

# Documentos

N.I.P.O.: 634-16-067-8

**LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS.  
(UN ENFOQUE PARA AMÉRICA LATINA)**

Autores: *Lucía Torrejón Sanz,*  
*Jesús Rodríguez Márquez*  
DOC. n.º 17/2016



INSTITUTO DE  
ESTUDIOS  
FISCALES

N. B.: Las opiniones expresadas en este documento son de la exclusiva responsabilidad de los autores, pudiendo no coincidir con las del Instituto de Estudios Fiscales.

## ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN
2. INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA EVALUACIÓN
3. ÓRGANOS DE EVALUACIÓN
4. PLANIFICACIÓN DE LA EVALUACIÓN
5. VINCULACIÓN ENTRE LA PLANIFICACIÓN Y LA EVALUACIÓN
6. INTEGRACIÓN DE LA EVALUACIÓN EN EL CICLO PRESUPUESTARIO
7. FORMACIÓN EN EVALUACIÓN
8. DISPONIBILIDAD Y FIABILIDAD DE LOS DATOS
9. UTILIZACIÓN DE LOS RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN EN LA TOMA DE DECISIONES
10. TRANSPARENCIA EN LA DIFUSIÓN DE LOS RESULTADOS
11. UTILIZACIÓN DE METODOLOGÍAS ADECUADAS
12. LA EVALUACIÓN DE IMPACTO: ALGUNAS CONSIDERACIONES
13. CONCLUSIONES
14. BIBLIOGRAFÍA

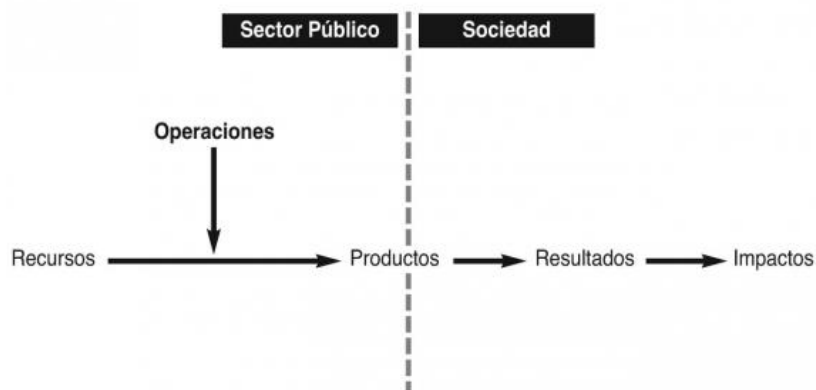


## 1. INTRODUCCIÓN

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

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

Gráfico 1 - La Cadena de Valor Público



Fuente: Anibal Sotelo

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

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

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

- El Principio tercero incide en la importancia de diseñar el marco del presupuesto de capital para satisfacer las necesidades de desarrollo de una manera costo-efectiva
- El Principio cuarto establece que los documentos del presupuesto y los datos deben ser abiertos, transparentes y accesibles<sup>1</sup>, y han de ser diseñados de modo que permitan la evaluación de programas y políticas
- El Principio octavo considera que es necesario integrar en el proceso presupuestario el análisis del resultado, la evaluación y la optimización de recursos.

El Instituto de Estudios Fiscales y, dentro del mismo, los autores de estas líneas, han participado en el proyecto EuroSocial II -2012/2015-, financiado por la Unión Europea, liderando una acción dedicada a la mejora de la calidad del gasto público. En el desarrollo de dicho programa, se han realizado múltiples asistencias técnicas en materia de evaluación, pudiendo acompañar a un buen grupo de países en el proceso de su institucionalización. Fruto de dicha experiencia son las páginas que siguen a continuación, donde exponemos lo que, a nuestro juicio, debe ser un buen sistema de evaluación, teniendo presente la singularidad de América Latina<sup>2</sup>.

