

Guía para el diseño, gestión y utilización de evaluaciones de programas y políticas públicas

Carlos Asenjo Ruiz

Grupo de Trabajo Interinstitucional de Evaluación
de Políticas Públicas-Evalual

Colección **Documentos de Trabajo n° 45**

Serie **Guías y Manuales**
Área **Finanzas Públicas**



Guía para el diseño, gestión y utilización de evaluaciones de programas y políticas públicas

Carlos Asenjo Ruiz

Grupo de Trabajo Interinstitucional de Evaluación
de Políticas Públicas-Evalual

Documento de Trabajo nº 45

Serie: Guías y Manuales

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.eurosoci-al-ii.eu

Con la colaboración:

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



Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo-SENPLADES (Ecuador)



Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica-MIDEPLAN- (Costa Rica)



Ministerio de Hacienda – Dirección General de Presupuesto (Paraguay)



Gestión y Evaluación de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto-AGEV / OPP- (Uruguay)



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, marzo 2016



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.

Autores

Carlos Asenjo es economista experto en planificación, monitoreo y evaluación de programas y políticas públicas. Economista Sénior en la oficina del Economista Jefe de la Red de Desarrollo Humano del Banco Mundial (BM), durante cuatro años fue el responsable del monitoreo y la evaluación del Fondo Español de Evaluación de Impacto (SIEF) —el mayor fondo de evaluación del Banco Mundial, con más de 30 evaluaciones de impacto realizadas en 2007-2012. Actualmente trabaja como consultor internacional, asesorando al Banco Mundial en Oriente Medio y el Norte de África, a la FIIAPP en América Latina y al PNUD en Europa del Este y Asia Central en el diseño e implementación de evaluaciones de impacto y en el fortalecimiento de capacidades y desarrollo de sistemas de planificación, monitoreo y evaluación para resultados. Antes de trabajar para el Banco Mundial, fue asesor económico del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación de España, donde fue responsable del monitoreo de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) española y del diseño de los Planes Nacionales de Cooperación Internacional 2005 y 2006, incorporando el enfoque de gestión basada en objetivos. También ha participado en dos evaluaciones de España por el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE (1997-2001 y 2001-2006). De formación economista, ha sido docente en varias universidades españolas (UAM, UCM, UNED, UVF) y publicado artículos sobre cooperación al desarrollo tanto en revistas especializadas (The DAC Journal) como de amplia difusión (Economía Exterior). Es miembro de la American Evaluation Association y de la Red Latino Americana y del Caribe de Monitoreo y Evaluación (RedLACME).

El Grupo de Trabajo Interinstitucional de Evaluación de Políticas Públicas

El Grupo de Trabajo Interinstitucional de Evaluación de Políticas Públicas —Eva-lual— nace en el año 2015 fruto de las actividades desarrolladas en el área de Finanzas Públicas del Programa EUROsociAL de la Unión Europea, con un grupo de instituciones pertenecientes a 5 países de América Latina (Costa Rica, Ecuador, Perú, Paraguay y Uruguay) que han venido trabajando en la línea de acción Vinculación Plan-Presupuesto desde el año 2011 y desarrollando y compartiendo experiencias orientadas hacia la institucionalización de sus sistemas de evaluación.

En una primera etapa, las actividades de esta línea de acción se desarrollaron en torno a la programación presupuestaria y el presupuesto basado en resultados con el propósito de enriquecer los procesos de reforma de los sistemas presupuestales. Entre los principales productos de esta etapa, además de las asistencias técnicas e intercambios de experiencias desarrollados con cada institución, se publicó un *Manual de Buenas Prácticas en Institucionalización de la Evaluación* y un *Estudio Comparado de Sistemas de Evaluación en América Latina y la Unión Europea*, documentos que

venían a cubrir vacíos en el conocimiento sobre la experiencia teórica y práctica de la institucionalización de la evaluación y su anclaje en los diferentes sistemas político-administrativos tanto en Europa como en América Latina.

En la segunda etapa se definió una hoja de ruta más precisa para la institucionalización de la evaluación de políticas públicas en la región y se articularon una serie de actividades en función de las demandas presentadas por los países, las cuales incluían aspectos más orientados hacia la definición de políticas de evaluación y agendas nacionales, sensibilización, elaboración de diagnósticos institucionales, mejora de diseño y gestión de evaluaciones, y la creación de herramientas comunes que permitieran una mejor gestión del conocimiento.

Las principales actividades que se realizaron en este período incluyen:

- a) Definición de políticas de evaluación y agendas nacionales, diagnóstico y elaboración de disposiciones normativas, mejoras en gestión y diseño
 - Asesoría especializada a CEPLAN, Perú, para fortalecimiento en capacidades de seguimiento y evaluación.
 - Asistencia técnica para el Fortalecimiento de la Agenda Anual de Evaluaciones Públicas en Uruguay.
 - Asistencia Técnica para Evaluación de Programa de Desconcentración de la Seguridad Ciudadana en Ecuador.
 - Revisión metodológica, participación en procesos de análisis en evaluaciones de políticas públicas en Ecuador.
 - Visita de intercambio de MIDEPLAN de Costa Rica a la AGEV-OPP de Uruguay para el fortalecimiento del Sistema Nacional de Evaluación en Costa Rica.
 - Seminario internacional sobre Evaluación (Montevideo, Julio 2014).
 - Taller sobre Institucionalización de la Evaluación de Políticas Públicas (Lima, Marzo 2015).
 - Taller del Grupo de Trabajo Interinstitucional de Evaluación de Políticas Públicas (Cartagena de Indias, Septiembre 2015).
- b) Estudios
 - Estudio comparado entre la Unión Europea y América Latina sobre Sistemas de Evaluación.
 - Manual de Buenas Prácticas en la sistematización de la evaluación de políticas públicas.
 - Herramientas informáticas para repositorios de evaluación.

Los desafíos a los que se enfrentan los/as decisores y gestores de políticas en la región de América Latina requieren de un enfoque cada vez más global y que a la vez permita

generar evidencias para la toma de decisiones que puedan ser testadas *en contextos diferentes*. La creación de metodologías y herramientas que sean útiles para las instituciones, el intercambio de información, documentos y bases de datos o repositorios nacionales, gestionadas desde sistemas de información orientados a las demandas de estos decisores permitirá ayudar en esta orientación de nueva práctica regional.

Siendo el objetivo general del Grupo de Trabajo tal y como se ha definido en el Taller de Cartagena de Indias “compartir información, experiencias y buenas prácticas relacionadas con la evaluación de las políticas públicas, que permita el fortalecimiento de capacidades en los contextos nacionales”, los resultados esperados son:

- a) Armonizar prácticas de aprendizaje mutuo y revisión entre pares: el Grupo de Trabajo puede tener un efecto multiplicador a nivel de políticas públicas dado que surge de una serie de necesidades institucionales que, articuladas y orientadas en un entorno más favorable hacia la armonización de políticas de evaluación, tienen incidencia directa sobre el bienestar de la población y con un impacto a nivel regional.
- b) Generar nuevos ámbitos de comunicación, acceso a datos e intercambio de información en el área de evaluación de políticas públicas a nivel regional. En este sentido, las instituciones consideran que existen condiciones ya creadas para conocer lecciones aprendidas en procesos similares y retroalimentar el proceso con la incorporación de nuevos países de la región cuyos sistemas de evaluación incluyen aspectos en los cuales existen grandes avances.
- c) Gestión del conocimiento y difusión de buenas prácticas, que incluye la generación de evidencia para la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en la región, así como la gestión de la información y difusión de contenidos del repositorio de evaluaciones creado en el Grupo.

Índice

Prólogo	11
Introducción	13
I. ¿Qué es y para qué sirve la evaluación?	15
¿Qué es la evaluación?	15
Tabla 1. Diferencias entre el monitoreo y la evaluación	16
Tabla 2. Relación entre la evaluación y otras actividades de supervisión	16
¿Cómo son las buenas evaluaciones y para qué sirven?	17
Tabla 3. Características de las buenas evaluaciones	17
Tabla 4. Categorías de preguntas que pueden responder las evaluaciones ..	18
Tipos de evaluación	20
Tabla 5. Tipologías de evaluación	20
II. Evaluar las políticas públicas	23
¿Qué son las políticas públicas?	23
Tabla 6. Diferencias habituales entre los proyectos, los programas y las políticas públicas	25
¿Qué es la evaluación de políticas públicas?	25
Tabla 7. Diferencias entre la evaluación de programas y la evaluación de políticas	26
¿Para qué sirve la evaluación de políticas públicas?	26
Figura 1. La evaluación en el ciclo de formulación e implementación de políticas públicas	27
Desafíos de la evaluación de políticas públicas en relación con la evaluación de programas	27
Tabla 8. Principales desafíos de la evaluación de políticas públicas	28
¿Qué políticas públicas evaluar?	29
¿Cómo evaluar las políticas públicas de un país?	30

III. Ocho pasos para evaluar las políticas públicas de un país	31
Figura 2. Ocho pasos para evaluar las políticas públicas de un país	32
Paso 1.-Identificar las prioridades políticas del país	32
Paso 2.-Determinar la información disponible sobre el desempeño de las políticas prioritarias en ese país y en otros países	34
Tabla 9. Selección de fuentes de información sobre el desempeño de políticas públicas.....	35
Tabla 10. Principales técnicas empleadas para sistematizar evidencias sobre políticas públicas.....	36
Paso 3.-Identificar las políticas que pueden beneficiarse en mayor medida de ser evaluadas.....	37
Figura 3. Matriz para la priorización de políticas a evaluar	38
Paso 4.-Establecer un tipo de estrategia de evaluación de políticas adecuada a la cultura de evaluación del país.....	38
Tabla11. Requisitos para que se considere institucionalizada en un país la función de evaluación	39
Tabla 12. Tipos de cultura de evaluación según el grado de institucionalización de la función de evaluación y de la estructura del sistema de evaluación en cada país	41
Paso 5.-Involucrar a socios y partes interesadas y movilizar recursos para desarrollar la estrategia de evaluación.....	41
Tabla 13. Roles y responsabilidades más frecuentes en la institucionalización de la función de evaluación	42
Tabla 14. Algunos mensajes que pueden ayudar a involucrar distintos tipos de actor en la estrategia de evaluación de un país.....	44
Paso 6.-Diseñar la estrategia de evaluación de políticas y sus instrumentos de coordinación y M&E	44
Figura 4. Etapas en el desarrollo de un plan nacional de evaluación	46
Recuadro 1. Agendas Plurianuales de evaluación de intervenciones públicas (Uruguay)	47
Recuadro 2. La promoción de la función de evaluación en países con una cultura de evaluación pluralista: Convenios interinstitucionales en Uruguay	47
Recuadro 3. Desarrollo del Plan Anual de Evaluaciones (PAEV) por la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo de Ecuador (SENPLADES).....	48
Recuadro 4. Desarrollo en Costa Rica de la Agenda Nacional de Evaluación 2015-2018 por el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN)	48
Figura 5. Matriz para la priorización de evaluaciones en un plan nacional de evaluación	50
Recuadro 5. Criterios de priorización de intervenciones objeto de evaluación en Uruguay	50

Recuadro 6. Criterios de priorización de evaluaciones en Ecuador	51
Recuadro 7. La planificación de evaluaciones en Paraguay	51
Recuadro 8. Criterios de priorización de evaluaciones en Costa Rica	52
Paso 7.-Implementar la estrategia de evaluación de políticas, dar seguimiento a su implementación y valorar sus resultados.....	53
Figura 6. Ocho pasos para el diseño, elaboración y utilización de la evaluación de una política pública	54
Recuadro 9. Tres <i>puestas en común</i> de avances de evaluaciones en Uruguay ..	55
Figura 7. Métodos de recolección de datos según su grado de formalidad y su coste	55
Paso 8.-Utilizar los resultados de las evaluaciones y preparar el próximo ciclo de formulación, implementación y rendición de cuentas.....	56
Tabla 15. Sugerencias para la presentación de recomendaciones en un estudio de evaluación	57
Figura 8. Secuencia de prácticas que favorecen una utilización efectiva de los resultados y las recomendaciones de las evaluaciones.....	57
Recuadro 10. Publicación de <i>resúmenes ejecutivos</i> de evaluaciones en Uruguay	57
Recuadro 11. Transparencia y difusión de resultados de evaluaciones en Ecuador.....	58
Recuadro 12. Difusión, seguimiento a las recomendaciones y aprendizaje del proceso de evaluación en Costa Rica: Guía para el seguimiento a las recomendaciones de la evaluación.....	58
Recuadro 13. Seguimiento de <i>acuerdos de mejora</i> en Uruguay.....	59
Recuadro 14. Seguimiento de las evaluaciones en Paraguay.....	60

Bibliografía.....	61
-------------------	----

Prólogo

Con la realización de esta Guía el Programa EUROsociAL de la Unión Europea, liderado por la FIIAPP, ha pretendido apoyar una nueva iniciativa auspiciada por el *Grupo de Trabajo Interinstitucional de Evaluación de Políticas Públicas-Evalual*, en el que distintas instituciones latinoamericanas del ámbito de la planificación y evaluación de políticas tratan de poner en común su experiencia práctica en torno a estos temas. La contribución de EUROsociAL en esta materia da continuidad a la línea de trabajo en favor de la evaluación de políticas públicas, en la que destacan las publicaciones en el año 2015 —año de la evaluación— del *Manual de Buenas Prácticas en Institucionalización de la Evaluación* y con el *Estudio Comparado de Sistemas de Evaluación en América Latina y la Unión Europea*, documentos que estaban más orientados a la institucionalización de la evaluación y con enfoques comparados.

La Guía que se presenta a continuación tiene un enfoque más práctico, orientado a ofrecer a quienes toman decisiones sobre políticas y de gestión un mapa para guiarse sobre los conceptos y pasos clave para gestionar evaluaciones de políticas, así como las referencias centrales para ampliar información en cada uno de esos aspectos. Consideramos que esta Guía debe diferenciarse de la evaluación de programas y proyectos puesto que, con la salvedad de algunos programas existentes que definen por sí solos toda una política pública, en general, la evaluación de políticas aborda intervenciones más complejas que tienen lugar en distintos niveles tanto organizativos como sectoriales y que por tanto requieren de una perspectiva sistémica para su análisis.

En la misma se presentan también algunas de las experiencias recogidas en el seno del *Grupo de Trabajo Interinstitucional de Evaluación de Políticas Públicas-Evalual* concretamente los casos de Costa Rica, Ecuador, Paraguay y Uruguay, con lo que se pretende enriquecer el diálogo de políticas de evaluación a nivel regional, y en la dirección de articular procesos de cooperación triangular o potenciar la cooperación sur sur, recogiendo líneas de trabajo para la evaluación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, así como generando herramientas innovadoras para incidir en las políticas públicas y la rendición de cuentas a la ciudadanía.

Miguel Ángel Lombardo

Coordinador del Programa de Evaluación-FIIAPP

Introducción

Este documento tiene por objeto esbozar los contenidos de la *Guía para el diseño, gestión y utilización de evaluaciones de programas y políticas públicas* que fue acordada en la reunión del Grupo de Trabajo para la Institucionalización de la Evaluación en América Latina-Evalual celebrada los días 28 y 29 de septiembre de 2015 en Cartagena de Indias (Colombia).

La guía no aspira a sustituir los numerosos manuales y herramientas de evaluación que han sido desarrolladas por organizaciones internacionales, agencias gubernamentales y otras entidades. En su lugar, ofrece una descripción sucinta de los conceptos clave y de los principales aspectos prácticos que implica la evaluación de los programas y de las políticas públicas de un país, con el fin de que sirva de apoyo a las personas responsables de dirigir o promover la evaluación en países, organizaciones y programas, de modo que puedan organizar mejor su trabajo y dirigirse de manera informada hacia esas fuentes más avanzadas y recursos específicos según los vayan necesitando.

La guía pretende también documentar y facilitar la difusión de buenas prácticas y experiencias destacadas en evaluación de programas y políticas públicas desarrolladas durante los últimos años en América Latina —en particular, en países miembros de Evalual: Costa Rica, Ecuador, Perú, Paraguay y Uruguay—; con el ánimo de que contribuyan a consolidar la comunidad de prácticas de evaluación en los países del grupo y en la región de América Latina.

I. ¿Qué es y para qué sirve la evaluación?

¿Qué es la evaluación?

