidas a las intervenciones bajo rectoría del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables.

En *Uruguay* la oferta de cursos de capacitación en materia de evaluación es acotada. Existen cursos específicos sobre técnicas de evaluación dictados por universidades e institutos de formación. También, en el marco de los planes de estudio de algunas licenciaturas y maestrías, se incluyen contenidos relativos a la evaluación de políticas y programas. En cuanto a la capacitación específica del personal de la Administración, en alguna oportunidad se han diseñado cursos e instancias de capacitación específica, por ejemplo, en el marco de acuerdos de cooperación internacional.

8. Disponibilidad y fiabilidad de los datos

Para evaluar es necesario disponer de datos y para que los resultados de la evaluación sean correctos los datos han de ser fiables. La forma de que se cumplan estas dos condiciones, disponibilidad y fiabilidad, es que las políticas nazcan para ser evaluadas y que existan fuentes de datos consistentes. En la mayoría de países los Institutos de Estadística proporcionan información, aunque con cierto retraso. Además, los Ministerios suelen tener registros administrativos con información sectorial, si bien no siempre ofrecen datos depurados. Pero a veces no es suficiente con los datos de los registros administrativos y estadísticos, y la información necesaria para la evaluación de un programa habrá de ser recopilada *ad hoc*, lo que requerirá trabajo de campo para la recogida de datos a través de encuestas o formularios, ya sean obtenidos por la propia Administración o externalizados, pero en ambos casos, es preciso asegurar la consistencia y fiabilidad de los datos.

Sobre la disponibilidad de datos, es preciso recalcar **que lo habitual** cuando se quiere realizar un análisis de evaluación, **es no contar con los datos ideales**, los que captarían perfectamente los resultados que se han generado por efecto de una política o actuación determinada, ni la información que sería deseable para construir los mejores indicadores. Otras veces, el problema de información viene dado porque se disponen datos de un período pero no de otro, lo que dificulta la realización de comparaciones. En otras ocasiones los datos de los que se dispone cuentan con errores y precisan depuración, y a veces, los datos ni siquiera existen. Pero incluso en escenarios en los que los datos que se precisan estén disponibles, la labor de preparación de los mismos para llevar a cabo la evaluación constituye una tarea ardua.

En cualquier caso, la posición más constructiva de cara a la realización de evaluación es **aprovechar al máximo la información existente, y tratar de suplir las deficiencias de datos de la forma más coherente.** Dependiendo del nivel de desarrollo de la autoridad estadística del país, es posible contar con mejor o peor información, pero desde luego, **el momento de comenzar a plantearse la evaluación no es aquel en el que los datos ideales están disponibles, sino el momento en que se empieza a trabajar para conseguir recopilar información. Contar con una base de datos depurada y preparada implica haber realizado el trabajo más duro de la parte técnica dentro del**



proceso de evaluación. Pero antes de emprender el proceso de preparación de los datos, hay que sopesar si la información es adecuada, ya que la disponibilidad de datos adecuados determina que cierta actuación sea o no evaluable.

Para evaluar es necesario disponer de datos y para que los resultados de la evaluación sean correctos los datos han de ser fiables. La posición más constructiva de cara a la realización de evaluación es aprovechar al máximo la información existente, y tratar de suplir las deficiencias de datos de la forma más coherente.

Esta situación explica el hecho de que la evaluación en la práctica y en la teoría no hayan ido de la mano hasta ahora. El desarrollo de técnicas de evaluación se ha

producido fundamentalmente en el entorno académico, pero las publicaciones académicas relativas a evaluación vienen motivadas por el deseo de avance en el conocimiento, no de la resolución de problemas prácticos. Es decir, la documentación técnica, teórica (incluya o no aplicaciones empíricas) relativa a evaluación, parte de casos ideales, supone que determinados datos responden a un escenario real, o incluso aprovecha las situaciones en las que se cuenta con buena información estadística que permite la comprobación de que determinados conocimientos teóricos son útiles en la práctica. Pero la evaluación tiene que servir para resolver cuestiones prácticas reales, y en el contexto real no se cuenta siempre con la información que permite el lucimiento académico.

Unir el ámbito académico y el ámbito de la administración pública para el trabajo conjunto en evaluación, generaría efectos mutuamente beneficiosos a ambas partes: el sector público puede beneficiarse del conocimiento de técnicas y mecanismos que sirven para resolver problemas reales, y no inventados, como mero ejercicio intelectual. El ámbito académico-investigador puede identificar las necesidades de disponibilidad de datos y aplicar los conocimientos teóricos a la resolución de problemas reales, por lo que los resultados de la investigación cobran mayor relevancia y son más fáciles de difundir.

En cuanto a la calidad de los datos estadísticos, el incremento en el prestigio es capaz de generar un círculo virtuoso, tal y como expone Fellegi (1991). En cualquier producto ocurre que un aumento de su prestigio origina un incremento en su demanda. En el caso de la producción estadística, este efecto se potencia por el factor de mejor respuesta de las unidades informantes que se produce cuando se incrementa la confianza en la institución que la autoridad estadística proyecta al exterior.

En cuanto a la difusión de los datos estadísticos, no podemos considerarla de forma independiente a la calidad, ya que una buena difusión es una forma de poner de manifiesto la calidad del sistema estadístico. Cuanto más accesibles sean los datos, más fácil es descubrir las inconsistencias, pero también ponerle remedio, por ello la difusión de los datos genera un efecto de retroalimentación sobre la calidad.

En *Costa Rica*, a nivel del Sistema de Planificación Nacional, la cultura de evaluación es reciente, por lo que la disponibilidad y calidad de los datos, así como la creación de sistemas de seguimiento de intervenciones apropiados denotan oportunidades de mejora, pues existen desafíos en cuanto a la consistencia de las bases de datos de las instituciones públicas para realizar evaluaciones, principalmente para las enfocadas en resultados (efectos-impactos). A través de la cooperación interinstitucional se cuenta con la oportunidad de disponer de ciertos datos recolectados y procesados por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) y la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS), así como de algunos institutos de investigación de las universidades públicas.

En general otras instituciones cuentan con información entre ellas, IMAS (Registro de beneficiarios de programas sociales), MAG (Censos), MTSS-DESAF (bases de datos programas sociales) no obstante debe generarse la cultura para la utilización de datos para evaluación y mejorar la disponibilidad de los mismos en sistemas de información vigentes y accesibles.