## 2. INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA EVALUACIÓN

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

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

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

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

- El propio diseño de las políticas, con objetivos contradictorios y frecuentemente vinculados al ciclo electoral
- La reticencia de los gestores, que entienden la evaluación de las políticas como una forma de evaluarlos a ellos

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

<sup>2</sup> Una versión más extendida de dicho trabajo, a la que se añaden las experiencias de un grupo de países, puede encontrarse en IEF (2015).

— Los recursos que requiere la evaluación, en ocasiones percibidos como un gasto innecesario.

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

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

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

### 3. ÓRGANO RECTOR DE LA EVALUACIÓN

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

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

Lo deseable es que **exista un órgano rector de la evaluación**, que goce de independencia y que tenga atribuida la **competencia en materia de procedimientos, metodología y utilización y difusión de los resultados de la evaluación**. El hecho de que un órgano tenga atribuida la competencia en materia de evaluación no significa que las evaluaciones sean llevadas a cabo exclusivamente por el personal adscrito a ésta institución. Las evaluaciones pueden externalizarse, encomendarse a instituciones o expertos independientes, o bien pueden ser efectuadas por unidades de evaluación internas, integradas en los propios ministerios o entidades cuyos programas son objeto de evaluación. En ambos casos, evaluación externa o interna, las evaluaciones serán efectuadas de acuerdo a los procedimientos establecidos por la autoridad de evaluación y supervisadas por ella, que controlará que los resultados de la evaluación retroalimentan el proceso de decisión, esto es, sirven para mantener, mejorar o incluso eliminar los programas, y asegurará su difusión en un marco de transparencia.

De acuerdo a la organización política y territorial del país, podrá existir **un único órgano rector o varios si se trata de países descentralizados**, pero en cualquier caso se hace **necesaria la coor-**

**dinación entre todos ellos**, de tal manera que permita unificar procesos y evitar duplicidades que generen sobrecostos. A título de ejemplo, si un programa es cofinanciado por la Administración Central y una Administración Territorial, el resultado de la evaluación del programa deberá llegar a ambas Administraciones, por lo que sería deseable que se efectúe una única evaluación que informe a ambas instituciones.

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

#### 4. PLANIFICACIÓN DE LA EVALUACIÓN

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

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

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

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

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

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

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



- Estimación del coste de cada evaluación
- Presupuesto total del Plan de evaluaciones

**El Plan de evaluaciones debería ser efectuado por expertos en evaluación**, puesto que se requieren conocimientos técnicos de alto nivel en materia de evaluación. Cada política es única y tanto la elección de la metodología aplicable, la forma en que se realiza y la obtención de los datos necesarios para la evaluación presentan gran diversidad en cuanto a requerimientos técnicos y costes, como veremos en detalle más adelante. Poco tiene que ver el coste en que se incurre para evaluar el proceso a través de indicadores por ejemplo, con el que requiere una evaluación de impacto. La evaluación externa tendrá un coste más elevado que la evaluación interna. Y los datos necesarios determinarán la fuente y por tanto su coste. Así, si los datos necesarios para la evaluación de un programa de educación son las calificaciones de los alumnos, esta información se produce en la propia prestación del servicio de educación y no hay que incurrir en gastos adicionales para su obtención. Por tanto, su coste será menor que aquél en que se incurre para la recogida y tratamiento de los datos necesarios para la evaluación de un programa de mejoramiento de la calidad de los productos agrícolas, por ejemplo (encuestas a los productores, verificación técnica de la mejora de la calidad de la producción...).

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

## 5. VINCULACIÓN ENTRE LA PLANIFICACIÓN Y LA EVALUACIÓN

La vinculación real entre la evaluación y la planificación, tanto nacional, como sectorial e institucional, permite que **la evaluación cumpla su objetivo en su máxima expresión**. Así, si desde el momento en que se planifican las políticas nacen con el propósito de ser evaluadas y los resultados de la evaluación retroalimentan el proceso de planificación, corrigiendo o eliminando las políticas que han fracasado, la evaluación alcanza su mayor grado de utilidad. En definitiva se trata de **aplicar las lecciones aprendidas** de la evaluación en la toma de decisiones.