El término **evaluación** se refiere a cualquier tipo de estudio realizado de modo objetivo mediante la aplicación de métodos de investigación social para saber más acerca de uno o varios aspectos de un programa o política con el fin de que el conocimiento generado sea utilizado por la entidad que la lleva a cabo para sustentar la toma de decisiones, mejorar la gestión, facilitar la transparencia y rendir cuentas a la ciudadanía. Una definición más formal es proporcionada por la red de evaluación del Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE:

*“La **evaluación** es la apreciación sistemática y objetiva de un proyecto, programa o política en curso o concluido, de su diseño, su puesta en práctica y sus resultados con el fin de determinar la pertinencia y el logro de los objetivos, así como la eficiencia, la eficacia, el impacto y la sostenibilidad para el desarrollo”. [Una evaluación] “deberá proporcionar información creíble y útil, que permita incorporar las enseñanzas aprendidas en el proceso de toma de decisiones de beneficiarios y donantes”¹.*

La evaluación se diferencia de la **investigación social** aplicada a procesos políticos o a la gestión pública en que el fin principal de la evaluación es informar para la toma de decisiones y la discusión por parte de responsables políticos y gubernamentales, mientras la finalidad principal de la investigación social es expandir la frontera del conocimiento sobre una determinada cuestión.

Por otra parte, la evaluación se diferencia del **seguimiento** o **monitoreo** en que, mientras éste último se centra en recopilar de manera sistemática y continua datos con el fin de valorar el desempeño de un programa o política durante su implementación, la evaluación se emplea para abordar preguntas que exceden el ámbito de aplicación del monitoreo y que también son de interés para responsables de políticas, gerentes del programas, otros actores involucrados y la ciudadanía en general—v. Tabla 1².

1. OCDE (2002).

2. Por otra parte, debe señalarse que monitoreo y la evaluación (englobados bajo el acrónimo **M&E**) son complementarios y están estrechamente relacionados al tener una finalidad común (apoyar la planificación y gestión

Tabla 1. Diferencias entre el monitoreo y la evaluación

	Monitoreo	Evaluación
Frecuencia	Regular, continua	Periódica
Cobertura	Todos los programas	Algunos programas y/o aspectos
Datos	Universo	Muestras
Profundidad de la información	Da seguimiento a la implementación; se fija en el <i>qué</i>	Personalizada; frecuentemente centrada en el desempeño e impacto y en el <i>por qué</i>
Coste	Diversificado	Puede ser elevado
Utilidad	Mejora continua de la gestión del programa	Principales decisiones del programa

Por último, la evaluación se diferencia de otras actividades de supervisión como la **inspección**, la **auditoría**, la **revisión** y la **investigación** en que cada una de ellas tiene un enfoque y juega un papel diferente en la formulación, gestión y valoración de los programas y las políticas públicas —v. Tabla 2.

Tabla 2. Relación entre la evaluación y otras actividades de supervisión³

Inspección	- Una inspección es un examen general de un tema, práctica o unidad de la organización para establecer hasta qué punto se ajusta a los estándares normativos, las buenas prácticas y otros criterios, y para hacer recomendaciones a fin de mejorar o corregir la acción. - La inspección a menudo se lleva a cabo cuando se percibe un riesgo de incumplimiento.
Auditoría	- Una auditoría es una valoración de la idoneidad de los controles de la gerencia para asegurar un uso eficiente y económico de los recursos; la salvaguarda de los activos; la fiabilidad de la información financiera y de otra índole; el cumplimiento de los reglamentos, normas y políticas establecidas; la eficacia del control de riesgos; y la adecuación de procesos, sistemas y estructuras institucionales. - La evaluación está estrechamente vinculada a la gestión para resultados y al aprendizaje, mientras que la auditoría se centra en la observancia.
Exámenes	- Los exámenes, tales como la valoración rápida o el examen paritario, son distintos de la evaluación y están más estrechamente asociados con el seguimiento. - Pueden ser periódicos o <i>ad hoc</i>; a menudo, son valoraciones ligeras del desempeño de una iniciativa y no aplican el debido proceso de la evaluación o su rigor en metodológico. - Los exámenes tienden a enfatizar temas operacionales. - Contrariamente a las evaluaciones, realizadas por expertos independientes, los exámenes son frecuentemente llevados a cabo por personal interno del asunto que se examina o de la organización que lo encarga
Investigación	- La investigación es un examen sistemático completado para desarrollar o contribuir al conocimiento de un tema en particular. - La investigación puede aportar a menudo información a las evaluaciones y a otras valoraciones, pero normalmente no fundamenta la toma de decisiones por sí misma.

de programas y políticas públicas) y conllevar la realización de actividades similares (recogida y análisis de datos, procesamiento y sistematización de información, notificación y discusión de resultados, etc).

3. Adaptado de: PNUD (2009) y UNOC (2005a).

¿Cómo son las buenas evaluaciones y para qué sirven?

Las **buenas evaluaciones** son aquellas que son planificadas, diseñadas, realizadas y utilizadas adecuadamente. Más específicamente, son aquellas que proporcionan resultados **creíbles, fiables y robustos**, que generan un **conocimiento** superior al coste y esfuerzo necesarios para obtenerlo y, en definitiva, están **a la altura de las expectativas** suscitadas en todas las partes interesadas y **añaden valor** a la organización que las lleva a cabo y/o encarga —v. Tabla 3. Cuando una evaluación cumple con estas características, entonces puede ser útil para:

- **Aprender** sobre los programas y políticas públicas y, de esta manera, contribuir a mejorar su diseño y desempeño;
- **Aumentar la transparencia** de la gestión de recursos públicos para la **rendición de cuentas**;
- **Generar conocimiento** para **informar la toma de decisiones** basadas en **evidencia**.

Tabla 3. Características de las buenas evaluaciones⁴

Las buenas evaluaciones...			
↓	↓	↓	↓
Están a la altura de las expectativas	Añaden valor a la organización que las lleva a cabo o encarga	Proporcionan resultados creíbles y fiables	Son coste-eficientes y coste-efectivas
• Satisfacen los requisitos del contrato y las expectativas generadas en el plan de trabajo. • Son realizadas con profesionalidad de modo que satisfacen las expectativas del cliente principal y los socios clave.	• Se centran en el mandato y en las prioridades estratégicas y programáticas de la organización. • Producen conclusiones y recomendaciones útiles para informar la toma de decisiones sobre el programa o la política evaluada. • Promueven el aprendizaje a través de una participación activa de los socios clave en los procesos evaluativos. • Contribuyen al establecimiento de objetivos programáticos y políticos. • Fomentan la transparencia y la rendición de cuentas.	• Se basan en la elección de un diseño adecuado, la adopción de un enfoque riguroso, y la correcta aplicación de métodos y técnicas de recogida y análisis de datos. • Son objetivas e imparciales, al haber aplicado los principios de independencia, neutralidad, transparencia y ecuanimidad a lo largo del diseño y la elaboración del estudio.	• Generan productos tangibles (informes, bases de datos, notas, presentaciones...) e intangibles (evidencias, conocimientos...) • Contribuyen al logro de los objetivos de la organización o a mejorar la eficacia de la política evaluada. • Reflejan un uso racional de los recursos (humanos, financieros y de equipamiento) y del tiempo empleados para producirlas.

4. Elaborada a partir de: CIDA (2004): "3.4 What Constitutes a 'Good Evaluation'"; y UK HM Treasury (2011): "1. Key issues in policy evaluation — What is evaluation and what benefits can it bring?".

En términos de su contribución a la generación de conocimiento, las evaluaciones permiten responder **tres grandes categorías de preguntas** (v. Tabla 4):

- **Preguntas descriptivas:** tratan de determinar **qué** ha ocurrido o está ocurriendo, y **cómo** —Ejemplos: *¿Quiénes son los principales actores involucrados en la política? ¿Cuáles son los principales instrumentos a través de los cuales se pretende lograr los objetivos de la política? ¿De qué recursos dispone el programa? ¿Cómo fue implementado el programa?*
- **Preguntas normativas:** tratan de determinar **si las cosas son como deberían ser** —Ejemplos: *Los objetivos de la política analizada, ¿son consistentes con los objetivos de las demás políticas gubernamentales? Los objetivos del programa ¿son realistas para el tiempo y los recursos disponibles? ¿Justifican los beneficios obtenidos los recursos invertidos en el programa o la política?*
- **Preguntas de causa y efecto:** tratan de determinar en qué medida la política o el programa evaluado ha “marcado la diferencia”, en el sentido de que los cambios observados son **atribuibles** a esa política o a ese programa —Ejemplos: *¿Cuánto contribuyó la política a mejorar el bienestar de los ciudadanos? ¿En qué medida tuvo el programa los efectos deseados en la población beneficiaria?*

Tabla 4. Categorías de preguntas que pueden responder las evaluaciones

Tipos de preguntas de evaluación		
Preguntas descriptivas	Preguntas normativas	Preguntas de causa y efecto
• ¿Qué objetivos persigue el programa o la política? • ¿Quiénes son los principales actores involucrados en la política? • ¿Cuál es la población beneficiaria del programa? • ¿Cuáles son los instrumentos a través de los cuales se pretende lograr los objetivos de la política? • ¿Qué servicios proporciona el programa a la población beneficiaria? • ¿Cómo se registra la población beneficiaria en el programa? • ¿Existen diferencias en cuanto a cómo se implementa el programa en distintas zonas geográficas? • ¿Está satisfecha la población beneficiaria con los servicios recibidos? • ¿Cuánto cuesta el programa?	• Los objetivos de la política analizada, ¿son consistentes con los objetivos de las demás políticas gubernamentales? • ¿Responde el diseño del programa a las necesidades de la población beneficiaria? • ¿Es la dotación de recursos del programa suficiente en comparación con sus objetivos? • ¿Se está implementando adecuadamente el programa o la política? • ¿Logró el programa o la política los objetivos que tenía previstos? • ¿Se ha gastado más recursos de los previstos para llevar a cabo las actividades del programa? • ¿Justifican los beneficios obtenidos los recursos invertidos en el programa o la política?	• ¿Cuánto contribuyó la política a mejorar el bienestar de los ciudadanos? • ¿En qué medida tuvo el programa los efectos deseados en la población beneficiaria? • ¿Tiene el programa algún efecto indirecto (positivo o negativo) sobre otras personas distintas de la población beneficiaria?

Fuente: Elaboración propia.

Las preguntas de evaluación se suelen articular en torno a uno o varios de los siguientes **cinco criterios**⁵:

- La **pertinencia** o medida en que los objetivos de la intervención son congruentes con los requisitos de los beneficiarios, las necesidades del país, las prioridades globales y las políticas de los asociados y donantes;
- La **eficacia** o medida en que se lograron o se espera lograr los objetivos de la intervención, tomando en cuenta su importancia relativa;
- La **eficiencia**, o medida en que los insumos (recursos, tiempo, etc) se han convertido en resultados;
- El **impacto** o medida en que la intervención ha tenido directa o indirectamente efectos positivos y negativos de largo plazo, primarios y secundarios, ya sea de manera intencionada o no intencionada;
- La **sostenibilidad** o medida en que los beneficios de una intervención se mantienen en el tiempo una vez ésta ha concluido.

Además de en los cinco criterios de evaluación anteriores, algunos estudios de evaluación ponen el énfasis en otros criterios como:

- La **focalización** o medida en que las actividades se concentran en grupos de la población beneficiaria considerados de atención prioritaria;
- La **cobertura** o medida en que la intervención es accesible para todas las personas beneficiarias;
- La **participación** o medida en que determinados actores —por ejemplo, organizaciones de la sociedad civil o la población beneficiaria— están involucrados en la planificación, en las actividades y en la evaluación de los resultados de la intervención;
- La **coherencia** o medida en que los objetivos de la intervención son adecuados para resolver los problemas planteados y los instrumentos propuestos son consistentes para alcanzar los objetivos;
- La **apropiación** o medida en que las instituciones del país objeto de la intervención están identificadas con sus objetivos e involucradas activamente en sus actividades;
- El **alineamiento**, o medida en que la intervención es consistente con las estrategias de desarrollo y con los sistemas y procedimientos del país;
- La **armonización** o medida en que la intervención está coordinada con otras intervenciones similares o coincidentes en sus objetivos en el mismo país.

5. Estos cinco criterios tienen su origen en una recomendación del Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE para la evaluación de programas de desarrollo internacional.

Tipos de evaluación

Una de las principales ventajas de la evaluación es la gran variedad de enfoques, métodos y herramientas que emplea, de modo que siempre es posible elegir el tipo de evaluación que mejor se adecúa a la naturaleza de la cuestión que se pretende evaluar, al contexto de la política o el programa evaluado, y al tiempo y los recursos disponibles. Por otra parte, esta versatilidad dificulta la categorización de todos los tipos de evaluación existentes, que se definen atendiendo a criterios tan dispares como el enfoque teórico en que se fundamenta, la finalidad principal del estudio, los aspectos del programa o la política en que se centra, el momento en que se lleva a cabo, la composición del equipo evaluador y los métodos de recopilación y análisis de datos empleados. La Tabla 5 ofrece un resumen, no exhaustivo, de algunas de las tipologías de evaluación más frecuentemente empleadas.

Tabla 5. Tipologías de evaluación⁶

Tipologías de evaluación (*)				
↓				
Enfoque teórico en que se fundamenta	→	Racionalista	Pluralista	Participativa
		Trata de separar lo más posible la recogida de datos de la descripción de los hechos y los puntos de vista del evaluador y las partes interesadas	Trata de incluir lo más posible los puntos de vista, ideologías y valores de todas las partes interesadas	Trata de involucrar a socios y otras partes interesadas en el proceso de evaluación
Finalidad principal	→	Prospectiva	Formativa	Sumativa
		Dirigida a valorar los posibles resultados del programa para decidir acerca de su viabilidad y/o mejorar su diseño	Dirigida a aprender cómo se está llevando a cabo el programa con el fin de mejorar su desempeño	Dirigida a determinar hasta qué punto se lograron los resultados esperados del programa para decidir respecto a su continuidad o ampliación
Aspectos del programa o la política en que se centra	→	Centrada en objetivos	De procesos	De impacto
		Se centra en valorar hasta qué punto un programa consigue objetivos claros y específicos	Se centra en comprender el modo en que un programa está siendo implementado	Se centra en medir hasta qué punto el programa ha generado efectos en el comportamiento y valores de la población beneficiaria e impactos en el conjunto de la sociedad

6. Desarrollado a partir de: Gloria Rubio (2011): "The Design and Implementation of a Menu of Evaluations", The Nuts & Bolts of M&E Systems. Banco Mundial.

Tabla 5. Tipologías de evaluación (cont.)

Tipologías de evaluación (*)			
↓			
Momento en que se lleva a cabo	→	Ex ante / Prospectiva	Intermedia
		Evalúa el programa antes de que comience	Evalúa el programa mientras está siendo implementado
Equipo evaluador que la realiza	→	Interna	Semi-independiente
		Llevada a cabo por personal de la organización evaluada	Llevada a cabo por personal de la organización evaluada adscrito a una unidad independiente de la unidad responsable del programa
Métodos de recogida y análisis de datos empleados	→	Cuantitativa	Cualitativa
		Emplea métodos cuantitativos para la recogida y el análisis de datos	Emplea métodos cualitativos para la recogida y el análisis de datos

(*) Tipologías no excluyentes entre sí, de modo que un estudio de evaluación normalmente se adscribirá a varias de ellas —por ejemplo, una evaluación *final* podrá haber sido llevada a cabo por un equipo evaluador *externo*, ser *sumativa* atendiendo a su finalidad principal y *mixta* de acuerdo con los métodos de recogida y análisis de datos empleados.

También es preciso observar que los abordajes pueden variar dependiendo de la evaluación y trabajar tanto a nivel de diseño como a nivel de proceso y resultados al mismo tiempo.

II. Evaluar las políticas públicas

¿Qué son las políticas públicas?

Una **política pública**⁷ puede definirse como la utilización estratégica e intencionada de un conjunto de instrumentos por parte de las autoridades públicas con el fin de desencadenar, impulsar, frenar o evitar un cambio o una serie de cambios en la sociedad. En este sentido, se ha enfatizado el carácter dinámico y la naturaleza cambiante de las políticas públicas, que evolucionan continuamente al modificar o sustituir sus objetivos o sus instrumentos para adaptarse a cambios en el contexto o en las prioridades políticas⁸. Se trata, por tanto, de intervenciones públicas *complejas*, que pueden desarrollarse en varios niveles administrativos (nacional, regional, local...) y ámbitos (organizacional, sectorial...), y que son llevadas a cabo de manera *sistémica* con el fin de influir en una parte o en el conjunto de la sociedad.