En *Ecuador* no siempre se cuenta con la información necesaria, en algunos casos no se tiene línea de base, o la información no está actualizada. Se utilizan censos, encuestas y registros administrativos, muchos de los cuales no siempre se encuentran depurados. Existen muy pocos proyectos que generan sus propios datos con la finalidad de generar evaluación. El organismo oficial para la generación de información estadística es el Instituto Nacional de Censos y Encuestas (INEC). El problema anterior se trata de resolver de dos maneras para generar información. Primero, la Subsecretaría de Inversión Pública de Senplades que aprueba los proyectos o programas de inversión de los Ministerios de Coordinación y Sectoriales, exigirá, a partir del 2015, que todos los proyectos y programas tengan línea de base. Segundo, el Plan Anual de Evaluaciones también realiza levantamiento de líneas de base para los proyectos más relevantes.

En *Paraguay*, una gran parte de los organismos y entidades del Estado, no cuentan con base de datos estadísticos (línea de base), para realizar las evaluaciones. Pero es importante mencionar que la Dirección General de Presupuesto del Ministerio de Hacienda enmarca las evaluaciones en informaciones de datos primarios y secundarios cuya calidad se califica como regular. Sin embargo, la ventaja de las mismas es que sirven de base para realizar investigaciones de otras fuentes de manera a complementar y cruzar con los datos ya obtenidos.

En *Perú* para las Evaluaciones Independientes del MEF, se cuenta con información desagregada del presupuesto a través del Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF), al que se accede a través de la página web del MEF. Los datos que corresponden a los sectores, si bien son limitados, son accesibles a través de las bases de datos administrativas y documentos existentes.

En *Uruguay*, debido a que aún está en proceso la generación de una cultura de la evaluación que permita interiorizar la importancia de evaluar, no es habitual contar con líneas de base elaboradas oportunamente. Sin embargo, sí es habitual contar con bases de datos administrativas de las propias intervenciones que en ocasiones permiten visualizar la situación de partida. En muchas ocasiones es necesario complementar esa información con bases de datos provenientes de otros institutos que recopilan información, como por ejemplo el Instituto Nacional de Estadística. En ocasiones es necesario realizar esfuerzos para compilar información que responde a criterios de sistematización distintos.

También se dispone de datos provenientes de distintos observatorios: el Observatorio *Uruguay* de Políticas Públicas de AGEV-OPP, el Observatorio Territorio de la DDIP-OPP, el Observatorio del Mercado de Trabajo del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), el Observatorio Social del MIDES, el Observatorio de Criminalidad del Ministerio del Interior (MI), etc.

Se están desarrollando también sistemas de información que reúnen datos de diferentes fuentes. Ejemplo de esto es el Sistema Integrado de Información del Área Social que reúne información sobre registro de beneficiarios de políticas sociales, y el IDE (Infraestructura de Datos Espaciales de *Uruguay*), creado a iniciativa del Poder Ejecutivo, coordinado por la Agencia para el Desarrollo del Gobierno de Gestión Electrónica y la Sociedad de la Información y del Conocimiento (AGESIC), constituyendo un instrumento fundamental de apoyo a la toma de decisiones mediante el uso de información geográfica.

9. Utilización de los resultados de la evaluación en la toma de decisiones

El objetivo de la evaluación es la mejora de la gestión pública a la luz de los resultados. A partir de los mismos se deben tomar las decisiones oportunas, ya sea continuar con el programa, ampliar la población objetivo, mejorar la política modificando cualquiera de sus componentes, o incluso eliminar la actuación pública. En definitiva, retroalimentar el proceso de toma de decisiones.

Si el resultado no es el esperado (en sentido negativo) ha de servir para tomar conciencia del fracaso parcial o total de la actuación pública y tomar las decisiones oportunas, porque de nada sirve un informe de evaluación que queda guardado en un cajón. El hecho de que la evaluación esté institucionalizada y que exista una autoridad de evaluación puede evitar este proceder (que desafortunadamente es más habitual de lo deseado) creando procedimientos para asegurar el correcto uso de los resultados. Los resultados “negativos” en evaluación —en el sentido de que las actuaciones no están generando los efectos deseados ya sea en términos de organización o de resultados— pueden generar frustración en cuanto a las expectativas, pero proporcionan una información muy útil: aportan un diagnóstico que indica que algo no funciona y que debe ser modificado. Se trata de una forma de recibir *feed-back* sobre las acciones, intervenciones o programas que se llevan a cabo, un modo de mejorar y progresar.



El objetivo de la evaluación es la mejora de la gestión pública a la luz de los resultados. A partir de los mismos se deben tomar las decisiones oportunas, retroalimentando el proceso de toma de decisiones. Se trata de una forma de recibir *feed-back* sobre las acciones, intervenciones o programas que se llevan a cabo, un modo de mejorar y progresar.

Existen varias razones por las que una vez realizada la evaluación, sus conclusiones no son incorporadas en el proceso de toma de decisiones, a saber:

Existen varias razones por las que una vez realizada la evaluación, sus conclusiones no son incorporadas en el proceso de toma de decisiones, a saber:

- La evaluación **no ha aportado los resultados que se esperaban** y se temen responsabilidades, o no se quiere reconocer que hay algo mejorable en el proceso. Si

esta es la razón por la que no se produce la retroalimentación, se está produciendo un problema de malinterpretación de las funciones de evaluación. No se trata de poner en evidencia a nadie, sino de buscar soluciones a lo que no es satisfactorio. Además existe un problema de transparencia, que a su vez puede venir causado por la no institucionalización de la evaluación.

- La evaluación **no es fiable**. La falta de fiabilidad puede ser no intencionada (deficiencias en los datos, mala praxis, equivocación en la elección de las técnicas), o puede ser intencionada, en cuyo caso puede que la no fiabilidad no trascienda por ser fruto de un acuerdo entre quien encarga y realiza la evaluación para que los resultados estén predeterminados. En este caso también existe un problema de transparencia que la institucionalización de la evaluación no siempre puede corregir, pero puede ayudar bastante.
- La evaluación **se ha realizado por** una cuestión de imagen, pero **no con la intención de que sus resultados sirvan como una guía para la acción**. Esta situación es posible cuando existe discrecionalidad en lo que se evalúa, problema que también desaparece cuando la evaluación está institucionalizada.

En *Costa Rica*, para potencializar la utilidad de las evaluaciones, el MIDEPLAN ha puesto a disposición de las instituciones dos guías metodológicas para tal fin: Guía para la difusión de los resultados de la evaluación y Guía para la implementación y seguimiento a las recomendaciones. La utilidad de los resultados, a la luz de las evaluaciones piloto realizadas, tiende a variar de institución a institución de las evaluaciones, dado que el proceso de aprobación y aplicación de las recomendaciones responde a las particularidades de cada institución participante.