Como ya vimos, el Presupuesto por Resultados integra las funciones de planificación, presupuesto, gestión y evaluación, por lo que la forma mejor y más sencilla de vincular la planificación con la evaluación es a través de este modelo, si bien no existe un modelo único. La flexibilidad del PpR permite su adaptación a la cultura e institucionalidad de cada país, de modo que **se utilizan distintos mecanismos y tienen diferente alcance según los países**. Como principales mecanismos a través de los cuales se puede implementar el PpR tenemos los siguientes (Robinson y Last, 2009):

- *Vinculando los presupuestos a objetivos de rendimiento*, como el Sistema de Acuerdos de Servicios Públicos (*Public Service Agreements, PSA*) de Reino Unido.
- *A través de fórmulas que determinen la financiación* que recibe la institución como una función matemática de variables explicativas (v.g. número de estudiantes y coste unitario por estudiante)
- *Vinculando la asignación del presupuesto a calificaciones de resultados* de los programas de la institución, como el *“Program Assessment Rating Tool”* de Estados Unidos, que califica los resultados de los programas federales (eficaz – moderadamente eficaz – adecuado – ineficaz) por un periodo de cinco años.
- *Sistema “comprador-vendedor”*, que entiende que las instituciones venden al Gobierno sus servicios a cambio de un precio como si se tratara de empresas, si bien no han tenido mucho éxito salvo en lo que respecta a sectores específicos, como los servicios de atención hospitalaria.
- *Utilizando el Presupuesto por Programas*, técnica en la que el gasto se clasifica por objetivos y no sólo por categorías económicas o institucionales. Esta es la forma más extendida en América Latina y en varios países de la OCDE, si bien con contenidos distintos, en particular en lo que respecta a la Estructura de los Programas<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Ejemplos de Estructuras programáticas:



Esta última es la fórmula que consideramos más adecuada, en particular en un entorno de planificación, como es el de América Latina, en la medida en que relaciona el presupuesto con las metas del Plan de Desarrollo. En este escenario, la evaluación permite analizar si los productos definidos en los programas presupuestarios están verdaderamente al servicio y permiten obtener los objetivos marcados por la planificación.

## 6. INTEGRACIÓN DE LA EVALUACIÓN EN EL CICLO PRESUPUESTARIO.

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

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

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

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

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

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

## 7. FORMACIÓN EN EVALUACIÓN

La formación en evaluación es necesaria desde dos vertientes:

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

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

Centrándonos en la primera de las vertientes, hay que señalar que conseguir personal capacitado para llevar a cabo evaluación de políticas públicas es muy complejo, y tradicionalmente no se ha in-

- 
- Canadá (Program Activity Architecture, PAA): Strategic Outcome - Program Activities - Program Sub-activities - Program Sub-sub-activities...
  - España: Área de gasto – Política de Gastos – Grupo de Programas – Programa
  - Francia: Misiones (grandes políticas estatales, pueden ser interdepartamentales) - Programas - Acciones
  - Holanda: Programas - Subprogramas - Actividades
  - Perú: Programa – Productos / Proyectos – Actividades / Acciones

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

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

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

## 8. DISPONIBILIDAD Y FIABILIDAD DE LOS DATOS

Para evaluar es necesario disponer de datos y para que los resultados de la evaluación sean correctos los datos han de ser fiables. La forma de que se cumplan estas dos condiciones, disponibilidad y fiabilidad, es que las políticas nazcan para ser evaluadas y que existan fuentes de datos consistentes. En la mayoría de países los Institutos de Estadística proporcionan información, aunque con cierto retraso. Además, los Ministerios suelen tener registros administrativos con información sectorial, si bien no siempre ofrecen datos depurados. Pero a veces no es suficiente con los datos de los registros

administrativos y estadísticos, y la información necesaria para la evaluación de un programa habrá de ser recopilada *ad hoc*, lo que requerirá trabajo de campo para la recogida de datos a través de encuestas o formularios, ya sean obtenidos por la propia Administración o externalizados, pero en ambos casos, es preciso asegurar la consistencia y fiabilidad de los datos.