El desarrollo de una política pública normalmente requerirá combinar varios **instrumentos** de distinta naturaleza, incluyendo:

- **Reformas legislativas;**
- **Cambios regulatorios y acciones administrativas** delimitadoras de derechos u obligaciones;
- Modificaciones de normas, directrices, principios o prácticas **organizacionales;**
- Cambios en los objetivos, el diseño y/o las **dotaciones presupuestarias** de programas y proyectos.

7. Dentro de la pluralidad de definiciones de *política pública* existentes se ha señalado (AEVAL, 2015) una serie de elementos comunes, en particular: (i) La existencia de un problema público que requiere una intervención pública para su resolución; (ii) La adopción de una decisión para resolverlo; (iii) La coexistencia de múltiples actores; y (iv) La política pública como un proceso de carácter cíclico. Además de estos elementos, en la presente guía se considera la utilización de diversos instrumentos de distinta naturaleza como un elemento definitorio de las políticas públicas —por contraposición a otros niveles de intervención menos complejos como los *programas* y los *proyectos* que también son frecuentemente objeto de M&E —v. Tabla 6.

Hay otras definiciones; Thomas Dye, por ejemplo, definen política pública como “todo lo que los gobiernos deciden hacer o no hacer” Dye, Thomas R. (2008): *Understanding Public Policies*, 12th Edition, Pearson Prentice Hall, New Jersey. Ver también Subirats, J. Knoepfel, P., Larrue, C. y Varone, F (2008) *Análisis y Gestión de Políticas Públicas*, Barcelona, Ariel 2008

8. EC (2004). “Annex F: Evaluation of policies: Various aspects of policies”.

Dependiendo del peso relativo de cada uno de estos instrumentos en la política se suele distinguir entre:

- **Políticas legislativas:** impulsadas fundamentalmente mediante la elaboración y aprobación por representantes electos de leyes o decretos.
- **Políticas regulatorias:** desarrolladas a través de cambios en las normas, directrices, principios o métodos desarrollados por agencias gubernamentales con autoridad regulatoria sobre la producción y/o el suministro de determinados bienes o servicios.
- **Políticas organizacionales:** implementadas dentro de una agencia u organización determinada mediante el establecimiento de procedimientos, incentivos o prácticas⁹.
- **Políticas presupuestarias:** llevadas a cabo mediante la determinación o modificación de los niveles de ingresos y gastos públicos, de las prioridades de gasto y de las dotaciones presupuestarias de los programas.

Dada la diversidad de políticas públicas existentes y la heterogeneidad de los instrumentos empleados, existe una gran variedad en cuanto a los efectos e impactos generados, así como respecto a los actores involucrados, los recursos necesarios y el horizonte temporal de cada una de ellas. Por este motivo, en contraposición con otros niveles de intervención más simples como los *programas* o los *proyectos*—cuya *teoría de cambio* puede en algunos casos resumirse como la *cadena de resultados* secuencial que vincula los recursos empleados con las actividades realizadas y los resultados obtenidos¹⁰— el análisis de las políticas públicas debe abordarse desde una **perspectiva sistémica**, teniendo en cuenta no solo las relaciones de causalidad directas que se establecen entre dos variables (por ejemplo, entre las actividades realizadas por el programa y los servicios brindados a la población beneficiaria), sino también cómo esas relaciones afectan a otras variables (por ejemplo, a la provisión de otros servicios o a la satisfactoria ejecución de otros instrumentos de la política) y *al conjunto del sistema*.

9. Adaptado de: US CDC (2015). Brief 1: Overview of Policy Evaluation: “What is Policy Evaluation?”.

10. En el caso del análisis de programas de envergadura, especialmente cuando constan de varios componentes, puede ser también más adecuado emplear un enfoque sistémico.

Tabla 6. Diferencias habituales entre los proyectos, los programas y las políticas públicas¹¹

	Proyectos	Programas	Políticas públicas
Principales actores involucrados	Unidad responsable de la gestión del proyecto	Departamento(s) y/o agencia(s) gubernamentales responsables de la planificación y de la ejecución del programa	Parlamento, Consejo de Ministros, Ministerio de Finanzas, departamentos y agencias responsables de la ejecución de los instrumentos de la política pública
Niveles de resultados en que se centran	Productos	Productos y efectos ¹²	Efectos e impactos
Finalidad	Mejorar la dotación de un bien o el acceso a un servicio por una población determinada	Desencadenar una serie de efectos (cambios de valores, percepción o comportamiento) en una población determinada	Contribuir a generar, acelerar o atenuar una serie transformaciones sociales en un ámbito político determinado
Medios	Creación/suministro de un bien o servicio	Realización de forma coordinada de una serie de proyectos orientados a un fin común	Combinación de una serie de instrumentos, incluidos cambios legislativos, regulatorios, organizativos, en las asignaciones presupuestarias y programáticas.
Tiempo de duración	Corto plazo, generalmente, igual o inferior a un ejercicio presupuestario. ¹³	Corto o medio plazo, generalmente, uno o varios ejercicios presupuestarios.	Medio o largo plazo, una o varias legislaturas.

¿Qué es la evaluación de políticas públicas?

La **evaluación de políticas** se refiere a los principios, métodos y prácticas evaluativas empleadas para examinar el diseño, la implementación y los efectos e impactos de una política pública con el fin de comprender mejor su calidad, su valor y su utilidad. Si bien hay grandes similitudes en cuanto a los métodos, instrumentos y procedimientos empleados por la evaluación de programas/proyectos¹⁴ y la evaluación de políticas, también existen diferencias importantes entre ellas en cuanto a su objeto, el nivel de análisis en que operan, el grado de control que se tiene sobre las fronteras del objeto de estudio,

11. Elaboración propia.

12. Algunos programas de envergadura es posible que estén diseñados para que, además de suministrar productos y tener efectos en la población beneficiaria, contribuyan a determinados impactos.

13. Si bien hay casos, como Paraguay, en los que un proyecto puede durar más de un ejercicio presupuestario.

14. Dado que las diferencias entre la evaluación de proyectos y la evaluación de programas son mínimas en comparación con las diferencias entre éstas y la evaluación de políticas, por simplicidad en esta guía —a menos que se especifique lo contrario— la expresión *evaluación de programas* se refiere tanto a la evaluación de programas como de proyectos. Sobre la definición de evaluación de políticas públicas se puede ver también entre otros Carol H. Weiss (1998) *Evaluation: Methods for Studying Programs & Policies* 2nd edition. Prentice Hall; También CAD/ OCDE, <http://www.oecd.org/fr/developpement/evaluation/>

el coste y complejidad de la recogida de datos, y la dificultad para extraer conclusiones válidas sobre los resultados obtenidos que sean aplicables a otros programas y políticas similares —v. Tabla 7.

Tabla 7. Diferencias entre la evaluación de programas y la evaluación de políticas

Evaluación de programas/proyectos	Evaluación de políticas
• Estudio de carácter específico, centrado en determinados aspectos y en los resultados del programa evaluado.	• Estudio de carácter sistémico, centrado en las interacciones entre los distintos instrumentos de la política y en sus resultados sobre una comunidad determinada o sobre el conjunto de la sociedad.
• Fronteras de estudio delimitadas por las características del programa evaluado, su contexto y los individuos, organizaciones y comunidades involucradas.	• Fronteras de estudio más difíciles de delimitar y frecuentemente cambiantes a lo largo del tiempo.
• El número y tipos de actores involucrados pueden variar considerablemente de un programa a otro dependiendo de su naturaleza y complejidad.	• Generalmente, mayor número y diversidad de actores involucrados que en la evaluación de programas.
• En ocasiones es posible identificar un grupo de comparación válido con el que estimar los efectos e impactos del programa.	• Suele ser difícil identificar una comunidad no afectada por una política y cuyas características le permiten servir de grupo de comparación para estimar el impacto de esa política.
• El coste y dificultad técnica de la recogida de datos varía en función del objeto de estudio y de las características del programa evaluado.	• En general, el coste y la dificultad técnica son mayores en la evaluación de políticas que en la evaluación de programas.
• En el caso de tipos de programas ampliamente extendidos, de los que se dispone de numerosos estudios, es posible extraer conclusiones generales mediante la realización de estudios de síntesis o metaestudios.	• Dificultad para extraer conclusiones generalizables a políticas realizadas en países o momentos diferentes al contexto de la política evaluada.
• Útil para rendir cuentas a los responsables del programa y a la sociedad y para informar decisiones gerenciales acerca de la continuidad, expansión o transformación del programa evaluado.	• Útil para rendir cuentas a la sociedad y para informar la formulación de nuevas políticas y decisiones sobre posibles revisiones de prioridades políticas o reformas de políticas existentes.

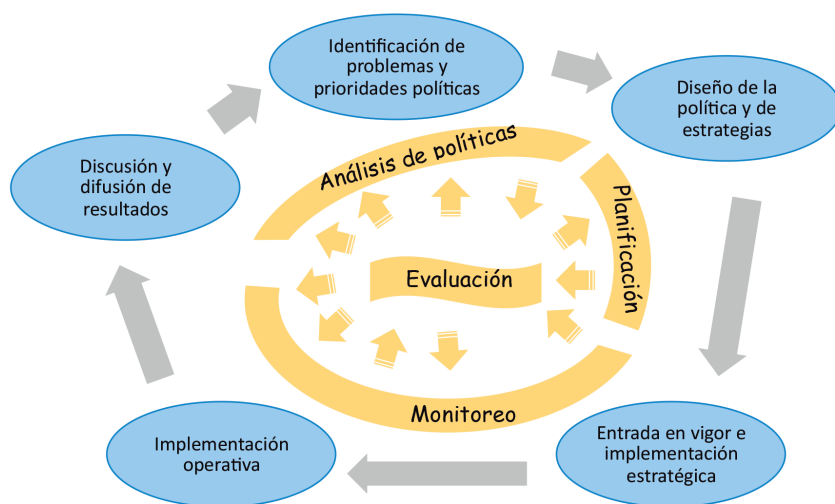
¿Para qué sirve la evaluación de políticas públicas?

Como muestra la Figura 1, la evaluación de políticas puede ser útil a lo largo del ciclo de formulación, desarrollo y rendición de cuentas de las políticas públicas:

- Para informar la **discusión de los resultados de las políticas existentes** y el análisis de las distintas alternativas planteadas durante la fase de **identificación y formulación de la política**;

- Para documentar el contexto y modo en que la política fue **concebida, formulada y aprobada**;
- Para examinar la **conformidad** y la **coherencia** de la política con otras políticas existentes;
- Para examinar si la **estrategia** diseñada, los **recursos** asignados y los **instrumentos** empleados son los más adecuados para alcanzar los objetivos planteados;
- Para informar posibles cambios en la **orientación** de la política o en el modo en que está siendo implementada;
- Para determinar los **resultados** de la política y su **valor añadido**;
- Para contribuir a una **base de evidencias** con la que informar decisiones acerca de la **continuidad y/o expansión de la política evaluada**, así como la **formulación e implementación de otras políticas** similares o relacionadas con la política evaluada;
- Para **rendir cuentas** a la ciudadanía del uso de los recursos públicos empleados para llevar a cabo la política evaluada.

Figura 1. La evaluación en el ciclo de formulación e implementación de políticas públicas¹⁵



Desafíos de la evaluación de políticas públicas en relación con la evaluación de programas

Dada la naturaleza sistémica y evolutiva de las políticas públicas, la evaluación de políticas suele ser más compleja que la evaluación de programas. Esto plantea una serie de dificultades que deben tenerse en cuenta a lo largo de todo el proceso evaluativo,

15. Elaboración propia.

empezando por la identificación de los ámbitos de decisión de realizar la evaluación, la identificación del objeto de estudio y la elección del método de evaluación, hasta la implementación y utilización del estudio. La Tabla 8 resume algunas de las dificultades más habituales en la evaluación de políticas, así como algunas de las soluciones posibles para cada una de ellas.

Tabla 8. Principales desafíos de la evaluación de políticas públicas¹⁶

Desafíos de la evaluación de políticas públicas	Posibles soluciones
Desconfianza hacia la función de evaluación o desconocimiento de los métodos para evaluar políticas.	- Empezar evaluando una política sencilla, que tenga pocos componentes, y de una repercusión limitada. - Aproximarse e intensificar el diálogo tanto con socios internos como con socios de otras agencias. - Fomentar la cultura de la evaluación a nivel gubernamental - Capacitar sobre evaluación a todos los niveles involucrados en los procesos de política pública - Implementar modalidades de evaluación como el <i>aprender haciendo</i> (<i>learning by doing</i>).
Falta de capacidad para influir en cómo se implementa la política.	- Intensificar el monitoreo de la política o llevar a cabo una evaluación de procesos para comprender mejor el modo en que está siendo implementada. - Definir el sistema de roles y responsabilidades para los diferentes actores.
Ritmo vertiginoso de la política.	- Intentar siempre que sea posible desarrollar el plan de evaluación antes de que comience la implementación de la política. - Identificar indicadores potenciales para planificar lo antes posible la recogida de información.
Presiones políticas para lograr resultados inmediatos.	- Identificar y evaluar los resultados obtenidos en el corto y en el medio plazo además de los impactos de la política en el largo plazo. - Generar una normativa que refuerce la transparencia y divulgación de los resultados - Presentar niveles de avance del proceso a las personas responsables de tomar decisiones
Ausencia de una base sólida de evidencias para apoyar la política.	- Colaborar con socios (regionales) para identificar evaluaciones u otros estudios no publicados que puedan ser de utilidad para informar la política. - Evaluar las distintas fases de la política (formulación, implementación e impacto) para apoyar la interpretación de los resultados que se obtengan.
Desafíos externos (contexto económico desfavorable, atención pública...)	- Valorar los factores contextuales en la medida que sea posible. - Emplear un plan de evaluación en el que se midan tanto los resultados de largo plazo como los resultados de corto y medio plazo vinculados a ellos.

16. Traducido de: US CDC (2015). Brief 1: Overview of Policy Evaluation: "Policy Evaluation Challenges".

Tabla 8. Principales desafíos de la evaluación de políticas públicas (cont.)

Desafíos de la evaluación de políticas públicas	Posibles soluciones
• Ausencia de datos o dificultades para obtener datos adecuados.	• Identificar fuentes de información existentes y explorar la posibilidad de cruzar datos para expandir las posibilidades del análisis de la evaluación.
• Falta de medidas adecuadas.	• Reunirse con socios para identificar y desarrollar medidas adecuadas. • Acercarse a comunidades u otros agentes que han llevado a cabo evaluaciones parecidas.
• Dudas acerca de cuánta participación en el desarrollo de la política es aceptable.	• Solicitar una clarificación respecto a las reglas de participación. • Identificar socios no gubernamentales que dispongan de suficiente capacidad y experiencia como para evaluar algunos aspectos de la política. • Conocer los intereses de los diferentes actores que eventualmente se vean involucrados
• Dificultades para identificar un grupo de comparación válido.	• Considerar diseños alternativos. • Explorar la posibilidad de realizar comparaciones entre grupos de beneficiarios.
• Obtención de resultados contradictorios.	• Triangular con otras fuentes de información y/o métodos. • A la hora de ponderar los resultados, tener en cuenta la calidad del indicador y del método de medición empleado.
• Desfase entre los momentos en que se publican los datos y en que se necesita disponer de la evaluación.	• Considerar en el plan de evaluación los factores que puedan afectar a la disponibilidad de los datos cuando se necesiten. • Dirigirse directamente a la agencia que recopila los datos en lugar de esperar a que los datos sean publicados.

¿Qué políticas públicas evaluar?

Aunque existe una gran heterogeneidad entre evaluaciones en términos del tiempo y los recursos necesarios para llevarlas a cabo, evaluar una política pública y utilizar sus conclusiones y recomendaciones son tareas que requieren esfuerzo y atención, por lo que es importante ser estratégicos a la hora de determinar en el conjunto de políticas públicas de un país cuáles, y qué aspectos de ellas, deben ser evaluadas y realistas al establecer el alcance y los objetivos de cada evaluación. Algunos criterios que pueden orientar la elección de las políticas públicas a evaluar son:

- Políticas altamente prioritarias para el gobierno;
- Políticas de las que se dispone de escasa evidencia, o de una evidencia limitada o fragmentada, sobre sus costes, sus resultados o sus interacciones con otras políticas e intervenciones públicas;
- Políticas que ofrecen un mayor potencial para mejorar el bienestar de los ciudadanos o para evitar un mal al conjunto o a una parte de la sociedad;

- Políticas que suscitan una mayor atención por parte de responsables políticos y de la ciudadanía¹⁷.