Entre otros aspectos que favorecen su utilidad es que las evaluaciones constituyen procesos participativos-no imposiciones, los Ministros Rectores Sectoriales proponen iniciativas propias de evaluación, lo que permite apropiación de resultados y la aplicación de recomendaciones y, por supuesto, su calidad y rigurosidad.

En *Ecuador*, se tiene programado realizar un Plan de Transferencia de Recomendaciones con resultados del Plan Anual de Evaluaciones. Este plan expondrá de manera clara y precisa las conclusiones de las evaluaciones detallando los aspectos del proyecto o programa que funcionan bien y la razón; e igualmente los aspectos a mejorar y cómo hacerlo. Posterior a la exposición del plan a los entes ejecutores del proyecto o programa evaluado, se firmará un compromiso que cerciore la inclusión de las recomendaciones hechas.

En *Paraguay*, los programas de los organismos y entidades del Estado, utilizan las recomendaciones surgidas de las evaluaciones para mejorar aspectos relacionados al diseño y gestión de los mismos.

En *Perú* la directiva de Programación y Formulación ha establecido que en las discusiones presupuestarias debe llevarse un estado de las acciones tomadas en

base a las recomendaciones de las evaluaciones de diseño y ejecución presupuestal.

En *Uruguay*, los Acuerdos de Mejora tienen el objetivo de contribuir a la mejora de las intervenciones públicas a través de la identificación e instrumentación de acciones que optimicen su diseño e implementación, para finalmente mejorar su desempeño, tomando en consideración las conclusiones y recomendaciones a las que arribó el proceso de evaluación. Su elaboración se realiza a partir de las conclusiones de las Evaluaciones de Diseño, Implementación y Desempeño (DID), con la participación del equipo técnico responsable de la intervención evaluada, el equipo técnico de AGEV – OPP, y las autoridades institucionales responsables del organismo al que pertenece la intervención evaluada y de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), las cuales firman estos acuerdos.

Adicionalmente, en enero del 2009 se creó la “Comisión de Compromisos de Gestión como iniciativa del Gobierno para regular los Compromisos de Gestión, entendidos como acuerdos celebrados a nivel institucional, colectivo, grupal y/o individual, en los cuales se asignan recursos como contrapartida del cumplimiento de metas vinculadas a la mejora de la gestión fijadas en sus respectivos ámbitos de competencia”². En el proyecto de ley de Rendición de Cuentas 2012 se propone consagrar por ley su existencia. En este marco, se han suscrito compromisos con numerosos organismos de orden ministerial, institutos de investigación, etc³.

2. <http://www.agev.opp.gub.uy/pagina.php?id=40>

3. <http://agev.opp.gub.uy/pagina.php?id=39>

10. Transparencia en la difusión de los resultados

La transparencia de los resultados de la evaluación no debe frenarse en el ámbito de la Administración pública. Se han expuesto en el epígrafe anterior distintas motivaciones por las que puede no utilizarse el resultado de la evaluación para la retroalimentación del proceso de toma de decisiones. En todos los casos existía una intención de no difundir los resultados de la evaluación. Si también se institucionaliza la obligación de publicación de los resultados, existen menos ocasiones de invalidar la evaluación ya realizada.

Además, de la difusión de los resultados hacia quienes toman las decisiones, es menester que la ciudadanía tenga la oportunidad de conocer los resultados de la evaluación por varias razones: porque son los usuarios de los bienes y servicios públicos, porque son quienes los financian, y porque tienen derecho a saber si los recursos están siendo bien empleados. En un marco de transparencia, la ciudadanía tiene derecho a estar informada sobre las actuaciones públicas, a conocer en qué se gastan los impuestos que paga y si se hace de un modo eficiente. Es por ello que **los resultados de la evaluación deben ser públicos**. Los instrumentos a través de los cuales se puede dotar de transparencia la evaluación, que deberían de estar regulados (por la autoridad de evaluación por ejemplo), son varios, entre otros:

- Registros públicos de evaluaciones,
- Portales de transparencia,
- Páginas web,
- Memorias o informes.

Como ejemplo de registro público, queremos citar el *Registro de Evaluación de las políticas y servicios públicos de Navarra (España)*, instrumento de difusión y transparencia en el que se recogen las acciones que se desarrollan en las administraciones públicas



Además de la difusión de los resultados hacia quienes toman las decisiones, es importante que la ciudadanía tenga la oportunidad de conocer los resultados de la evaluación por varias razones: porque son los usuarios de los bienes y servicios públicos, porque son quienes los financian, y porque tienen derecho a saber si los recursos están siendo bien empleados.

en relación a la evaluación de las políticas públicas y la calidad de los servicios públicos. Las acciones que se pueden inscribir en el Registro son:

- Evaluaciones de políticas públicas.
- Cartas de servicios.
- Sistemas de evaluación de la calidad de los servicios públicos.
- Programas de mejora de la calidad.
- Premios a la calidad de los servicios públicos.
- Sistemas de quejas y sugerencias.
- Estudios de análisis de la demanda y grado de satisfacción ciudadana.

La inscripción en el Registro es obligatoria para los actos que se realicen por cualquier órgano de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y sus organismos públicos, y voluntaria para los actos que realicen las entidades locales así como las sociedades públicas, fundaciones y otras organizaciones, y se puede realizar a petición de la persona responsable del acto a registrar o de oficio, cuando no se haya solicitado previamente y tenga carácter obligatorio.

La consulta al Registro de Evaluación puede realizarse por cualquier ciudadano de forma gratuita en la página web del Registro.

En *Costa Rica*, la difusión de los resultados varía de institución a institución. MIDEPLAN ha publicado los informes de las evaluaciones pilotos mediante su página web, y actualmente trabaja en diseñar un Registro de evaluaciones de políticas públicas como un mecanismo de difusión de resultados para todos los actores, medio de transparencia del proceso evaluativo y resultados, y herramienta que facilite la gestión de la evaluación. MIDEPLAN dispone de la Guía de Difusión de los Resultados de la Evaluación que tiene el objetivo de brindar un instrumento que permita a la institución ejecutora comunicar de forma dirigida los resultados de la evaluación de una intervención estratégica, de manera que éstos puedan ser recibidos, comprendidos y aceptados por los actores relevantes involucrados, para su uso en la toma de decisiones y por ende en la mejora de la gestión.