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

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

Esta situación explica el hecho de que la evaluación en la práctica y en la teoría no hayan ido de la mano hasta ahora. El desarrollo de técnicas de evaluación se ha producido fundamentalmente en el entorno académico, pero las publicaciones académicas relativas a evaluación vienen motivadas por el deseo de avance en el conocimiento, no de la resolución de problemas prácticos. Es decir, la documentación técnica, teórica (incluya o no aplicaciones empíricas) relativa a evaluación, parte de casos ideales, supone que determinados datos responden a un escenario real, o incluso aprovecha las situaciones en las que se cuenta con buena información estadística que permite la comprobación de que determinados conocimientos teóricos son útiles en la práctica.

**Unir el ámbito académico y el ámbito de la administración pública para el trabajo conjunto en evaluación, generaría efectos mutuamente beneficiosos a ambas partes:** el sector público puede beneficiarse del conocimiento de técnicas y mecanismos que sirven para resolver problemas reales. El ámbito académico-investigador puede identificar las necesidades de disponibilidad de datos y aplicar los conocimientos teóricos a la resolución de problemas reales, por lo que los resultados de la investigación cobran mayor relevancia y son más fáciles de difundir.

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

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

## 9. UTILIZACIÓN DE LOS RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN EN LA TOMA DE DECISIONES

**El objetivo de la evaluación es la mejora de la gestión pública a la luz de los resultados.** A partir de los mismos se deben tomar las decisiones oportunas, ya sea continuar con el programa, ampliar la

población objetivo, mejorar la política modificando cualquiera de sus componentes, o incluso eliminar la actuación pública. En definitiva, retroalimentar el proceso de toma de decisiones.

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

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

- La evaluación **no ha aportado los resultados que se esperaban** y se temen responsabilidades, o no se quiere reconocer que hay algo mejorable en el proceso. Si esta es la razón por la que no se produce la retroalimentación, se está produciendo un problema de malinterpretación de las funciones de evaluación. No se trata de poner en evidencia a nadie, sino de buscar soluciones a lo que no es satisfactorio. Además existe un problema de transparencia, que a su vez puede venir causado por la no institucionalización de la evaluación.
- La evaluación **no es fiable**. La falta de fiabilidad puede ser no intencionada (deficiencias en los datos, mala praxis, equivocación en la elección de las técnicas), o puede ser intencionada, en cuyo caso puede que la no fiabilidad no trascienda por ser fruto de un acuerdo entre quien encarga y realiza la evaluación para que los resultados estén predeterminados. En este caso también existe un problema de transparencia que la institucionalización de la evaluación no siempre puede corregir, pero puede ayudar bastante.
- La evaluación **se ha realizado por** una cuestión de imagen, pero **no con la intención de que sus resultados sirvan como una guía para la acción**. Esta situación es posible cuando existe discrecionalidad en lo que se evalúa, problema que también desaparece cuando la evaluación está institucionalizada.

## 10. TRANSPARENCIA EN LA DIFUSIÓN DE LOS RESULTADOS

La transparencia de los resultados de la evaluación no debe frenarse en el ámbito de la Administración pública. Se han expuesto en el epígrafe anterior distintas motivaciones por las que puede no utilizarse el resultado de la evaluación para la retroalimentación del proceso de toma de decisiones. En todos los casos existía una intención de no difundir los resultados de la evaluación. Si también se institucionaliza la obligación de publicación de los resultados, existen menos ocasiones de invalidar la evaluación ya realizada. Además de la difusión de los resultados hacia quienes toman las decisiones, es menester que la ciudadanía tenga la oportunidad de conocer los resultados de la evaluación por varias razones: porque son los usuarios de los bienes y servicios públicos, porque son quienes los financian, y porque tienen derecho a saber si los recursos están siendo bien empleados.