¿Cómo evaluar las políticas públicas de un país?

Al igual que ocurre con la evaluación de programas, y con el M&E en general, la evaluación de políticas es una tarea compleja en la que se conjugan tanto elementos de carácter metodológico y técnico como aspectos políticos y culturales. Se ha señalado (Kusek & Rist, 2005) que en la construcción de un sistema de M&E basado en resultados concurren retos políticos y técnicos, siendo frecuentemente los retos políticos los más difíciles de superar. En el caso de la evaluación de políticas los factores de carácter político suelen ser determinantes en aspectos tan importantes como la identificación de las políticas que deben ser evaluadas, el establecimiento del objeto y enfoque de las evaluaciones seleccionadas, la concesión al equipo evaluador de recursos y acceso a informantes clave y la apropiación y utilización de los resultados por parte de la organización que lleva a cabo o encarga la evaluación. Los factores técnicos también deben ser tenidos en cuenta para hacer frente eficazmente tanto a los desafíos inherentes a la evaluación de políticas (v. Tabla 8) como a las limitaciones y los obstáculos específicos de naturaleza institucional que puedan surgir debido a cambios en las prioridades políticas o en el contexto en que se desarrolla el estudio.

En general, como estrategia para desarrollar exitosamente la función de evaluación de las políticas de un país suele ser mucho más eficaz prever los problemas que puedan surgir y, en la medida de lo posible, evitarlos que intentar resolverlos una vez éstos se han planteado. Una buena planificación es, por tanto, esencial para garantizar un suministro adecuado de evaluaciones de calidad y útiles, en el sentido de que sus conclusiones y recomendaciones sean aplicadas y contribuyan a mejorar la efectividad y la sostenibilidad de las políticas públicas del país. De igual modo, en la evaluación de políticas es fundamental saber actuar con **flexibilidad** para poder adaptar la agenda de evaluaciones y los estudios a los cambios en las prioridades y el contexto político del país. En definitiva, se trata de emplear en cada momento los métodos e instrumentos más adecuados para realizar evaluaciones de calidad, útiles y que estén disponibles en el momento en que se necesita informar los debates y las decisiones de los responsables gubernamentales y representantes políticos a quienes van dirigidas.

17. Estas últimas pueden determinarse a través de las encuestas a la ciudadanía que son realizadas periódicamente por las agencias nacionales estadísticas y periódicamente o de manera puntual por universidades, centros de investigación, fundaciones u otras entidades de la sociedad civil y el sector privado.

III. Ocho pasos para evaluar las políticas públicas de un país

Como cualquier otra tarea compleja, el modo más eficaz para evaluar con éxito las políticas de un país es dividir esta tarea en partes más sencillas y fáciles de abordar. Un modo de hacerlo es pensar en las principales fases del proceso de evaluación de las políticas de un país como en una secuencia de pasos que, si bien no prevén todos los problemas que puedan surgir, nos permitirán enfrentarnos sobre una base sólida con las dificultades que se presenten, tanto las propias de toda evaluación de políticas como las específicas de las evaluaciones que se vaya a realizar.

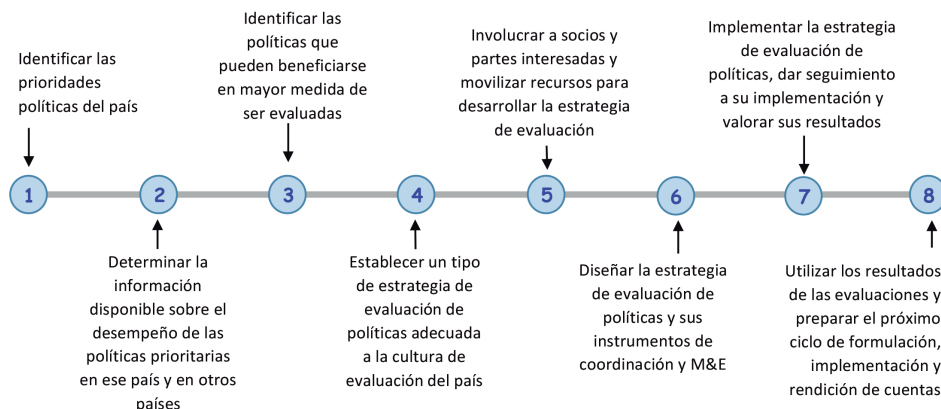
En la Figura 2 se proponen los siguientes **ocho pasos para evaluar las políticas públicas de un país**, que serán desarrollados en las secciones siguientes:

1. Identificar las **prioridades políticas** del país;
2. Determinar la **información disponible** sobre los resultados de las políticas prioritarias en el pasado y en otros países (valoración de otras experiencias de evaluación);
3. Identificar las políticas que pueden **beneficiarse** en mayor medida de ser evaluadas;
4. Establecer una **estrategia** de evaluación de políticas adecuada a la **cultura de evaluación** de cada país;
5. Involucrar a **socios y partes interesadas**, y movilizar **recursos** para desarrollar la estrategia de evaluación;
6. Diseñar la **estrategia de evaluación de políticas** y sus **instrumentos de coordinación y M&E**;
7. **Implementar** la estrategia de evaluación de políticas, dar **seguimiento** a su implementación y valorar sus **resultados**;
8. Dar seguimiento a la **utilización de los resultados** de las evaluaciones y preparar el próximo ciclo de formulación, implementación y rendición de cuentas.

Estos ocho pasos propuestos para evaluar las políticas públicas de un país están pensados para el supuesto de que existe una organización, unidad o grupo (por ejemplo, una agencia nacional de evaluación, un departamento nacional de planeamiento o una comisión nacional de M&E) responsable de diseñar o proponer un programa o una

agenda de evaluaciones para el conjunto de las políticas públicas del país. Cabe señalar que el caso más frecuente suele ser la coexistencia de varias agencias, unidades y comisiones con distintas atribuciones en materia de M&E, al que nos referiremos más adelante¹⁸.

Figura 2. Ocho pasos para evaluar las políticas públicas de un país¹⁹



Paso 1.–Identificar las prioridades políticas del país

El primer paso para evaluar las políticas públicas de un país es identificar las políticas prioritarias del mismo con el fin de determinar cuáles podrían ser las principales necesidades de evaluación de cada departamento y poder de esta manera establecer criterios objetivos para dirigir los esfuerzos del sistema de evaluación. Dada la naturaleza cambiante de los procesos políticos y, por tanto, también de la evaluación de políticas públicas, a la hora de determinar las prioridades políticas de un gobierno suele ser de utilidad establecer un **periodo de tiempo de referencia** —por ejemplo una legislatura— en el que centrar el análisis, y señalar aquellas políticas que puedan tener un horizonte temporal mayor —por ejemplo, en el caso de planes de nacionales desarrollo, pactos de Estado o políticas consensuadas con otros países u organizaciones internacionales²⁰.

Si bien las líneas generales de la política gubernamental suelen estar documentadas en las comparecencias ante el Parlamento y en otras intervenciones públicas del Primer Ministro²¹—especialmente, en los **discursos de investidura** y en los **discursos**

18. V. Tabla 12, en el Paso 4 de esta sección.

19. Elaboración propia.

20. Un ejemplo de política internacional con un horizonte temporal superior a una legislatura es el acuerdo, alcanzado en Septiembre de 2015 por 193 países de la Organización de las Naciones Unidas, para lograr 17 *Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)* —cuantificables mediante 169 metas— en 2030.

21. Y, en regímenes presidencialistas y monarquías, también del Jefe de Estado.

sobre el estado de la nación—, es menos frecuente que en ellas se muestre explícitamente una priorización entre las distintas líneas generales mencionadas. Por ello, para identificar las políticas prioritarias la unidad responsable de diseñar e impulsar la evaluación de políticas en el país necesitará normalmente consultar con el gabinete de la oficina del Primer Ministro o de la Presidencia, y con los gabinetes de los distintos ministerios²². Asimismo, puede ser de utilidad consultar los siguientes documentos:

- **Declaraciones parlamentarias** apoyadas por la mayoría o por la totalidad de miembros del poder legislativo²³.
- **Pactos de Estado** consensuados y firmados por la mayoría de los partidos políticos, organizaciones de la sociedad civil y otros actores relevantes sobre una política determinada²⁴.
- **Acuerdos multilaterales o bilaterales** alcanzados con otros países o con organizaciones internacionales.
- **Acuerdos marco** alcanzados en **conferencias sectoriales** u otras comisiones de ámbito temático con organizaciones de la sociedad civil u otros agentes —por ejemplo, sindicatos y organizaciones empresariales.
- En los países de estructura administrativa descentralizada, acuerdos en **comisiones interterritoriales** con presencia de representantes de distintos niveles administrativos —gobiernos estatales/regionales y municipales/locales.
- **Otras declaraciones públicas** del Primer Ministro —fuera del ámbito parlamentario— o de altos dignatarios del gobierno²⁵.
- El **programa electoral** con el que el partido o los partidos que constituyen el gobierno se presentaron a las elecciones.

En la práctica, los documentos que, de forma retrospectiva, posiblemente reflejen mejor las prioridades políticas del país sean las sucesivas **leyes de presupuestos** que se aprueben a lo largo de la legislatura, en las que normalmente se establecen explícitamente **prioridades de gasto** de carácter sectorial o transversal vinculadas a los programas presupuestarios.

Una vez identificadas las fuentes de información sobre las prioridades políticas del país, el siguiente paso es procesar la información recabada. La utilización de **técnicas**

22. Cabe señalar que, en general, no corresponderá a la unidad responsable de liderar la evaluación de políticas de un país definir las prioridades de la política gubernamental, que normalmente le corresponderá a la oficina del Primer Ministro (o de la Presidencia), al Ministerio de Finanzas o, si lo hubiera, a un departamento especializado, por ejemplo el Ministerio de Planificación. La responsabilidad de la agencia nacional de evaluación (o de la unidad equivalente en caso de no existir ésta) será, en cambio, proporcionar información pertinente, puntual y de calidad para informar los debates tanto internos como públicos en los que se establecen las prioridades políticas del país y, una vez establecidas, conocerlas para informar las prioridades de la función de evaluación.

23. Por ejemplo, las Declaraciones del Parlamento Europeo, o las *Early Day Motion* de la Cámara de los Comunes en el Reino Unido.

24. Por ejemplo, en España todos los partidos políticos con representación parlamentaria firmaron en 1995 el conocido como *Pacto de Toledo*, dirigido a garantizar la sostenibilidad del sistema nacional de pensiones.

25. Por ejemplo, en políticas sectoriales las declaraciones del Ministro competente en la materia y en políticas bilaterales las declaraciones realizadas por los Embajadores de los dos países involucrados.

de codificación y análisis cualitativo puede ser de utilidad para clasificar sistemáticamente las fuentes disponibles y organizar los datos de modo que se pueda elaborar un **listado de las principales políticas —sectoriales y transversales— del país**, así como de las **prioridades** que se haya establecido —de manera explícita o implícita— entre ellas²⁶.

Una tarea fundamental en esta fase será identificar las **prioridades de la política de evaluación del país** y, en particular, la posible existencia de **mandatos legales, compromisos internacionales** u otros factores de carácter institucional o político que puedan determinar u orientar el desarrollo del próximo ciclo de evaluación de las políticas públicas de ese país.

Por último, es importante establecer una **comisión de alto nivel sobre planificación, monitoreo y evaluación** en la que estén representados los principales actores responsables del diseño y la implementación de políticas públicas con el fin de dotar al sistema de la flexibilidad suficiente para que pueda incorporar la evolución de las prioridades gubernamentales y adaptarse a los cambios que se produzcan en el contexto del país.

Paso 2.—Determinar la información disponible sobre el desempeño de las políticas prioritarias en ese país y en otros países

Establecer las prioridades de evaluación de un país requiere no sólo saber cuáles son las políticas prioritarias de ese país, sino conocer además qué se sabe acerca de las **dificultades encontradas** y de los **logros obtenidos** por tales políticas —o por políticas similares— en otros países. Para ello, en primer lugar se necesita disponer de **fuentes de información relevantes** y, en segundo lugar, emplear **métodos de análisis adecuados** que permitan organizar, valorar y sintetizar eficazmente la información recabada.

Si bien una parte considerable de las evaluaciones que se producen cada año siguen formando parte de la llamada *literatura gris* (no publicada) —y, cuando son divulgadas, es frecuente que sólo se haga público el informe final de evaluación, sin incluir ni los datos e instrumentos con que fueron elaboradas, ni la respuesta de la gerencia a sus recomendaciones—; en los últimos años se ha observado una clara tendencia hacia una publicación cada vez más sistemática de resultados y a facilitar el acceso a datos e instrumentos de las evaluaciones realizadas por organizaciones internacionales y gobiernos²⁷, de modo que en la actualidad existen numerosos **recursos para obtener**

26. Dependiendo de la mayor o menor abundancia de fuentes será necesario emplear herramientas de análisis más o menos sofisticadas. Para indexar, organizar y referenciar las notas tomadas puede bastar una hoja de cálculo pero, dependiendo de la complejidad de la información recabada, puede ser necesario recurrir a *software* especializado como, por ejemplo, *CAQDAS* —ampliamente utilizado en análisis cualitativo por su gran versatilidad y por ser gratuito.

27. Esta tendencia parece haberse acentuado desde la aprobación en 2008 del *Programa de Acción de Accra*, en el que más de 100 países y la mayoría de las organizaciones internacionales se comprometieron expresamente a aumentar el nivel de transparencia y la rendición de cuentas en relación con los resultados de las políticas y los programas de desarrollo.

información acerca del desempeño de las políticas e intervenciones públicas. La Tabla 9 muestra algunos de estos recursos que, como la *biblioteca virtual* de PREVAL, el *buscador de evaluaciones* de la Comisión Europea o el repositorio de evaluaciones de la *Iniciativa Internacional para la Evaluación de Impacto* (3ie), pueden ser un buen punto de partida para informarse sobre el desempeño que han tenido los distintos tipos de intervenciones y políticas públicas.

Tabla 9. Selección de fuentes de información sobre el desempeño de políticas públicas²⁸

Fuente	Descripción
EC-Evaluation	• Buscador de evaluaciones de la Comisión Europea organizadas por distintos ámbitos de políticas públicas
Plataforma Regional de Desarrollo de Capacidades en Evaluación y Sistematización de América (PREVAL)	• <i>Buenas prácticas</i>: notas de políticas sobre experiencias relevantes; • Biblioteca virtual sobre planificación seguimiento, evaluación y sistematización;
Oficina Independiente de Evaluación del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD-OIE)	• Centro de Recursos de Evaluación (ERC): Plataforma online con los informes de evaluación publicados el PNUD y otras agencias de NNUU (UNCDF, UNV, UN Women, etc).
International Initiative for Impact Evaluation (3ie)	• Notas de políticas y revisiones sistemáticas; • Repositorio de evaluaciones de impacto (financiadas y no financiadas por 3ie) y mapas de lagunas de evidencia.
Red de Evaluación del Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE (EvalNet)	• DAC Evaluation Resource Center (DEReC): Herramienta de búsqueda de informes de evaluación del Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE.
Iniciativa del Banco Mundial para la Evaluación de Impacto (DIME)	• Listado de evaluaciones de impacto del Banco Mundial por áreas temáticas.
Abdul Latif Jameel Poverty Action Lab (J-PAL) del MIT	• <i>Lecciones de Política</i>: Resúmenes de evidencias disponibles sobre la efectividad de algunas políticas públicas. • Base de datos de evaluaciones de impacto.

Determinar y valorar la información disponible sobre el desempeño de las prioridades políticas de un país puede ser una labor complicada, por lo que se recomienda apoyarse en los distintos métodos de investigación que han sido diseñados especialmente para sistematizar e integrar los resultados que proporcionan diversos estudios independientes sobre una cuestión determinada. El grado de sofisticación y el rigor analítico varía considerablemente entre estos métodos, desde los menos estructurados y rigurosos como las **revisiones narrativas** hasta los más estructurados y rigurosos como las **revisiones de síntesis** y, entre éstas, los **meta-análisis** (Tabla 10). La elección del método más adecuado para averiguar las evidencias disponibles sobre una

28. Elaboración propia.

determinada política dependerá de la complejidad de la política en consideración, de su carácter más o menos innovador²⁹, y del tiempo y los recursos disponibles para llevar a cabo esta tarea.