En *Ecuador*, anteriormente las evaluaciones no eran objeto de una difusión amplia, el resultado de las mismas generalmente se difundía a nivel de organismos de control y los insumos eran utilizados por la misma entidad que hizo la evaluación a fin de retroalimentar su intervención. A partir de 2015 las evaluaciones realizadas desde el 2007 serán subidas al Portal de Evaluaciones en la página web de Senplades. De esta manera se asegura que exista un repositorio único que recoja todo tipo de evaluación del aparato ejecutivo, creando así un histórico por tema de evaluación. Además, de esta manera se garantiza que la información esté disponible para cualquier tipo de usuario. La información publicada provendrá del Plan Anual de Evaluaciones ejecutado por Senplades y de los Ministerios de Coordinación y Sectoriales. Conforme al marco

normativo que se ha expedido en el 2014, los Ministerios de Coordinación y Sectoriales deberán enviar a Senplades cualquier evaluación que realicen.

En *Paraguay*, los informes de evaluación son socializados con los responsables de los programas evaluados de los organismos y entidades del Estado, y además son difundidos a través de la página Web del Ministerio de Hacienda: <http://www.hacienda.gov.py/web-presupuesto/index.php?c=222>

En *Perú*, los resultados de las evaluaciones son públicos, se pueden encontrar en la siguiente página web:

http://www.mef.gob.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=3332&Itemid=101532&lang=es

En *Uruguay* se publican resúmenes ejecutivos de los resultados de los procesos de evaluación DID⁴, y se concretan eventos para la difusión de los mismos. Los informes finales de las evaluaciones son difundidos entre los actores que formaron parte de dicho proceso, en particular entre las autoridades y demás actores encargados de la implementación de las intervenciones evaluadas. Adicionalmente, año a año los Incisos de la Administración Central presentan sus planes estratégicos dando cuenta de sus resultados, sobre la base de pautas metodológicas desarrolladas por OPP. AGEV-OPP elabora el Tomo II de la Rendición de Cuentas – Planificación y Evaluación⁵ recogiendo estos planes estratégicos y presentando información sobre objetivos, recursos asignados y resultados obtenidos.

4. <http://www.agev.opp.gub.uy/observatorio/servlet/mainconsultadocumentos?S>

5. <http://www.agev.opp.gub.uy/pagina.php?id=43>

11. Utilización de metodología adecuada

Aunque pueda parecer irrelevante realizar esta afirmación, escoger la metodología adecuada es importante no solamente desde un punto de vista técnico, sino también desde un punto de vista de dotar de sentido a la evaluación. Existe cierta creencia de que las técnicas más complejas son las que proporcionan resultados más robustos, fruto de la falta de transparencia que en muchas ocasiones conlleva la comunicación de resultados que implican el uso de análisis matemático.

Por ello, queremos destacar dos ideas importantes en relación con esta cuestión:

1. Elegir la técnica adecuada implica analizar el contexto en términos realistas, teniendo en cuenta tanto la disponibilidad de datos como la capacidad de explotación de las técnicas.
2. Comunicar bien los resultados de la evaluación precisa ser conscientes del interlocutor que recibe la información. Los resultados deben sustentarse con el uso de técnicas adecuadas, pero quienes perciben los resultados de una actuación pública pueden no tener la capacitación específica en las técnicas que permiten obtenerlos. Los informes de resultados deben estar sustentados pero ser claros en los que concluyen, lo que supone una contribución a la transparencia y no a la opacidad.

Elegir con acierto la metodología que se va a utilizar para evaluar la intervención pública es sin duda la decisión que va a determinar en gran medida que los resultados de la evaluación sean fiables y útiles.

La elección de la metodología dependerá de qué es lo que se pretende evaluar, y para ello, es preciso realizar una breve taxonomía de la evaluación.

La primera clasificación de las metodologías de evaluación distingue entre evaluación **cualitativa o cuantitativa**.

- La evaluación cualitativa está orientada a procesos y responde a enfoques no estructurados, con un claro componente subjetivo. Se lleva a cabo mediante informes



descriptivos o interpretativos, o mediante el estudio de casos a través de información real.

- La evaluación cuantitativa está orientada hacia los objetivos de la actuación pública, utiliza modelos cuantitativos (métodos estadísticos) y precisa datos exactos.

Los enfoques cuantitativo y cualitativo se complementan, y es preciso abandonar la idea de que la investigación cuantitativa puede ser desarrollada por expertos, mientras que la cualitativa la puede desarrollar cualquiera, porque si bien es cierto que para el uso de técnicas cuantitativas es preciso formación y pericia en el manejo de técnicas y tratamiento de datos, las técnicas cualitativas requieren algo más que sentido común, en particular el uso de la teoría que proporciona la práctica científica.

Las principales características de la evaluación cualitativa se pueden resumir en un enfoque más interesado en las características subjetivas de los informantes, la consideración de que el investigador/evaluador puede tomar un papel activo en el proceso de evaluación, la inmersión en el programa que se evalúa, el interés por los casos atípicos y el análisis inductivo de los datos empíricos.

Si se atiende a la relación de los evaluadores con la institución que encarga la evaluación, se puede distinguir entre **evaluación interna, externa, mixta, autoevaluación y evaluación participante**. La evaluación interna implica que se realiza con personal interno a la institución que pone en marcha la actuación, si es externa se realiza con personal contratado, no vinculado a la institución responsable de la ejecución del programa. En el enfoque mixto se emplea personal de los dos tipos anteriores. La autoevaluación es la que realizan los responsables directos de la ejecución del programa o de las actividades y tareas específicas del mismo. En caso de adoptar una evaluación participante, los destinatarios del programa asumen el papel protagonista como evaluadores.

Otra gran subdivisión que se suele realizar en las técnicas utilizadas para evaluar la actuación pública depende del momento en que la evaluación se realiza, pudiendo distinguir entre: **evaluación ex ante, durante, ex post**.

Dependiendo de la perspectiva desde la que se realice la evaluación, también podemos diferenciar entre evaluación según **la perspectiva del financiador del programa, de los beneficiarios, o desde la perspectiva social**.

Elegir con acierto la metodología que se va a utilizar para evaluar la intervención pública va a determinar en gran medida que los resultados de la evaluación sean fiables y útiles. Y la metodología dependerá de qué se pretende evaluar. Para la elección de la metodología adecuada será preciso tener en cuenta cuatro factores:

1. El tipo de actuación a evaluar.
2. El objetivo que se persigue,
3. La disponibilidad de datos, y
4. El coste de la evaluación.