Tabla 10. Principales técnicas empleadas para sistematizar evidencias sobre políticas públicas³⁰

Revisión narrativa	Revisión sistemática	Meta-análisis
• Resumen de los enfoques adoptados, métodos empleados y resultados obtenidos por un conjunto de estudios individuales que abordan la misma cuestión o cuestiones similares o relacionadas.	• Análisis en el que se emplean métodos especialmente diseñados para identificar, valorar y sintetizar los resultados de varios estudios independientes que abordan la misma cuestión.	• Análisis en el que se emplean métodos estadísticos especialmente diseñados para poder integrar los resultados obtenidos por distintos estudios independientes que abordan una misma cuestión.
• Existen diversos formatos de revisión narrativa, dependiendo del objeto de estudio, del grado de homogeneidad o diversidad de los enfoques y métodos empleados en los estudios revisados, del presupuesto disponible y de las preferencias del investigador/a.	• A diferencia de las <i>revisiones narrativas</i>, en una <i>revisión sistemática</i> es necesario partir de una pregunta estructurada y aplicar un protocolo de investigación previamente establecido.	• Un <i>meta-análisis</i> se diferencia de una <i>revisión sistemática</i> en que, además de valorar y sintetizar los resultados de distintos estudios, el <i>meta-análisis</i> proporciona una estimación cuantitativa del resultado obtenido por los distintos estudios analizados.
• Aparte de disponer de acceso a fuentes documentales que se consideren relevantes, no existen requisitos especiales para realizar una revisión narrativa.	• Una <i>revisión sistemática</i> requiere disponer de acceso a todas las fuentes documentales relevantes sobre la cuestión analizada —incluidas publicaciones oficiales, artículos en revistas, bases de datos electrónicas y la <i>literatura gris</i>^a.	• Además de cumplir los requisitos de una <i>revisión sistemática</i>, para realizar un <i>meta-análisis</i> es necesario disponer de suficientes estudios que hayan abordado la misma cuestión y en los que se haya empleado estimadores estandarizados^b.
• Puede realizarse en menos tiempo y recursos que una <i>revisión sistemática</i> o un <i>meta-análisis</i>. Requiere que la persona que lleve a cabo el análisis tenga un conocimiento excelente sobre la cuestión analizada.	• En general, requiere más tiempo y recursos que una <i>revisión narrativa</i>. Es recomendable que sea realizada por al menos dos personas con buen conocimiento de la cuestión analizada y de las técnicas de análisis sistemático.	• Requiere más tiempo e información que una <i>revisión sistemática</i>. Además de un equipo que conozca bien la cuestión analizada, se necesita una persona experta en análisis estadístico con conocimiento de las técnicas de meta-análisis.

29. Cuanto más innovadora sea una política, más difícil será encontrar estudios de políticas similares y, por tanto, posiblemente no será necesario emplear técnicas muy sofisticadas para analizar las evidencias que existen sobre su desempeño.

30. Además de para sistematizar las evidencias disponibles sobre una política pública cualquiera, las revisiones narrativas, las revisiones sistemáticas y los meta-análisis también pueden emplearse para sistematizar cualquier otro cuerpo de evidencias —por ejemplo, los resultados obtenidos por un determinado tipo de intervención pública. Elaboración propia.

Tabla 10. Principales técnicas empleadas para sistematizar evidencias sobre políticas públicas (cont.)

Revisión narrativa	Revisión sistemática	Meta-análisis
Puede ser útil en estudios de carácter exploratorio o centrados en aspectos de una política que no requieran una síntesis o agregación rigurosa de los resultados.	Recomendable para abordar cuestiones o aspectos específicos de una política que se consideren relevantes y de los que se disponga de abundantes estudios.	Recomendable para abordar cuestiones o aspectos específicos de una política que se consideren relevantes y sobre los que se disponga de abundantes estudios cuantitativos.

^a Documentos producidos internamente en las organizaciones y que generalmente no son publicados fuera de la organización.

^b Por ejemplo, para realizar un meta-análisis sobre las evaluaciones en las que se haya estimado el efecto de un tipo de intervenciones sobre un indicador determinado, se necesitaría disponer de los resultados de varias evaluaciones de impacto en las que el tamaño del efecto de ese tipo de intervenciones haya sido estimado empleando como estimador la diferencia de medias, el riesgo relativo, o la relación de posibilidades (*odds ratio*) entre los grupos de tratamiento y control de cada estudio.

Paso 3.–Identificar las políticas que pueden beneficiarse en mayor medida de ser evaluadas

Tras haber identificado las prioridades políticas y la información disponible sobre el desempeño de cada política pública del país, el siguiente paso es determinar qué políticas podrían beneficiarse en mayor medida de ser evaluadas. De esta manera, se dispondrá de más elementos de juicio a la hora de decidir el tipo de estrategia que más se adecúa a la cultura de evaluación del país y para planificar los recursos y esfuerzos necesarios para desarrollarla. Un modo de llevar a cabo esta tarea es clasificar las políticas susceptibles de ser evaluadas en tres niveles de prioridad, mediante la elaboración de una matriz como la esbozada en la Figura 3:

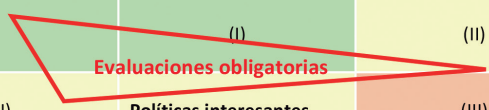
- **Prioridad I: Políticas que *precisan* ser evaluadas:** Políticas altamente prioritarias y sobre cuyo desempeño se tienen escasas evidencias;
- **Prioridad II: Políticas *interesantes* para ser evaluadas:** Políticas de prioridad media de cuyo desempeño se tiene escasas evidencias —o un cuerpo de evidencias *limitado* o *fragmentado*³¹—; y políticas altamente prioritarias de las que ya se disponga de un cuerpo sólido de evidencias;
- **Prioridad III: Políticas que pueden *no precisar* ser evaluadas:** Las políticas no prioritarias, especialmente cuando ya se dispone de una base de sólida de evidencias acerca del desempeño de ese tipo de políticas y el coste de evaluarlas es elevado.

31. *Limitado* en el sentido de que no existe un cuerpo de evidencias suficientemente sólido sobre el desempeño de la política en consideración por no haberse estudiado suficientemente, o por no haber obtenido evidencias significativas en los estudios realizados; o *fragmentado* en el sentido de que los estudios realizados permiten extraer conclusiones respecto a algunos aspectos relevantes de la política pero no respecto de otros, o sobre el desempeño de la política en determinados lugares o situaciones pero no en otros.

Por último, debe revisarse el marco legal y los compromisos gubernamentales e internacionales del país en materia de evaluación con el fin de identificar los instrumentos y ámbitos temáticos o transversales que hayan sido expresamente definidos como de **evaluación obligatoria**³².

Figura 3. Matriz para la priorización de políticas a evaluar³³

	Escasa disponibilidad de evidencias	Disponibilidad limitada y/o fragmentada de evidencias	Alta disponibilidad de evidencias
Políticas altamente prioritarias	Políticas que precisan ser evaluadas (I)	(I)	(II)
Políticas de prioridad media	(II)	Políticas interesantes para ser evaluadas (II)	(III)
Políticas no prioritarias	(III)	(III)	Políticas que pueden no precisar ser evaluadas (III)



Paso 4.–Establecer un tipo de estrategia de evaluación de políticas adecuada a la cultura de evaluación del país

Establecer un tipo de estrategia de evaluación de políticas públicas adecuada a la cultura de evaluación del país correspondiente es de vital importancia para el éxito de la misma. Las diversas experiencias internacionales sugieren que **no existe un modelo universal de función de evaluación** que garantice su satisfactoria aplicación en cualquier país y contexto. En su lugar, los sistemas de monitoreo y evaluación centrados en el logro de resultados que han resultado ser más eficaces y sostenibles fueron desarrollados por responsables de políticas y gerentes que supieron canalizar la voluntad política y los esfuerzos por mejorar el desempeño de los programas y las políticas públicas hacia la institucionalización de una función de evaluación consistente con el marco legal, la cultura administrativa y el contexto político de su país³⁴.

Por este motivo, se recomienda que antes de comenzar a diseñar la estrategia de evaluación se tengan en consideración los siguientes **factores que determinan la cultura de evaluación** de un país:

- El grado de **institucionalización** de la función de evaluación;
- La **estructura** del sistema de evaluación;

32. Cabe esperar que, de existir un mandato legal para evaluar determinadas políticas o intervenciones públicas, éstas se refieran a políticas altamente prioritarias o de prioridad media como muestra el triángulo rojo de la Figura 3.

33. Elaboración propia.

34. Para una explicación detallada de algunas experiencias internacionales en materia de institucionalización de la función de evaluación, véase: Furubo, Rist & Sandahl, eds. (2004) y Lázaro (2015).

- La mayor o menor **tradición de prácticas como la planificación, el monitoreo y la evaluación**; así como de la formulación de políticas y la toma de decisiones basadas en **evidencias**;
- La existencia de **organizaciones y comunidades de prácticas** —dentro de la administración, la sociedad civil, el sector privado o internacionales— que puedan contribuir activamente a desarrollarla.

El grado de **institucionalización de la función de evaluación** puede variar considerablemente de un país a otro en función de la existencia o no de un marco legal específico que la regule, de su carácter obligatorio o discrecional, de la mayor o menor extensión de la práctica de evaluación en el conjunto del sector público, de si se lleva a cabo de manera sistemática o esporádica, del grado de profesionalización de las personas responsables de desarrollarla y de hasta qué punto está integrada en los procesos de formulación de políticas, planificación de programas³⁵ y programación presupuestaria —v. Tabla 11.

Tabla 11. Requisitos para que se considere institucionalizada en un país la función de evaluación³⁶

Para que la evaluación se considere que está institucionalizada...		
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 devaluación (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 cuanto a la **estructura del sistema de evaluación**, se ha señalado³⁷ que puede tomar las siguientes configuraciones:

- **Monopolio**: una única organización o unidad dirige e impulsa la práctica de evaluación en el país—configuración frecuente en etapas incipientes de la institucionalización de su función de evaluación y en países de estructura administrativa centralizada;

35. Precisamente, una debilidad que siempre surge en los procesos de la planificación de las intervenciones públicas es la ausencia del componente de evaluación del programa, plan o política pública.

36. Fuente: EUROsociAL (2015). Manual de buenas prácticas en la sistematización de la evaluación de políticas públicas. Experiencias de América Latina. FIIAPP, Madrid.

37. Lázaro (2015) y Furubo, Rist & Sandahl (2002).

- **Pluralismo centralizado:** varias organizaciones y unidades con responsabilidades en materia de evaluación coexisten junto con una organización o comité especializado que ejerce un rol de coordinación y liderazgo en el sistema—se trata del modelo más habitual en América Latina;
- **Pluralismo puro**³⁸: existen numerosas organizaciones y comunidades de prácticas que llevan a cabo y utilizan evaluaciones, sin ajustarse a más normas y estándares que los propios de cada organización y los de la profesión, propio de países altamente descentralizados donde la práctica de evaluación está fuertemente arraigada, con independencia del mayor o menor grado de institucionalización de la función de evaluación;
- **Concurrencia fragmentada:** existen varias organizaciones o unidades con responsabilidades en materia de evaluación, sin ajustarse a más normas y estándares que los propios de cada organización y de la profesión, habitual en países con desarrollos incipientes de sus sistemas de evaluación y en transición o bien hacia un modelo *pluralista puro* o bien *monopolista*.

La consideración de este tipo de factores determinantes de la cultura de evaluación del país puede ayudar a elegir el tipo de estrategia de evaluación más eficaz, por ejemplo:

- En países cuyo sistema de evaluación tenga estructura *monopolista* y donde la función de evaluación esté altamente institucionalizada, un medio eficaz de desarrollar la estrategia de evaluación puede ser elaborar una **agenda o plan nacional de evaluaciones** con carácter anual o plurianual —en colaboración con los demás actores clave del sistema —v. Tabla 13;³⁹
- En países con un sistema de evaluación *pluralista puro* y donde la función de evaluación no esté muy institucionalizada, puede ser más eficaz concentrarse en la difusión de **normas y estándares internacionales**, la provisión de **herramientas y recursos** y el establecimiento de **incentivos** para la **transferencia de experiencias** y el desarrollo de **comunidades de prácticas**.
- En países con modelos de evaluación más próximos al *pluralismo centralizado* o a la *concurrencia fragmentada* pueden ser más eficaz desarrollar una **estrategia mixta**, que combine elementos de los dos enfoques anteriores, con un mayor o menor peso de cada uno de ellos en función del grado de institucionalización de la función de evaluación y de la mayor o menor tradición de la práctica de evaluación en el país.

38. Se sugiere el uso de este término para facilitar su diferenciación respecto del *pluralismo centralizado*.

39. En algunos países, como es el caso de Costa Rica, si bien es cierto no se dispone de una función de evaluación altamente institucionalizada, se ha iniciado con un proceso de fomentar la cultura de la evaluación (proceso incipiente) en las instituciones públicas, derivando esta acción en una Agenda Nacional de Evaluaciones.

La Tabla 12 describe los **tipos de cultura de evaluación** de distintos países de América Latina y Europa en función de la estructura de sus sistemas de evaluación y del grado de institucionalización de la función de evaluación en cada uno de ellos.

Tabla 12. Tipos de cultura de evaluación según el grado de institucionalización de la función de evaluación y de la estructura del sistema de evaluación en cada país⁴⁰

Estructura del sistema→ ↓ Grado de institucionalización	Monopolio	Pluralismo centralizado	Concurrencia fragmentada	Pluralismo puro
Política explícita de evaluación de políticas públicas y referencia a la evaluación en normas transversales	Chile	Costa Rica (*) Brasil (*)	Ecuador (*)	
Política explícita de evaluación de políticas públicas		Colombia		
Referencia a la evaluación en normas transversales y cláusulas en legislación sectorial		México Paraguay Perú, Uruguay	España	
Referencia a la evaluación en normas transversales (presupuesto, planeación...)		Países Bajos Reino Unido		Suecia
Cláusulas de evaluación en legislación sectorial		Francia	Bélgica	Alemania
Marco institucional de la función de evaluación poco formalizado			Italia	Finlandia

(*) En Costa Rica, Ecuador y Brasil la función de evaluación está establecida por mandato constitucional.

Paso 5.-Involucrar a socios y partes interesadas y movilizar recursos para desarrollar la estrategia de evaluación

En el desarrollo de la estrategia de evaluación de un país intervienen **diversos actores**, cada uno de ellos con **intereses** y **expectativas** distintas respecto de la función de

40. Elaboración propia a partir de: EUROsocial (2015), Lázaro (2015), Gunilla (2006) y Furubo, Rist & Sandahl (2002).

evaluación. Conocerlos e **involucrarlos activamente** desde las primeras etapas de formulación y aprobación de la estrategia son fundamentales para garantizar la **apropiación** de la misma por todos ellos lo que, a su vez, es esencial para movilizar los **recursos** y la **atención** que se necesitan para su exitosa implementación. Con este fin, las personas responsables de liderar el desarrollo de la política de evaluación de un país deberán, por su parte, prestar una especial atención al **establecimiento de roles y responsabilidades claras** para cada tipo de actor involucrado en la función de evaluación —v. Tabla 13— y a desarrollar una **comunicación eficaz** y dirigida de manera personalizada a cada uno de ellos —v. Tabla 14.