Centrándonos en las **evaluaciones económicas**, y dependiendo de la comparación de costes y resultados que se utilice, es posible distinguir cinco tipos de evaluación alternativa. Las evaluaciones económicas se basan en un análisis comparativo y sistemático de dos o más alternativas sobre la base de los costes y resultados que cada una de ellas genera. El término “evaluación económica” debe reservarse los casos para los que se incorpora tanto una medida de coste como de resultado. Sin negar la utilidad de los estudios que comparan simplemente resultados, o simplemente costes, hay que tener en cuenta que son insuficientes como mecanismos para la evaluación de la actuación pública, ya que tan poco sentido tiene escoger la actuación más barata sin conocer los resultados que genera, como escoger la de mejores resultados sin haber considerado lo que cuesta. La forma de medición de los resultados es lo que determina la tipología: **coste-minimización, coste-efectividad, coste-consecuencias, coste-utilidad y coste-beneficio**. Para el desarrollo de estas técnicas, se suele comparar un indicador de resultado de la actuación frente a una medida del coste de la misma⁶. La elección de los indicadores para la evaluación económica es crucial para contar con una buena evaluación.

Los indicadores son medidas cuantitativas que proporcionan información sobre la eficacia y eficiencia de los programas y por tanto de las organizaciones. La literatura en esta materia es extensa y habrán de elegirse los indicadores de eficiencia, eficacia, economía y calidad más adecuados que habrán de cumplir los siguientes requisitos:

1. Ser **específicos**: estar directamente relacionados con la fase del programa objeto de seguimiento
2. Ser **precisos**: estar definidos en términos operacionalmente claros e inequívocos, de modo que un cambio en el indicador signifique que el desempeño ha mejorado (o empeorado)
3. Ser **cuantificables**: ha de definirse una unidad de medida precisa.
4. Ser **factibles o rentables**, lo que significa que puedan establecerse con un coste razonable, que el coste que implica la recogida y tratamiento de información que requiere no sea superior a los beneficios que aporta.
5. Ser **relevantes** para la gestión de información, esto es, el aspecto del rendimiento que se pretende medir es importante. La relevancia dependerá de quien sea su usuario, por lo que habrá que diferenciar aquellos que quedan para el ámbito interno de la institución, de los que han de ser presentados a la Asamblea o la ciudadanía.
6. Ser **comparables**, ya sea con estándares internacionales o con indicadores utilizados anteriormente por la misma institución.
7. Tener un marco **temporal** específico (anual, semestral, mensual, etc.) conforme a intervalos relevantes y apropiados en términos de las metas y actividades del programa.

6. El caso del Análisis Coste Beneficio es más complejo, pues la comparación tanto de los costes como de los beneficios se realiza en las mismas unidades (monetarias) y se valoran tanto los beneficios económicos como no económicos.

Para la elección de la metodología adecuada será preciso tener en cuenta cuatro factores:

1. El tipo de actuación a evaluar. Distinguimos así a su vez entre:
 - Evaluación teórica y de diseño del programa
 - Evaluación de procesos (o de implementación)
 - Evaluación de resultados
2. El objetivo que se persigue,
3. La disponibilidad de datos, y
4. El coste de la evaluación.

Hay evaluaciones que no optan por el enfoque cuantitativo o cualitativo, sino que son combinación de ambas, como las evaluaciones DID que realiza AGEV-OPP en *Uruguay*, que tienen tanto componente cualitativo como cuantitativo.

En la mayoría de países se han realizado evaluaciones cualitativas y de análisis de eficiencia y desempeño, si bien están comenzando a efectuar evaluaciones de impacto.

Así, en *Costa Rica* se han efectuado evaluaciones cualitativas de los siguientes proyectos:

- Proyecto *“Apoyo a la Gestión Pedagógica de Centros Educativos con Orientación Inclusiva”*, del Ministerio de Educación Pública.
- Proyecto *“Germinadora de Desarrollo Organizacional, Empresarial, Asociativo y Comunitario”*, del Instituto Mixto de Ayuda Social, del Sector de Desarrollo e Inclusión Social.
- Evaluación al Diseño metodológico y proceso de elaboración Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014, del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.

Como evaluaciones cuantitativas destaca la evaluación de impacto del Programa *“Distrito de Riego Arenal-Tempisque”*, del Sistema Nacional de Riego y Avenamiento (SENARA).

En *Ecuador* se realizarán durante el año 2015 las siguientes siete evaluaciones:

- Evaluación de Resultados y Diseño Metodológico de una Evaluación de Impacto del Proyecto *Nueva Infraestructura Educativa* del Ministerio de Educación.
- Evaluación de Resultados del Proyecto *Modalidades de atención al desarrollo infantil de los CIBVs y CNH* de Ministerio de Inclusión Económica y Social.
- Evaluación de Resultados del Proyecto *Fortalecimiento red de servicios de salud y mejoramiento de la calidad* del Ministerio de Salud Pública.
- Evaluación de Resultados del Proyecto *de Desconcentración de los servicios de seguridad en distritos y circuitos* del Ministerio del Interior.

- Evaluación de Resultados del *Proyecto nacional de semillas para agro cadenas estratégicas* del Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca.
- Evaluación Operativa del *Proyecto Multipropósito Tránsito Daule – Vences* de la Empresa Pública del Agua.
- Levantamiento de información del *Programa de Alimentación Escolar* del Instituto de Provisión de Alimentos.

En *Paraguay* se han efectuado evaluaciones en su mayoría cualitativas y se ha contado con una primera experiencia en evaluación cuantitativa.

Evaluaciones Cualitativas

Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social:

- Atención Primaria de la Salud
- Control y vigilancia de enfermedades transmitidas por vectores (SENEPA)
- Instituto Nacional de Alimentación y Nutrición (INAN)
- Programa Ampliado de Inmunizaciones (PAI)

Ministerio de Educación y Cultura:

- Provisión de Textos y Materiales Didácticos

Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones:

- Construcción, Rehabilitación y Mejoramiento de Empedrados y Obras de Arte
- Construcción, Rehabilitación y Conservación de Caminos Vecinales y Rurales
- Modernización del Sector Agua y de Saneamiento
- Aprovechamiento hídrico del Río Pilcomayo

Ministerio de Agricultura y Ganadería:

- Extensión Agraria

Ministerio del Interior:

- Servicio de Identificación de Personas
- Implementación de la Política Migratoria Nacional

Ministerio de Hacienda:

- Administración del Sistema Tributario

Ministerio de Justicia y Trabajo:

- Registro del Estado Civil de las Personas
- Servicio Nacional de Promoción Profesional (SNPP)

Ministerio de la Mujer:

- Protección de los Derechos de las Mujeres

Ministerio de Industria y Comercio:

- Consolidación del Programa Maquila en Paraguay

Evaluación Cuantitativa

Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social:

- Atención Primaria de la Salud

En *Perú* las Evaluaciones de Diseño y Ejecución Presupuestal (EDEP) impulsadas desde el Ministerio de Economía y Finanzas son cualitativas, pues analizan la lógica del diseño de un programa o intervención, y cuantitativas evaluando aspectos vinculados con su implementación y desempeño (eficiencia, eficacia, calidad) en las entrega de bienes o provisión de servicios a la población.

En lo que respecta a las evaluaciones de impacto, el Ministerio de Economía y Finanzas culminó 5 evaluaciones, las mismas que son de tipo retrospectivas, con técnicas cuasi experimentales, a: i) las dos principales intervenciones del Programa Articulado Nutricional, ii) el piloto Retén – Servicio – Franco en el marco de la Seguridad Ciudadana, iii) Construyendo Perú, iv) a la actividad Acompañamiento Pedagógico del Programa Educativo Logros de Aprendizaje y, v) a la convocatoria 2013 de Beca 18 del Programa Nacional de Becas del MINEDU. Dichas evaluaciones han generado información confiable y de calidad en torno a la eficacia y atribución de dichas intervenciones en logro de resultados.

En *Uruguay*, como ya hemos indicado, las evaluaciones DID combinan enfoques cualitativos y cuantitativos con el objetivo de recolectar, sistematizar y elaborar juicios evaluativos a nivel de diseño, gestión y contexto de las intervenciones. Estas evaluaciones permiten conocer la consistencia del diseño de una intervención a partir de una Matriz de Objetivos que refleja la estrategia actual y sus resultados esperados. A través de este instrumento se analiza el diseño en relación al problema o necesidad que busca superar y la lógica interna de la estrategia de intervención propuesta. Se caracterizan por utilizar principalmente información existente, la que se complementa

con entrevistas a informantes calificados, la observación de los procesos y el funcionamiento de la intervención y eventualmente con otros tipos de relevamientos (encuestas de caracterización y satisfacción de beneficiarios por ejemplo). Estas evaluaciones incorporan la dimensión económica mediante el análisis de costo-eficiencia. Las mismas son llevadas a cabo por equipos de evaluadores externos con el acompañamiento técnico del equipo de AGEV-OPP. Eventualmente AGEV-OPP ha contado también con la asistencia técnica de consultores nacionales o internacionales expertos en diferentes temáticas.

AGEV-OPP ha finalizado la evaluación a través de la metodología DID de doce Intervenciones Públicas de diferentes Áreas Programáticas. En la primera edición (año 2011) se realizaron tres evaluaciones DID en el área de Vivienda (el Programa de Autoconstrucción, el de Cooperativas de Vivienda y el Movimiento Para la Erradicación de la Vivienda Rural Insalubre —MEVIR—); y una en el área de Seguridad Pública (el Patronato Nacional de Encarcelados y Liberados). En la segunda edición (año 2012) se realizaron dos evaluaciones en el área de Salud (el Programa Aduana y el Programa de Acompañamiento Adolescente); y tres evaluaciones en el área de Seguridad Pública (el Instituto Nacional de Criminología —INACRI—, la Oficina de Supervisión de la Libertad Asistida —OSLA— y la Policía Comunitaria). En la tercera edición (año 2013) las evaluaciones DID realizadas fueron tres en el área de Educación (el Programa Áreas Pedagógicas, el Plan 2012 de Ciclo Básico Nocturno para Estudiantes con Extradad y el Plan 2009 del Ciclo Básico para Jóvenes y Adultos con Condicionamientos Laborales y/o de Salud). Actualmente se están llevando a cabo seis evaluaciones de las cuales dos son en el área de Salud (Seguimiento de Recién Nacidos de Alto Riesgo —SERENAR— y Atención de Salud en el Medio Rural), dos en el Educación (Centros Educativos de Capacitación y Producción —CECAP— y Programa Uruguay Estudia —PUE—), una en el área de Seguridad Pública (Respuesta policial ante casos de Violencia doméstica) y una en el área de Desarrollo Productivo (Programa de Desarrollo Productivo Rural —PDPR—).

En relación a evaluaciones de resultados y de impacto, AGEV-OPP en conjunto con OPYPA está llevando a cabo evaluaciones en intervenciones implementadas por el MGAP relativas al desarrollo productivo rural y al manejo de suelos. En otras áreas de OPP también se han llevado a cabo evaluaciones de impacto. Tal es el caso del Programa *Uruguay Crece Contigo*, para el cual se diseñó una evaluación de impacto de la intervención en el desarrollo psicomotriz y estado nutricional de los niños/as a partir de la aplicación del método de regresiones discontinuas.

En cuanto a experiencias de evaluación ex ante (microsimulación), la OPP desarrolló el Simulador de Políticas Públicas que permite simular el impacto de medidas discrecionales de política sobre las finanzas públicas, la distribución del ingreso y el bienestar de la población. A título de ejemplo, permite analizar modificaciones en las transferencias monetarias (Asignaciones Familiares del Plan de Equidad), la implementación de

una renta básica, el análisis de posibles ampliaciones en la cobertura del Seguro Nacional de Salud, el análisis de posibles modificaciones en el Impuesto a la Renta de las Personas Físicas, en el Impuesto de Asistencia a la Seguridad Social, o en el Impuesto al Valor Agregado. A partir de este Simulador, se ha realizado un ejercicio de equidad fiscal, que estima el impacto conjunto en la distribución del ingreso (equidad vertical) de los principales impuestos y de los principales ítems del gasto público social.

12. La evaluación de impacto en particular: algunas consideraciones

La evaluación de impacto es la metodología que tiene por objeto conocer cuál ha sido el impacto que ha tenido una política pública en una población objetivo y cuantificarlo. **Es la metodología que tiene un mayor coste porque exige contar con datos fiables y exactos así como con evaluadores altamente cualificados.**

El impacto será la variable que nos interesa analizar, por ejemplo la reducción de la pobreza, y siempre será obtenido por comparación con lo que hubiera ocurrido si no se hubiera puesto en marcha la política, para lo que se necesitan dos grupos de población: al que se aplica la política (grupo de tratamiento) y al que no se aplica (grupo de control).

En evaluación de impacto atendiendo a las diferentes metodologías que se utilizan, podemos distinguir entre: **Diseños Experimentales y Cuasi-experimentales, Evaluación sin grupo de control, Matching, Dobles diferencias, Variables instrumentales y Regresión en discontinuidad.** Realmente, se pueden clasificar todos los métodos en diseños experimentales (experimentos aleatorios) y todos los demás métodos, que se denominan cuasi-experimentales. La diferencia entre ambos reside en que en los diseños experimentales se parte de una población potencial de beneficiarios de la actuación que se pretende evaluar, y los individuos participan o no de acuerdo con un mecanismo de asignación aleatorio. Los individuos no participantes que se denominan “grupo de control” constituyen el contrafactual. En los diseños cuasi-experimentales, la participación no está definida por un proceso aleatorio sino que se da por propia voluntad o porque se establece la participación conforme a determinados requisitos. En este caso los no participantes se denominan “grupo de comparación” y constituyen el “grupo de control”.