Tabla 13. Roles y responsabilidades más frecuentes en la institucionalización de la función de evaluación⁴¹

Actores	Roles y responsabilidades
Altos responsables del gobierno	• <i>Campeones</i> globales de la evaluación, la gestión para resultados y la toma de decisiones basadas en la evidencia en el sector público
Agencia central (por ejemplo, el Ministerio de Hacienda, el Ministerio de la Planificación, etc)	• <i>Campeones</i> y facilitadores de la elaboración e implementación de las actividades de planificación, monitoreo y evaluación; • Dirigir y coordinar los esfuerzos para desarrollar un marco nacional de resultados; • Centro de política gubernamental para el M&E: elaboración de directrices, definición de la normativa, elaboración de instrumentos y recomendaciones para los demás actores del sistema; • Supervisión y control de calidad sobre las actividades de M&E; • Realizar o promover evaluaciones de alto nivel sobre temas prioritarios; • Asesorar (acompañamiento técnico) a los técnicos gubernamentales en la elaboración de Términos de Referencia para la contratación de evaluaciones; • Desarrollar actividades de capacitación en materia de evaluación dirigida a los responsables de las unidades de planificación o encargados de los procesos de evaluación a nivel del sector público; • Facilitar el proceso de difusión de resultados de la evaluación entre los actores involucrados en el proceso; • Dar seguimiento del Plan de Acción para la implementación de recomendaciones derivadas de las evaluaciones; • Aconsejar a altos responsables del gobierno sobre cualquier cuestión de M&E; • Llevar a cabo o promover actividades de fortalecimiento de capacidades de M&E; • Promover la profesionalización y el desarrollo de comunidades de prácticas sobre M&E.
Otros ministerios y agencias implementadoras	• Crear oficinas internas y comités para apoyar y supervisar las iniciativas de M&E ; • Desarrollar marcos de resultados de ámbito ministerial/sectorial; • Llevar a cabo evaluaciones temáticas sobre la política o los programas de cada sector; • Comunicar los resultados de la política sectorial y participar en discusiones políticas y presupuestarias.

41. Elaborado a partir de: EUROSociAL (2015), Karkara, et al (2013).

Tabla 13. Roles y responsabilidades más frecuentes en la institucionalización de la función de evaluación (cont.)

Actores	Roles y responsabilidades
Comité de M&E de alto nivel	• Determinar las prioridades para dirigir evaluaciones o investigaciones de alto nivel; • Proporcionar un espacio para discutir hallazgos de monitoreo y las decisiones a tomar; • Supervisar los esfuerzos para el desarrollo de capacidades de M&E.
Parlamento	• Papel fundamental para la rendición de cuentas del gobierno a la ciudadanía; • Demandar información e incorporar los hallazgos y el conocimiento generados por el sistema de M&E a los debates presupuestario y de las demás comisiones parlamentarias; • Realizar reformas legislativas en favor de la gestión para resultados en caso necesario.
Contraloría nacional / Tribunal de cuentas	• Posible papel de supervisor del sistema de M&E (verificación de la calidad de los datos o de los informes de monitoreo y/o evaluación).
Agencia estadística nacional	• Realizar encuestas a nivel nacional; • Ayudar a los ministerios en sus ejercicios de recopilación de datos; • Coordinar la estrategia nacional para el desarrollo de datos.
Instituciones de formación	• Las universidades y los institutos de formación dentro de la administración pueden contribuir con cursos de postgrado al fortalecimiento de capacidades de M&E en el sector público.
Sociedad civil	• Colaborar con la agencia central y con los demás ministerios para establecer mecanismos de comunicación y retroalimentación de resultados; • Posible papel de provisión de asesoramiento técnico.
Sector privado	• Colaborar con la agencia central y con los demás ministerios para establecer mecanismos de comunicación y retroalimentación de resultados; • Suministrar servicios (por ejemplo, en ejercicios de recopilación de datos).
Medios de comunicación	• Contribuir a la difusión de los resultados de los programas y de las políticas públicas.
Ciudadanía	• Demandar información sobre el desempeño del sector público.
Socios internacionales	• Promover el M&E y la gestión para resultados a nivel regional y global; • Desarrollar y promover normas y estándares internacionales de M&E; • Contribuir al intercambio de conocimientos y a la difusión de buenas prácticas y de lecciones aprendidas durante el diseño y la implementación de sistemas de M&E.

Tabla 14. Algunos mensajes que pueden ayudar a involucrar distintos tipos de actor en la estrategia de evaluación de un país⁴²

Actores	Mensajes
Miembros del Parlamento, legisladores/as	• La utilización de evidencia evaluativa dará más peso a los argumentos políticos; • La evaluación puede demostrar que su política funciona desde el comienzo; • Utilice la evaluación para probar que el gasto y las políticas del gobierno contribuyen a mejorar la vida de las personas.
Ministerio de Hacienda	• La evaluación es rentable: La inversión en evaluación pagará con creces al mejorar la eficiencia en la asignación de recursos.
Directores/as de planificación	• Lo que no se puede evaluar no se puede administrar. Ponga la evaluación en primer plano para mejorar la planificación de políticas y la toma de decisiones.
Grupo de donantes	• La mejora de la evaluación mejorará la asignación y el seguimiento de la ayuda.
Sociedad civil	• Realice su labor de promoción con base en la evaluación; • Ayúdenos a promover la calidad de la evaluación.
Sector privado / inversionistas	• La utilización de la evaluación mejorará la toma de decisiones, la productividad y la eficacia y generará mayores beneficios.
Medios de comunicación	• Una mejor evaluación llevará a una mayor responsabilidad del gobierno en torno a sus políticas.
Público en general	• Los gobiernos pueden hacerse más responsables utilizando los resultados de la evaluación.

Se ha señalado que una organización debe dedicar entre el 2% y el 5% de sus recursos al M&E de sus actividades⁴³. Este porcentaje, no obstante, varía considerablemente en función de parámetros tan diversos como el tamaño de la organización⁴⁴, el volumen de recursos gestionados⁴⁵ y la naturaleza de las intervenciones y cuestiones evaluadas⁴⁶. Por este motivo, en esta guía se recomienda **que la programación de recursos y del tiempo dedicado a la función de evaluación se lleve a cabo en función de los roles y responsabilidades asignadas a cada actor involucrado**, más que en función de porcentajes predeterminados de carácter orientativo.

Paso 6.–Diseñar la estrategia de evaluación de políticas y sus instrumentos de coordinación y M&E

Una **estrategia nacional de evaluación** es un documento que describe la lógica de la política de evaluación de un país y de los esfuerzos proyectados para el próximo o los

42. Adaptado de: UNICEF NYHQ (2013). Promoción para la evaluación. Un conjunto de herramientas para elaborar estrategias de promoción que busquen fortalecer un entorno propicio para la evaluación. Nueva York.

43. MAEC (2007).

44. Por economías de escala, las organizaciones y los programas pequeños, en general, necesitarán dedicar una parte mayor de sus recursos a planificar, monitorear y evaluar sus actividades que las organizaciones y programas grandes.

45. En programas piloto es frecuente que los recursos dedicados a M&E superen ampliamente el 5% de su presupuesto, mientras en intervenciones a gran escala puede no ser necesario alcanzar tal porcentaje.

46. Por ejemplo, no es lo mismo evaluar la implementación de una acción humanitaria en condiciones de emergencia que el impacto de un programa de provisión de determinados servicios.

próximos años dirigidos a desarrollar evaluaciones y a utilizar sus resultados con el fin de mejorar el funcionamiento de los departamentos y agencias del sector público y el desempeño de los programas y políticas públicas de ese país. Desarrollar una estrategia de evaluación puede ser útil para:

- Promover la **realización de evaluaciones** que proporcionen información y recomendaciones útiles para mejorar la calidad y el desempeño de los programas y las políticas públicas;
- Mejorar la **coordinación** entre los actores con responsabilidades en monitoreo y evaluación, de modo que se pueda evitar la duplicación de esfuerzos y el derroche de tiempo y recursos que ésta conlleva;
- Fomentar la **difusión de conocimiento** para que las nuevas evaluaciones puedan apoyarse en los resultados y experiencias de evaluaciones anteriores;
- Aprovechar y fortalecer las **capacidades** en evaluación del país;
- Aunar esfuerzos y atraer **recursos** del país e internacionales con los que financiar la función de evaluación;
- Proporcionar una **base normativa y directrices** para **dar seguimiento y documentar** el modo en que las recomendaciones emanadas de las evaluaciones son aplicadas en la toma de decisiones por responsables políticos y gerentes de programas.

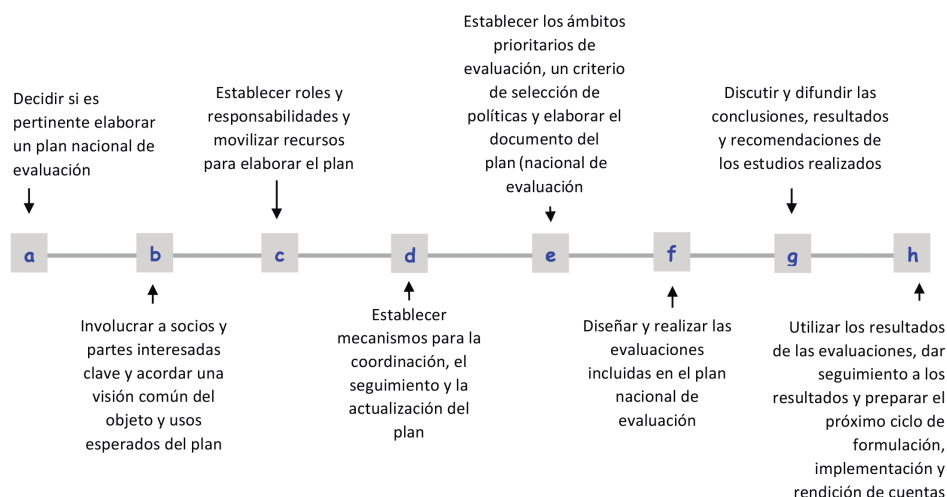
Con independencia de su carácter obligatorio u orientador y de su alcance y contenidos específicos —que variarán considerablemente en función del contexto y de la cultura de evaluación del país—, cabe esperar que la estrategia de evaluación de un país incluya los siguientes elementos:

- **Motivación y objetivos generales** de la política de evaluación del país;
- **Objetivos específicos** de la estrategia de evaluación para el **periodo de tiempo** considerado;
- Principales **actores** involucrados, así como sus **roles** y **responsabilidades** para el desarrollo e implementación de la estrategia;
- **Recursos** disponibles o que se necesite movilizar para llevarla a cabo, e identificación de posibles necesidades de asesoramiento técnico y fortalecimiento de capacidades;
- **Instrumentos** a través de los cuales se articulará la implementación de la estrategia;
- Mecanismos para garantizar una **coordinación** eficaz de los esfuerzos de evaluación en el país, así como un eficaz **monitoreo de la implementación** de la estrategia;
- **Ámbitos prioritarios de evaluación** y posibles cuestiones de especial relevancia que hayan sido identificadas en el proceso de elaboración de la estrategia;
- Mecanismos para garantizar la **publicidad** y **difusión** de resultados, así como el **seguimiento** a la implementación de las recomendaciones de las evaluaciones.

Igualmente, la estrategia puede materializarse en distintos tipos de documento, desde la comparecencia del Primer Ministro o de un alto representante gubernamental ante

el Parlamento explicando los objetivos generales de la política de evaluación de ese país y las dotaciones presupuestarias e instrumentos con que se pretende alcanzarlos, hasta una detallada **agenda nacional de evaluación** desarrollada en grupos de trabajo de carácter técnico y aprobado en Consejo de Ministros o en cualquier otro órgano con autoridad para conferirle el carácter de compromiso oficial. En caso de que se considere oportuno desarrollar una agenda nacional de evaluación, es importante involucrar desde la fase de diseño del plan a todos los socios y partes interesadas clave, con el fin de acordar una visión común sobre el objeto y los usos esperados del plan que sirva de base para la asignación de roles y responsabilidades, la movilización de recursos y el establecimiento de mecanismos de coordinación y seguimiento previos a la determinación de los ámbitos prioritarios de evaluación y elaboración del plan. Finalmente, se procedería a la implementación del plan y a la discusión, difusión y utilización de los resultados y recomendaciones emanadas de los estudios realizados —v. Figura 4.

Figura 4. Etapas en el desarrollo de un plan nacional de evaluación⁴⁷



47. Elaboración propia.

Recuadro 1. Agendas Plurianuales de evaluación de intervenciones públicas (Uruguay)

En Uruguay se estableció por Ley (nº 18.996) que habrá una Agenda de Evaluación de Intervenciones Públicas (proyectos, programas y/o políticas) elaborada por parte del Poder Ejecutivo a iniciativa de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP). A partir del impulso que brinda la normativa, se comienza a elaborar Agendas de Evaluación Plurianuales junto con Ministerios Sectoriales que reflejan las prioridades de evaluación de las autoridades y considera el período de ejecución presupuestal (período quinquenal).

Recuadro 2. La promoción de la función de evaluación en países con una cultura de evaluación pluralista: Convenios interinstitucionales en Uruguay

La Oficina de Planeamiento y Presupuesto realiza convenios de cooperación técnica con Ministerios sectoriales para el trabajo conjunto en las áreas de Monitoreo y Evaluación lo cual permite avanzar en la institucionalización y la mejora de la calidad de las evaluaciones, y en la difusión de una cultura de la evaluación en el sector público. Este marco ofrece la posibilidad de realizar evaluaciones junto con los organismos sectoriales a partir de las prioridades establecidas (dentro de las agendas de evaluación).

Recuadro 3. Desarrollo del Plan Anual de Evaluaciones (PAEV) por la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo de Ecuador (SENPLADES)

De acuerdo al artículo 8 del Reglamento al Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, es de obligatorio cumplimiento, el diseño, aprobación y ejecución del Plan Anual de Evaluaciones. Para esto, la Senplades utiliza una metodología participativa, donde se involucra a todos los Ministerios Coordinadores y las Subsecretarías Generales de Senplades en la generación de una propuesta conjunta de los proyectos a ser evaluados. Se recopilaban los requerimientos de evaluación de éstos, conformando una base general de proyectos, programas o políticas de diversos sectores y alcances. Adicionalmente, se incluyen solicitudes directas de Presidencia de la República.

Una vez conformado el listado de proyectos a evaluar, se procede al levantamiento de información sobre los mismos con el fin de poder aplicar los criterios de selección.

Una vez aplicada la metodología, se seleccionan los proyectos con mayor puntaje para realizar la propuesta del PAEV, misma que debe ser aprobada por el Consejo Nacional de Planificación, órgano rector de la política de planificación en el país.

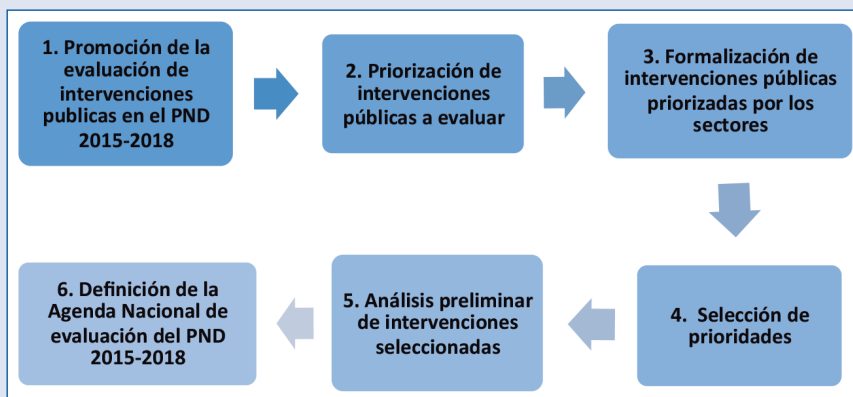
Recuadro 4. Desarrollo en Costa Rica de la Agenda Nacional de Evaluación 2015-2018 por el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN)

El Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN), como ente rector del Sistema Nacional de Planificación (SNP) y del Sub-sistema Nacional de Evaluación (SINE), inició un proceso para promover la evaluación de intervenciones públicas de carácter estratégico, apuntando a los siguientes objetivos: Contribuir en la toma de decisiones oportuna sobre políticas, planes, programas y proyectos estratégicos; obtener información fidedigna para contribuir a mejorar diseño, ejecución y resultados de la intervención; rendir cuentas sobre la gestión y el uso de los recursos públicos. Este proceso se cristaliza en la Agenda Nacional de Evaluación (ANE), incluida en el Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018, la cual busca contribuir en la consolidación del enfoque de gestión por resultados en el desarrollo en el sector público.

Los contenidos de la misma parten de un proceso de análisis y coordinación que se encuentra determinado por la participación de los distintos sectores del SNP; el establecimiento de criterios para la priorización de intervenciones y la búsqueda de consensos técnico-políticos para su ejecución. La agenda cuenta con 15 intervenciones públicas, distribuidas en diez sectores. Anualmente se seleccionan las intervenciones para su ejecución, tomando en consideración las previsiones presupuestarias, el tipo y de evaluación (diseño, procesos y resultados), así como la voluntad institucional.

Para articular el proceso, MIDEPLAN, dispone una serie de orientaciones metodológicas y procedimentales, que sirven de orientación y conducción de los procesos evaluativos. La ANE 2015-2018 constituye un hito en la trayectoria del SINE, debido a que implica un avance sustantivo hacia la sistematización en los ejercicios de evaluación que alimenta la consolidación de una “cultura evaluativa” en el sector público costarricense. La incorporación de la Agenda dentro del Plan Nacional de Desarrollo refleja el compromiso por parte del Poder Ejecutivo con la materia de evaluación de intervenciones estratégicas.

Estrategia metodológica para la construcción de la Agenda de Evaluaciones se basa en los siguientes pasos:



Quizás el principal desafío en la elaboración de un plan nacional de evaluación sea establecer los ámbitos prioritarios de evaluación, al confluir en la discusión consideraciones *políticas* —en cuanto a la importancia relativa de cada posible ámbito de evaluación—, *técnicas* —en relación con la mayor o menor disponibilidad de evidencias y con el grado de posibilidad de emplear los métodos adecuados a las preguntas que se propone abordar— y *económicas*—sobre la disponibilidad de recursos y tiempo suficientes para cumplir satisfactoriamente todos los objetivos de la estrategia. Por este motivo, es fundamental articular la discusión habiendo identificado previamente los actores relevantes, establecido el foro o foros adecuados, y realizado la labor de investigación preliminar sobre las prioridades políticas, la disponibilidad de evidencias y la cultura de evaluación del país que se indican en los pasos anteriores. El resultado de la discusión sobre los ámbitos prioritarios de evaluación del país puede resumirse en una **matriz de priorización de evaluaciones** como la que se propone en la Figura 5.

Figura 5. Matriz para la priorización de evaluaciones en un plan nacional de evaluación⁴⁸

	Alto coste y/o dificultad técnica	Coste y/o dificultad técnica medio	Bajo coste y dificultad técnica
Evaluaciones obligatorias (por mandato legal)	Sí, salvo excepción prevista en la ley o causa de fuerza mayor (1)	(1)	(1)
Evaluaciones necesarias (I)	Sí, siempre que sea posible dadas las restricciones (técnicas, financieras, de tiempo...) existentes para la realización del estudio (2)	(2)	(2)
Evaluaciones interesantes (II)	Sí/no, dependiendo del grado de interés de los aspectos a evaluar y de las restricciones existentes para la realización del estudio (3)	(3)	(2)
Evaluaciones de menor interés (III)	No, a menos que esté previsto un cambio en las prioridades políticas y/o en las restricciones actuales para realizar el estudio (4)	(4)	(3)

Recuadro 5. Criterios de priorización de intervenciones objeto de evaluación en Uruguay

A partir de la definición del gobierno de sus Áreas Programáticas prioritarias, la División de Análisis y Evaluación de Políticas Públicas de la Dirección de Gestión y Evaluación (AGEV - OPP) elabora fichas de posibles intervenciones a priorizar según distintos criterios (recursos asignados, carácter estratégico y/o innovador, grado en que ayuda a la comprensión de una política o sector, grado de “maduración” de la intervención), y se identifican posibles alcances de la evaluación y tipos de estudio. Esta información es un insumo para la definición de las agendas plurianuales de evaluación.

Vale la pena mencionar que la falta de formalización en el diseño de la intervención o la cantidad de información documentada disponible sobre la misma, es tomada en cuenta para definir el tipo de evaluación a realizar, pero no afecta la realización (o no) de la evaluación.

48. Elaboración propia.

Recuadro 6. Criterios de priorización de evaluaciones en Ecuador

Para seleccionar los proyectos a ser incluidos en el Plan Anual de Evaluaciones, se utiliza una metodología donde se priorizan los programas, proyectos o políticas que tengan:

- Mayor número de beneficiarios (a fin de tener proyectos con mayor alcance).
- Mayores montos (a fin de tener proyectos más relevantes presupuestariamente).
- Mayor cobertura geográfica.
- Que sean solicitud de la Presidencia.
- Que cuenten con sistemas de información.
- Que sean prioritarios para el país.

Una vez aplicada la metodología, se lleva a aprobación los proyectos, programas o políticas con mayor puntaje.

Recuadro 7. La planificación de evaluaciones en Paraguay

La Dirección General de Presupuesto del Ministerio de Hacienda emite una resolución anual mediante la cual se seleccionan los programas que se evaluarán en el ejercicio presupuestario y establece las metas y objetivos de las evaluaciones.

Las decisiones sobre qué evaluar se toman desde una instancia técnica sobre los siguientes criterios:

- Prioridad para el gobierno
- Prioridad para la ciudadanía
- Peso presupuestario de los programas

Las evaluaciones pueden ser de dos tipos:

- *De Diseño y Gestión*, para analizar si existen estructuras lógicas en el diseño de los programas, además de medir el desempeño de la gestión.
- *De Eficiencia*, para detectar comportamientos eficientes e ineficientes (reasignación de recursos, organización, etc.) y estudiar todos los aspectos relacionados con la productividad de un programa.

Recuadro 8. Criterios de priorización de evaluaciones en Costa Rica

Debido a la insuficiencia de recursos para llevar a cabo ejercicios de evaluaciones al universo de intervenciones públicas y a que éstas presentan diferentes grados de relevancia o prioridad en sus dimensiones de cobertura, cantidad de recursos involucrados, población beneficiaria, y otros, es menester un mecanismo para focalizar estos ejercicios de evaluación en las intervenciones públicas estratégicas. El proceso de priorización implica la ordenación jerárquica de las diferentes intervenciones públicas por medio de la asignación de criterios y puntajes a éstos; esta priorización faculta al poder ejecutivo para seleccionar las intervenciones que formarán parte de la Agenda Nacional de Evaluaciones del PND 2015-2018.

El mecanismo se basa en la identificación de criterios y un procedimiento para su ponderación con el fin de priorizarlas según su nivel de relevancia o carácter estratégico. El instrumento está diseñado para que los sectores e instituciones realicen la priorización y definan de manera sectorial las intervenciones a evaluar durante el periodo 2015-2018. MIDEPLAN considera que las intervenciones públicas que contengan o cumplan en mayor medida estas variables tendrán grados de relevancia igualmente mayores.

MIDEPLAN, en su rol de rector del proceso de evaluación en el país, promociona el desarrollo de evaluaciones. Para ello, el equipo técnico de la UAE se abocará a orientar a las contrapartes sobre el mecanismo de priorización, igualmente con los “requisitos”, condiciones básicas o aspectos metodológicos elementales para el desarrollo efectivo de los procesos de evaluación. En este sentido, se debe tener presente que los sectores e instituciones definen sus prioridades al interno, y MIDEPLAN realiza una priorización a escala nacional, para lo cual realizará el mismo procedimiento para determinar las intervenciones que finalmente conformaran parte de la agenda de evaluaciones.

	Porcentaje relativo de la asignación presupuestaria 2015-2018	Área Geográfica	Población Beneficiaria	Etapas de la intervención	Nivel de prioridad
Concepto	Se refiere al porcentaje relativo del monto programado de la intervención para los cuatro años en el Plan Nacional de Desarrollo	Se refiere al área de influencia de la intervención pública a evaluar, su localización territorial	Población que recibe, de forma directa, un bien o servicio de la intervención	Momento en el que se encuentra la intervención según el ciclo de planificación	Relevancia estratégica de la intervención para ser evaluada
Operacionalización	Cómo se obtiene el peso relativo: A. Del total de las intervenciones con intención de evaluar, se identifica a la de mayor presupuesto. B. Se divide el presupuesto de la intervención identificada en el punto (A) y se multiplica por 100. Una vez calculado el peso relativo se clasifican los resultados obtenidos	Aquellas intervenciones que tengan su área de influencia sobre los cantones con menor índice de desarrollo social se les asignará un puntaje	Se le asignará puntaje a las intervenciones que consideren el siguiente tipo de población (mujeres, indígenas, niños, adulto mayor, población con discapacidad, migrantes, etc.) y en condición de pobreza extrema	Se le asignará puntaje a las intervenciones que se encuentren en su etapa de programación o tengan menos de 3 años de ejecución	Se asigna el nivel de prioridad según corresponda, este criterio será utilizado por: MIDEPLAN-Sector-institución

Fuente: MIDEPLAN (2014).

Paso 7.–Implementar la estrategia de evaluación de políticas, dar seguimiento a su implementación y valorar sus resultados

La implementación de la estrategia de evaluación de las políticas de un país se produce en dos niveles:

- En el **nivel estratégico**, implica desarrollar y dar seguimiento a las actividades programadas por la estrategia así como, durante la implementación de la misma, realizar los ajustes que se necesiten y, una vez finalizada, incorporar las lecciones aprendidas al próximo ciclo de evaluación de políticas;
- En el nivel de las **políticas y los programas evaluados** la estrategia implica, para cada política, desarrollar los estudios de evaluación programados e incorporar las recomendaciones y lecciones aprendidas de las evaluaciones realizadas en los ciclos de formulación de políticas y gestión de programas. En la práctica, puede ser útil ver cada evaluación como un proyecto de mayor o menor tamaño⁴⁹ que requiere una planificación, asignación de recursos y programación de tareas previas; la ejecución de una serie de actividades —principalmente recopilar datos, analizarlos y elaborar el informe de evaluación; pero también otras como comunicar, discutir y difundir los resultados del estudio— y, finalmente, el monitoreo de sus efectos —en particular, la respuesta de la oficina responsable de la política evaluada⁵⁰ a las recomendaciones y el seguimiento a si éstas son implementadas. Para facilitar esta tarea, en esta guía se proponen los siguientes ocho pasos para el desarrollo de un estudio de evaluación⁵¹—v. Figura 6:
 - i. Decidir **qué y para qué evaluar**, etapa que incluye la constitución de grupos y comités para garantizar la calidad de la evaluación y la gobernanza del proceso evaluativo⁵²;

49. Aunque una evaluación no tiene por qué suponer un coste y complejidad excesivos, dada la gran diversidad de tipos de evaluación que existen, no se debe presuponer que una evaluación será siempre un proyecto pequeño. Hay evaluaciones como las *evaluaciones rápidas* (en inglés, *rapid assessments*) que suelen requerir modestas asignaciones de recursos y días de trabajo. Otras como, por ejemplo, *las evaluaciones de impacto*, normalmente implican movilizar equipos mayores y realizar recogidas de datos más costosas, generalmente a lo largo de más de un año.

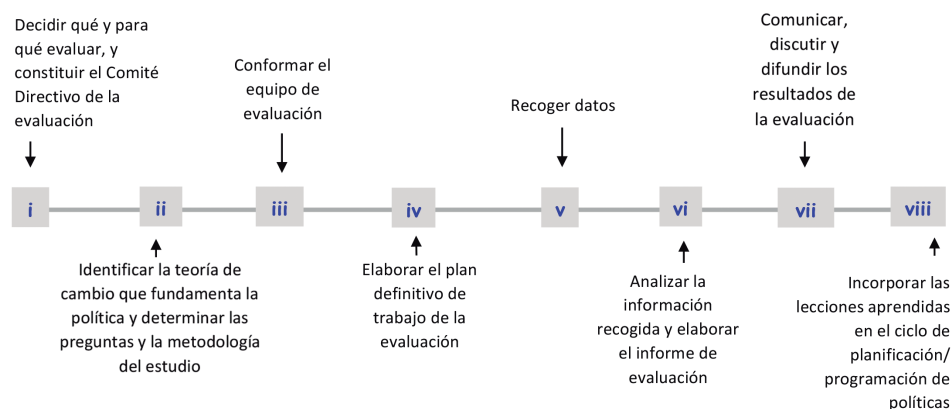
50. O el seguimiento a la respuesta de la gerencia, en el caso de *evaluaciones corporativas* (sobre el desempeño global de una organización o una agencia determinada) o de programas o proyectos específicos.

51. Los ocho pasos para el desarrollo de un estudio de evaluación descritos en este Capítulo están inspirados en las *tres fases y diez etapas del itinerario de una evaluación* explicadas en: MAEC (2007). *Guía para la gestión de evaluaciones* de la Cooperación Española. Madrid.

52. Los siguientes tres tipos de grupos o comités suelen constituirse para apoyar el desarrollo y la utilización de una evaluación: (i) El **comité directivo**: compuesto por responsables de la política evaluada, socios y otras partes interesadas, es el órgano encargado de supervisar y gestionar la evaluación, así como de establecer las normas por las que se regulará el proceso evaluativo; (ii) Un **grupo de referencia**, compuesto por personas expertas en evaluación y en aspectos técnicos relacionados con la política evaluada, supervisa la calidad técnica del estudio, proporciona apoyo técnico si es necesario y contribuye a la difusión de resultados entre la comunidad académica y evaluadora; y (iii) Un **comité de seguimiento**, responsable de documentar la respuesta de los responsables de la política o del programa evaluado a las recomendaciones de la evaluación y de monitorear el proceso de implementación de las recomendaciones aceptadas.

- ii. Identificar la **teoría de cambio** que fundamenta la política y determinar el alcance, las preguntas y la metodología del estudio⁵³;
- iii. Conformar el **equipo de evaluación**;
- iv. Elaborar el **plan definitivo de trabajo** para la realización del estudio de evaluación;
- v. **Recoger datos**—empleando en cada caso el método más adecuado en función de la cuestión que se pretenda responder y de los recursos y tiempo disponibles—v. Figura 7;
- vi. **Analizar** la información recogida y elaborar el **informe** de evaluación;
- vii. **Generar alertas, comunicar, discutir y difundir** los **resultados** de la evaluación;
- viii. **Elaborar Plan de Acción para el seguimiento de las recomendaciones emanadas de la evaluación**
- ix. **Incorporar** las **lecciones aprendidas** en el ciclo de planificación / programación de políticas.

Figura 6. Ocho pasos para el diseño, elaboración y utilización de la evaluación de una política pública⁵⁴



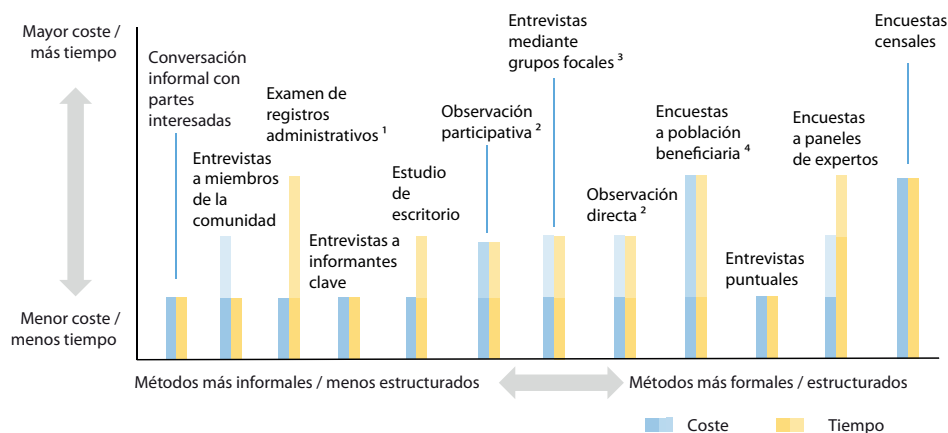
53. De modo análogo a como se suele emplear la *cadena de resultados* para identificar las relaciones de causalidad implícitas en las relaciones entre los recursos asignados, las actividades realizadas y los resultados (productos, efectos e impactos) esperados de un programa, la **teoría de cambio** es una herramienta analítica que permite analizar las interrelaciones complejas entre los recursos e instrumentos empleados por una política y los distintos efectos que ésta genera en la población objetivo y en el conjunto de la sociedad. De esta manera, al identificar la *teoría de cambio* que subyace a la política objeto de evaluación es posible determinar con más claridad las necesidades de información y, por tanto, formular de manera más precisa las preguntas de evaluación. Para una explicación más detallada de cómo se emplea esta herramienta, v. Treasury Board of Canada (2012) y OCDE (2012).