La implementación de evaluación de impacto, es muy exigente en cuanto a requerimientos técnicos y de disponibilidad de datos, por lo que es recomendable valorar si se trata de la metodología más adecuada.

Dado su alto coste, **antes de optar por la evaluación de impacto hay que valorar si ésta es la metodología más apropiada**, para lo que habrán de plantearse las siguientes cuestiones:

- *Determinar la disponibilidad y fiabilidad de los datos:* si se encuentran en registros administrativos u otras fuentes de datos fiables, o si será necesario efectuar un trabajo de campo de recogida de los datos, y en todo caso, si será posible contar con ellos y el trabajo de preparación necesario hasta construir la matriz de datos de tratamiento y control.
- *Elegir la población que integrará el grupo de tratamiento y el de control.* Ello puede plantear cuestiones éticas, pues si se trata de entregar una ayuda económica por ejemplo, decidir “a quién no se entrega” puede generar problemas éticos al gestor. Para evitar esta cuestión existen procedimientos aleatorios, pero además hay que tener en cuenta que si la política consigue los objetivos perseguidos habrá de hacerse extensiva a toda la población que reúna las características requeridas por el programa.
- *Comprobar si entre las técnicas econométricas hay alguna que se adecúe a los datos disponibles.* En el Documento de trabajo nº 6 publicado por EUROsocial, “Elección del método de evaluación cuantitativa de una política pública. Buenas prácticas en América Latina y la Unión Europea. Ignacio Moral-Arce”, se incluyen una serie de instrumentos que sirven de guía para elegir la técnica más adecuada.
- *Estimación del coste de la evaluación.* En función de los hitos anteriores hay que estimar su coste y valorar si es proporcionado al objetivo que se persigue.

Conclusiones

- **Utilizar los recursos públicos de manera eficaz y eficiente, atendiendo a los fines para los que se disponen es siempre una responsabilidad** que debe asumirse por parte de políticos y personal de la Administración Pública. Pero este deber **adquiere carácter de necesidad primordial en tiempos como los actuales en los que la actividad del sector público tiene muchas demandas que cubrir y menos recursos para atenderlos**. En este contexto, la evaluación de políticas públicas halla una **oportunidad ideal para institucionalizarse**.
- Si entendemos la evaluación como la aplicación de métodos de investigación sistemáticos con el objeto de examinar el diseño, la implementación y el resultado de las políticas y programas públicos, **institucionalizar la evaluación significa** crear una cultura evaluadora en los entornos gubernamentales de tal modo que **se perciba como parte del proceso de gestión de las políticas públicas**, y en consecuencia los gestores diseñen las intervenciones desde su creación de modo que puedan ser evaluadas. Institucionalizar la evaluación exige configurar un **modelo permanente de análisis de resultados**, definiendo los principios y valores en los que sustentan dichos análisis y evaluaciones, enmarcándolos dentro de un proyecto político de gobernanza. El primer paso es por tanto la **existencia de voluntad política de evaluar**, cuya manifestación más inmediata es la **aprobación de instrumentos legales**.
- Para que la evaluación se considere institucionalizada deben cumplirse los siguientes requisitos: Ha de ser regulada mediante **instrumentos legales**; establecida con **carácter obligatorio**, evitando así la discrecionalidad en la decisión de evaluar o no; debe ser **aplicable a todo el sector público; sistemática, planificada**, y por tanto programada y dotada de su propio presupuesto; **rigurosa**, desarrollada por personal técnico cualificado; **permanente**, desvinculada del ciclo electoral; **integrada en el ciclo presupuestario** como una fase más y utilizada como **mecanismo de retroalimentación** en las decisiones.
- Es **deseable que exista un órgano rector de la evaluación, que goce de independencia y que tenga atribuida la competencia en materia de procedimientos, metodología y utilización y difusión de los resultados de la evaluación**. De acuerdo a la organización política y territorial del país, podrá existir un único órgano rector o varios si se trata de países descentralizados, pero en cualquier caso se

hace **necesaria la coordinación** entre todos ellos que permita unificar procesos y evitar duplicidades que generen sobrecostes.

- La evaluación debe ser planificada. **No todas las políticas deben ser evaluadas, ni con el mismo alcance.** La elección de políticas y programas a evaluar no debería ser discrecional ni es aconsejable atribuir al gestor la decisión de evaluar o no, puesto que ello puede derivar en que sólo se evalúen las políticas o programas que tienen una perspectiva positiva de resultado y que se produzca su alineación con el ciclo electoral. **El Plan de evaluaciones debería ser efectuado por expertos en evaluación**, puesto que se requieren conocimientos técnicos de alto nivel en materia de evaluación: cada política es única y tanto la elección de la metodología aplicable, la forma en que se realiza y la obtención de los datos necesarios para la evaluación presentan gran diversidad en cuanto a requerimientos técnicos y costes
- La vinculación real entre la evaluación y la planificación, tanto nacional, como sectorial e institucional, permite que **la evaluación cumpla su objetivo**: si desde el momento en que se planifican las políticas nacen con el propósito de ser evaluadas y los resultados de la evaluación retroalimentan el proceso de planificación, corrigiendo o eliminando las políticas que han fracasado, la evaluación alcanza su mayor grado de utilidad. El Presupuesto por Resultados integra las funciones de planificación, presupuesto, gestión y evaluación.
- **Integrar la evaluación en el ciclo presupuestario es la máxima expresión de que está institucionalizada**; significa que los gestores públicos han interiorizado que la utilización de los fondos públicos en la prestación de servicios a los ciudadanos no solo ha de cumplir con los procedimientos legales de compromiso y ejecución del gasto, sino que ha de ser eficaz y eficiente. Los **programas de gasto (incluyendo los gastos de personal y los beneficios fiscales) deben ser rutinaria y regularmente objeto de evaluación** y revisión objetiva, para informar de la asignación de los recursos así como de la redefinición de prioridades, tanto en los ministerios como en todo el gobierno en su conjunto.
- Periódicamente, **los gobiernos, teniendo en cuenta los resultados de las evaluaciones, deberían hacer un balance de los gastos globales y revisar su alineación con los objetivos fiscales y las prioridades nacionales.**
- La formación en evaluación es una de los elementos clave del proceso de institucionalización de la evaluación en dos vertientes alternativas: **Capacitación específica a personal evaluador** de la propia Administración Pública para la formación de equipos multidisciplinares y difusión de **información sobre la importancia de la evaluación** al personal de la Administración Pública y en particular a los gestores de políticas y programas.
- **Para evaluar es necesario disponer de datos y para que los resultados de la evaluación sean correctos los datos han de ser fiables.** La posición más constructiva de cara a la realización de evaluación es **aprovechar al máximo la información existente, y tratar de suplir las deficiencias de datos de la forma más coherente.** Dependiendo del nivel de desarrollo de la autoridad estadística del país es posible contar con mejor o peor información. **Contar con una base de datos depurada y**

preparada implica haber realizado el trabajo más duro de la parte técnica dentro del proceso de evaluación.