54. Elaborado a partir de: Coglianese, Cary (2012); EC (2008); AEVAL (2015).

Recuadro 9. Tres puestas en común de avances de evaluaciones en Uruguay

En Uruguay se prevén varias instancias para el intercambio entre el equipo evaluador y las contrapartes responsables de la ejecución de las intervenciones. Por ejemplo, las evaluaciones de *Diseño, Implementación y Desempeño* (DID) tienen previstas en su metodología la realización de tres instancias de *puesta en común* en las que los evaluadores presentan los avances del proceso de evaluación. Cada una de estas instancias acompaña el avance del informe de evaluación que también se estructura en tres capítulos. En la primera reunión de *puesta en común* se presenta el primer capítulo que contiene información descriptiva sobre la características de la intervención, dicho capítulo constituye la base para el siguiente capítulo donde los evaluadores comienzan a trabajar los juicios evaluativos que se presentan en la segunda reunión de *puesta en común*. Finalmente en la tercera reunión se presentan las conclusiones y recomendaciones a las que arriba el proceso de evaluación. Estas tres reuniones o instancias de *puestas en común* permiten a los involucrados conocer los avances de informe para discutir, incorporar información, realizar ajustes, así como también comenzar un proceso de aprendizaje y mejora de la intervención incluso antes de finalizar la evaluación.

Figura 7. Métodos de recolección de datos según su grado de formalidad y su coste⁵⁵



¹ Dependiendo de los datos que se necesite recopilar.

² Depende del objeto y del tiempo de observación.

³ Depende del número de sesiones necesarias.

⁴ Depende del tamaño de la muestra, del método de administración del cuestionario (por ejemplo, *online*, telefónica, hogares), y de la duración de la recogida de datos.

55. Elaborado a partir de: Kusek & Rist (2004), EC (2004) y Vogt, Gardner & Haeffele (2012).

Paso 8.–Utilizar los resultados de las evaluaciones y preparar el próximo ciclo de formulación, implementación y rendición de cuentas

El último paso posiblemente sea el más importante de todos: **utilizar** los resultados de las evaluaciones para mejorar la calidad y el desempeño de los programas y políticas públicas, rendir cuentas y preparar el próximo ciclo de formulación de políticas y planificación e implementación de programas.

El primer factor que puede contribuir a utilizar eficazmente las evaluaciones de políticas públicas de un país es haber desarrollado e implementado la estrategia de evaluación de forma apropiada. Las evaluaciones centradas en ámbitos de evaluación y aspectos que han sido discutidos y acordados por todos los actores clave proporcionarán respuestas a preguntas que son importantes para quienes dirigen políticas y gestionan programas. Sus conclusiones y recomendaciones, por tanto, suscitarán interés tanto en la administración como en medios políticos, académicos y profesionales y en la ciudadanía en general. De igual modo, las evaluaciones que han sido llevadas a cabo empleando métodos e instrumentos de recogida y análisis de datos adecuados y que han contado con respaldo político y gerencial⁵⁶ y con la supervisión y guía de grupos de referencia de prestigio e involucrados en el proceso de evaluación, proporcionarán conclusiones y recomendaciones que estarán basadas en una información de calidad y, por tanto, tendrán una mayor probabilidad de ser tenidas en cuenta en la toma de decisiones.

Además de para facilitar una buena planificación e implementación de las evaluaciones, la estrategia de evaluación debe promover —v. Figura 8:

- Una **comunicación clara** de los resultados de las evaluaciones, de acuerdo con las normas y estándares internacionales⁵⁷;
- La **difusión sistemática** de las conclusiones y recomendaciones de las evaluaciones mediante la publicación del informe final de cada evaluación y la utilización de cualquier otro producto (resúmenes de resultados, notas de políticas...), actividad (talleres, conferencias...) o medio (prensa, portales *online*...) que se considere adecuado;
- La **retroalimentación**, a través de canales formales e informales, de los resultados de cada evaluación por parte de los responsables de las políticas y los programas evaluados, y el **seguimiento a la implementación de las recomendaciones** aceptadas⁵⁸.

56. En este sentido, es importante lograr un equilibrio entre involucrar a la gerencia del programa para promover la aceptación de las recomendaciones de la evaluación y no comprometer la independencia de esta misma. Esto puede ser resuelto delimitando claramente antes de comenzar la evaluación los roles y responsabilidades del equipo evaluador, la gerencia del programa y el grupo de referencia.

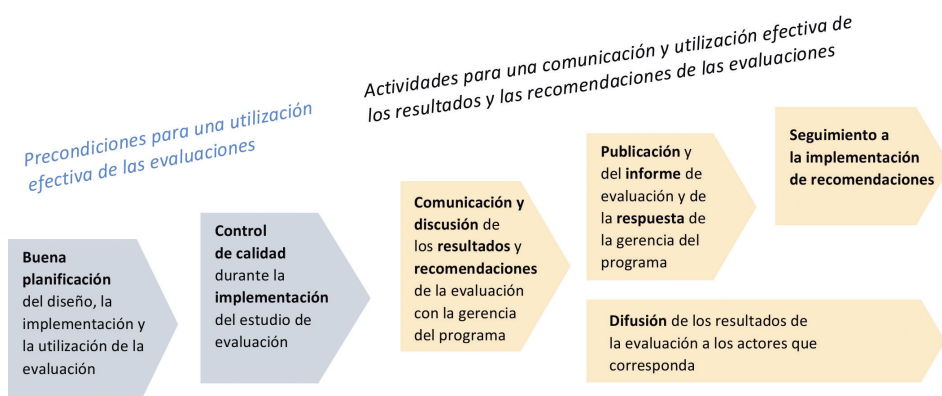
57. La Tabla 15 muestra algunas buenas prácticas a la hora de elaborar las recomendaciones de una evaluación.

58. OCDE (1991).

Tabla 15. Sugerencias para la presentación de recomendaciones en un estudio de evaluación

Las recomendaciones de un estudio de evaluación deben...	
• Ser formuladas claramente , presentando las ideas complejas de manera sencilla sin omitir detalles esenciales cuando sea necesario, ser simples pero no simplistas	
• Ser presentadas haciendo uso de un lenguaje accesible de una manera que sean fáciles de entender para cada audiencia , incluyendo cifras de forma selectiva y evitando acrónimos y tecnicismos	
• Mostrar tanto las recomendaciones como las conclusiones y hallazgos en que se basan	
• Estar fundamentadas en una línea de razonamiento lógica que las relacione con las conclusiones y a éstas con los hallazgos relativos a cada pregunta de la evaluación	
• Mostrar que están basadas en una recopilación de datos de calidad y un análisis riguroso , mostrando por ejemplo tanto el efecto promedio del programa como sus efectos positivos y negativos en distintas poblaciones	
• Ser realistas , en el sentido de ser estratégicamente aceptables y operativamente implementables.	

Figura 8. Secuencia de prácticas que favorecen una utilización efectiva de los resultados y las recomendaciones de las evaluaciones⁵⁹



Recuadro 10. Publicación de resúmenes ejecutivos de evaluaciones en Uruguay

Luego de finalizada la evaluación AGEV — OPP elabora un *resumen ejecutivo* que recoge las principales conclusiones del informe final de la evaluación y del análisis de información complementaria surgida a partir del proceso de evaluación. También el resumen ejecutivo puede incorporar las acciones de mejora acordadas con la intervención a partir de las conclusiones y recomendaciones de la evaluación (*acuerdos de mejora*). Estos documentos se publican a través de la página web de la OPP:

(<http://www.agev.opp.gub.uy/observatorio/servlet/mainconsultadocumentos>).

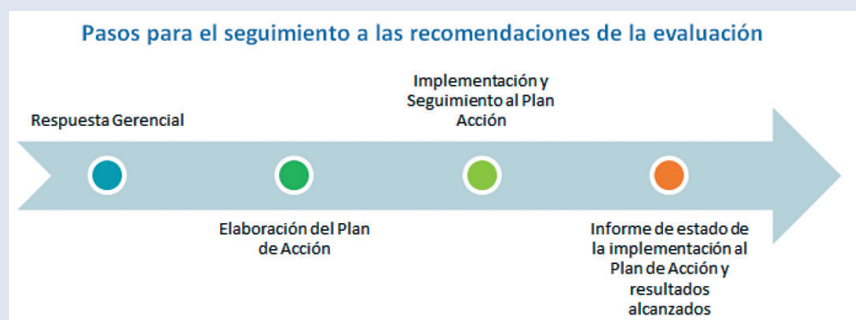
59. Adaptado de: UNEG (2010). Good Practice Guidelines for Follow up to Evaluations. New York.

Recuadro 11. Transparencia y difusión de resultados de evaluaciones en Ecuador

Una vez finalizadas las evaluaciones, se tienen dos objetivos: (1) retroalimentar la política pública a través de divulgación de los resultados a tomadores de decisión, y (2) transparentar los resultados a la población. Para el primer caso se realizan informes ejecutivos para autoridades, evidenciando solamente los resultados principales y las recomendaciones de mejora a la política pública a fin de generar alertas. Posteriormente, se socializan los informes con todos los mandos medios y técnicos involucrados en dicha política, para la toma de acciones pertinentes. En el segundo caso, se da a conocer a la ciudadanía en general los documentos de las evaluaciones a través del portal web del repositorio de evaluación (<http://sni.gob.ec/evaluaciones>).

Recuadro 12. Difusión, seguimiento a las recomendaciones y aprendizaje del proceso de evaluación en Costa Rica: Guía para el seguimiento a las recomendaciones de la evaluación

El Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN), en su calidad de ente rector en la materia de evaluación de planes, programas y proyectos públicos en el Sistema Nacional de Evaluación, propone el instrumento “Guía para el seguimiento a las recomendaciones de la evaluación”, donde se detallan los alcances centrales y pasos para llevar a cabo la IV etapa del proceso de evaluación denominada “Difusión, seguimiento a las recomendaciones y aprendizaje del proceso”.



I-Respuesta Gerencial

Una vez que se ha recibido el informe final, debe analizarse y discutirse en un equipo interno de la institución ejecutora. A partir de ello se debe plasmar la decisión en un documento formal el tratamiento de las recomendaciones (cuáles se aceptan, cuáles se aceptan parcialmente y cuáles se objetan). Se comunica a lo interno de la institución, a los actores relevantes de la intervención y a MIDEPLAN.

II-Elaboración del Plan de Acción

El objetivo de este plan es la definición de las acciones y actividades necesarias para ejecutar las recomendaciones, incluyendo las responsabilidades, los recursos y el tiempo necesario para su implementación.

III-Implementación y seguimiento al Plan de Acción

La institución debe ejecutar el plan de acción elaborado y para asegurar su cumplimiento deberá dar seguimiento a las actividades acordadas y planteadas en dicho plan de acción.

IV-Informe de estado de la implementación al Plan de Acción y resultados alcanzados

Este informe debe consolidar la información consignada en las anteriores fases. Asimismo, los responsables institucionales deberán emitir criterio sobre el estado de avance de la implementación de las recomendaciones generadas en la evaluación, en función de los resultados alcanzados. Sobre este informe se realizará una comunicación a los actores involucrados relevantes.

Plan de Acción: estado de avance y resultados

<i>Recomendación (según nivel de priorización)</i>	<i>Estado de avance en la implementación (implementada, en proceso, no implementada)</i>	<i>Resultados generados (producto-efecto-impacto)</i>	<i>Comentarios</i>
1.			
2.			
3.			

Recuadro 13. Seguimiento de *acuerdos de mejora* en Uruguay

Finalizadas las evaluaciones se celebran *acuerdos de mejora*, conteniendo acciones de mejora que se derivan de las conclusiones y recomendaciones alcanzadas. Los *acuerdos de mejora* son firmados por las autoridades de OPP y del organismo sectorial responsable de la ejecución de la intervención evaluada. Los mismos contienen responsables y plazos asociados a las acciones, y se realiza un seguimiento periódico desde la OPP.

Recuadro 14. Seguimiento de las evaluaciones en Paraguay

Las conclusiones y recomendaciones de las evaluaciones se plasman en informes ejecutivos y se remiten a las instancias correspondientes para su utilización en la toma de decisiones. A partir de dichas conclusiones y recomendaciones, las entidades realizan un *plan de mejoramiento*, que contiene acciones y plazos concretos de implementación. La Dirección General de Presupuesto elabora informes sobre los avances de los compromisos asumidos. Está pendiente la puesta en marcha de un mecanismo de verificación in situ del cumplimiento de los compromisos asumidos por las entidades.

Bibliografía

- AEVAL (2015). Guía práctica para la realización y el diseño de evaluaciones de políticas públicas. Madrid.
- CIDA (2004). CIDA Evaluation Guide. Ottawa.
- Coglianesi, Cary (2012). Evaluating Regulatory Performance. Evaluating the Impact of Regulation and Regulatory Policy. OECD. Paris.
- Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE (1991). Principios para la evaluación de la Ayuda Oficial al Desarrollo. París.
- European Commission (2015). Guidance Document on Monitoring and Evaluation. Directorate-General for Regional Policy. Bruxelles.
- European Commission (2008). Guide to Evaluating Legislation. Directorate-General for Internal Market and Services. Bruxelles.
- European Commission (2004). Evaluating EU Activities: A Practical Guide for the Commission Services. Directorate-General of Budget. Bruxelles.
- Furubo, Rist & Sandahl, eds. (2004). International Atlas of Evaluation. Transaction Publishers. New Brunswick, Nueva Jersey.
- Gertler, et al. (2010). La evaluación de impacto en la práctica. Banco Mundial. Washington, DC.
- Gov. of Western Australia (2014). Evaluation Guide. Program Evaluation Unit, Department of Treasury, Government of Western Australia, Perth.
- HM Treasury (2011). The Magenta Book. Guidance for Evaluation. Londres, UK.
- Holm, Gunilla (2006). "Evaluation in the Nordic Countries". Journal of Multi-Disciplinary Evaluation (JMDE), Vol. 3, Nº 4, ISSN 1556-8180.
- IEG (2007). A Diagnosis of Colombia's National M&E System, SINERGIA. Evaluation Capacity Development series, No. 17. The World Bank. Washington, DC.
- IEG (2010). Performance in Government. The Evolving System of Performance and Evaluation Measurement, Monitoring, and Management in the United Kingdom. Evaluation Capacity Development series, No. 24. The World Bank. Washington, DC.
- IEG (2014). Monitoring and Evaluation System: The Case of Chile 1990—2014. Evaluation Capacity Development series, No. 29. The World Bank. Washington, DC.
- IEG (2015). Managing Evaluations: A How-To Guide for Managers and Commissioners of Evaluations. The World Bank. Washington, DC.
- Jacob, S. (2005). Institutionaliser l'Évaluation des Politiques Publiques. Étude comparée des dispositifs en Belgique, en France, en Suisse et aux Pays-Bas. P.I.E. Peter Lang.

- Karkara, N. [autora] & Segone, M. Catsambas, T. & Rugh, J. [eds.] (2013). Promoción para la evaluación. Un conjunto de herramientas para la elaborar estrategias de promoción que busquen fortalecer un entorno propicio para la evaluación. UN Women, EvalPartners, IOCE, et al.
- Kusek & Rist (2005). Diez pasos hacia un sistema de monitoreo y evaluación basado en resultados. Banco Mundial. Washington, DC.
- Lázaro (2015). Estudio comparado sobre institucionalización de la evaluación en Europa y América Latina. Programa EUROsocial. Madrid.
- MAEC (2007). Manual de gestión de evaluaciones de la Cooperación Española. Gobierno de España. Madrid.
- Morra Imas, Linda G. & Rist, Ray C. (2009). The Road to Results. Designing and Conducting Effective Development Evaluations. The World Bank. Washington, DC.
- OCDE (2012). Measuring Regulatory Performance. Evaluating the Impact of Regulation and Regulatory Policy. París.
- OCDE (2002). Glosario de los principales términos sobre evaluación y gestión basada en resultados. París.
- OCDE (1991). Principles of Evaluation of Development Assistance. París.
- PNUD (2009). Manual para la planificación, seguimiento y evaluación de programas de desarrollo. Nueva York.
- Rubio, Gloria (2011): "The Design and Implementation of a Menu of Evaluations", The Nuts & Bolts of M&E Systems. Banco Mundial.
- Treasury Board of Canada (2012). Theory-based Approaches to Evaluation: Concepts and Practices. Ottawa.
- UNDP (2011). Mexico: Scaling-up PROGRESA/Oportunidades — Conditional Cash Transfer Program. Nueva York.
- UNEG (2005a). Normas de evaluación en el sistema de las Naciones Unidas. Nueva York.
- UNEG (2005b). Estándares de evaluación en el Sistema de las Naciones Unidas. Nueva York.
- Vogt, Gardner & Haefele (2012). When to Use What Research Design. The Guildford Press. Nueva York & Londres.

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.