- **El objetivo de la evaluación es la mejora de la gestión pública a la luz de los resultados.** A partir de los mismos se deben tomar las decisiones oportunas, ya sea continuar con el programa, ampliar la población objetivo, mejorar la política modificando cualquiera de sus componentes, o incluso eliminar la actuación pública. En definitiva, retroalimentar el proceso de toma de decisiones.
- Existen razones por las que una vez realizada la evaluación, sus conclusiones no son incorporadas en el proceso de toma de decisiones: la evaluación **no ha aportado los resultados que se esperaban** y se temen responsabilidades, o no se quiere reconocer que hay algo mejorable en el proceso; la evaluación **no es fiable** de forma no intencionada (deficiencias en los datos, mala praxis, equivocación en la elección de las técnicas), o intencionada, en cuyo caso puede que la no fiabilidad no transcienda por ser fruto de un acuerdo entre quien encarga y realiza la evaluación para que los resultados estén predeterminados; la evaluación **se ha realizado por** una cuestión de imagen, pero **no con la intención de que sus resultados sirvan como una guía para la acción.** Estos problemas ligados a la transparencia pueden desaparecer en presencia de evaluación institucionalizada.
- Además de la **difusión de los resultados hacia quienes toman las decisiones**, es menester que **la ciudadanía** tenga la oportunidad de conocer los resultados de la evaluación por varias razones: porque son los usuarios de los bienes y servicios públicos, porque son quienes los financian, y porque tienen derecho a saber si los recursos están siendo bien empleados.
- **Elegir con acierto la metodología que se va a utilizar** para evaluar la intervención pública es sin duda la decisión que va a determinar en gran medida que los resultados de la evaluación sean fiables y útiles. Para ello se debe analizar el contexto en términos realistas, teniendo en cuenta la disponibilidad de datos como la capacidad de explotación de las técnicas.
- **Comunicar bien los resultados de la evaluación precisa ser conscientes del interlocutor que recibe la información.** Los resultados deben sustentarse con el uso de técnicas adecuadas, pero quienes perciben los resultados de una actuación pública pueden no tener la capacitación específica en las técnicas que permiten obtenerlos. Los informes de resultados deben estar sustentados pero ser claros en los que concluyen, lo que supone una contribución a la transparencia y no a la opacidad.
- La implementación de **evaluación de impacto**, es muy **exigente en cuanto a requerimientos técnicos y de disponibilidad de datos**, por lo que es recomendable -más incluso que ante el uso de otras técnicas-, valorar si se trata de la metodología más adecuada. La evaluación de impacto se basa en la comparación de los resultados obtenidos en un grupo que no ha sido afectado por una actuación pública (contrafactual) con los resultados de un grupo que sí se ve afectado por la política. La verdadera dificultad reside en la construcción de un grupo contrafactual comparable.

Bibliografía

- Ballart, X. (1993) "Evaluación de políticas. Marco conceptual y organización institucional", *Revista de Estudios Políticos* (Nueva Época), n. 80, abril-junio, CEPC, Madrid, pp. 199-224.
- Banco Mundial. (2010) *Results, Performance Budgeting and Trust in Government*. http://siteresources.worldbank.org/INTLACREGTOPPOVANA/Resources/840442-1264801888176/Results_Performance_Budgeting_Final.pdf
- Diamond, J. (2003) From program to performance budgeting. The challenge for emerging market economies. *FMI Working Paper*, WP/03/169. <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2003/wp03169.pdf>
- Fellegi, Ivan (1991) "Maintaining Public Confidence in Official Statistics", *Journal of the Royal Statistical Society A*, 154 part 1.
- Garde, J.A. (2006). La evaluación de políticas públicas y su institucionalización en España. *Papeles de Evaluación* 3/2006. http://www.aeval.es/export/sites/aeval/comun/pdf/papeles_evaluacion/Papeles_de_Evaluacion_nx3.pdf
- Kim, J. M. (2007). *From Line-item to Program Budgeting. Global Lessons and the Korean Case*. Korea Institute of Public Finance and World Bank. <http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/bookprogrambudget.pdf>
- Kraan, D-J. *Programme Budgeting in OECD Countries*. OECD Journal on Budgeting. Volume 7, N. 4. 2008
- Moral-Arce, I. (2014) Elección del método de evaluación cuantitativa de una política pública. Buenas prácticas en América Latina y la Unión Europea. *Colección Documentos de Trabajo nº 6. Serie Guías y Manuales*. Área Finanzas Públicas. <http://www.sia.eurosocial-ii.eu/files/docs/1400665227-DT6.pdf>
- OECD. (2007) *Performance Budgeting in OECD Countries*.
- OECD (2007) Robinson, M. *Performance Budgeting. Linking Funding and Results*. Palgrave Macmillan. 2007.
- OECD (2014) *The Principle of Budgetary Governance. Public Governance and Territorial Development*, Paris. OECD Senior Budget Officials July 2014
- Sotelo, A. (2012) *La cadena de valor público: un principio ordenador que previene la colisión metodológica*. *Revista Internacional de Presupuesto Público (ASIP)* N. 80. <http://asip.org.ar/la-cadena-de-valor-publico-un-principio-ordenador-que-previene-la-colision-metodologica/>

Consortio Liderado por



Socios Coordinadores



Participan más de 80 Socios Operativos y Entidades Colaboradoras de Europa y América Latina

EUROsocial es un programa de cooperación regional de la Unión Europea con América Latina para la promoción de la cohesión social, mediante el apoyo a políticas públicas nacionales, y el fortalecimiento de las instituciones que las llevan a cabo. EUROsocial pretende promover un diálogo euro-latinoamericano de políticas públicas en torno a la cohesión social. Su objetivo es contribuir a procesos de reforma e implementación en diez áreas clave de políticas, en ciertas temáticas, seleccionadas por su potencial impacto sobre la cohesión social. El instrumento del que se dota es el de la cooperación institucional o aprendizaje entre pares: el intercambio de experiencias y la asesoría técnica entre instituciones públicas de Europa y de América Latina.



www.eurosocial-ii.eu