Por tanto, en un marco de transparencia **los resultados de la evaluación deben ser públicos**, y los instrumentos para ello, que deberían de estar regulados -por la autoridad de evaluación por ejemplo-, son varios, entre otros:

- registros públicos de evaluaciones,
- portales de transparencia,
- páginas web,
- memorias o informes.

Como ejemplo de registro público, merece destacar el *Registro de Evaluación de las políticas y servicios públicos de Navarra (España)*, instrumento de difusión y transparencia en el que se recogen las acciones que se desarrollan en las administraciones públicas en relación a la evaluación de las políti-

cas públicas y la calidad de los servicios públicos. Las acciones que se pueden inscribir en el Registro son:

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

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

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

## 11. UTILIZACIÓN DE METODOLOGÍA ADECUADA

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

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

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

**Elegir con acierto la metodología que se va a utilizar** para evaluar la intervención pública es sin duda la decisión que va a determinar en gran medida que los resultados de la evaluación sean fiables y útiles. La elección de la metodología dependerá de qué es lo que se pretende evaluar, y para ello, es preciso realizar una breve taxonomía de la evaluación.

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

- La evaluación cualitativa está orientada a procesos y responde a enfoques no estructurados, con un claro componente subjetivo. Se lleva a cabo mediante informes descriptivos o interpretativos, o mediante el estudio de casos a través de información real.
- La evaluación cuantitativa está orientada hacia los objetivos de la actuación pública, utiliza modelos cuantitativos (métodos estadísticos) y precisa datos exactos.

Los enfoques cuantitativo y cualitativo se complementan, y es preciso abandonar la idea de que la investigación cuantitativa puede ser desarrollada por expertos, mientras que la cualitativa la puede desarrollar cualquiera, porque si bien es cierto que para el uso de técnicas cuantitativas es preciso formación y pericia en el manejo de técnicas y tratamiento de datos, las técnicas cualitativas requie-

ren algo más que sentido común, en particular el uso de la teoría que proporciona la práctica científica.

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

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

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

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

Centrándonos en las **evaluaciones económicas**, y dependiendo de la comparación de costes y resultados que se utilice, es posible distinguir cinco tipos de evaluación alternativa. Las evaluaciones económicas se basan en un análisis comparativo y sistemático de dos o más alternativas sobre la base de los costes y resultados que cada una de ellas genera. El término “evaluación económica” debe reservarse para los casos en que se incorpora tanto una medida de coste como de resultado. Sin negar la utilidad de los estudios que comparan simplemente resultados, o simplemente costes, hay que tener en cuenta que son insuficientes como mecanismos para la evaluación de la actuación pública, ya que tan poco sentido tiene escoger la actuación más barata sin conocer los resultados que genera, como escoger la de mejores resultados sin haber considerado lo que cuesta. La forma de medición de los resultados es lo que determina la tipología: **coste-minimización, coste-efectividad, coste-consecuencias, coste-utilidad y coste-beneficio**. Para el desarrollo de estas técnicas, se suele comparar un indicador de resultado de la actuación frente a una medida del coste de la misma<sup>4</sup>.

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

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

---

<sup>4</sup> El caso del Análisis Coste Beneficio es más complejo, pues la comparación tanto de los costes como de los beneficios se realiza en las mismas unidades (monetarias) y se valoran tanto los beneficios económicos como no económicos.

6. ser **comparables**, ya sea con estándares internacionales o con indicadores utilizados anteriormente por la misma institución.
7. tener un marco **temporal** específico (anual, semestral, mensual, etc.) conforme a intervalos relevantes y apropiados en términos de las metas y actividades del programa.

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

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

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

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

## 12. LA EVALUACIÓN DE IMPACTO EN PARTICULAR: ALGUNAS CONSIDERACIONES

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

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

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

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

- *Determinar la disponibilidad y fiabilidad de los datos:* si se encuentran en registros administrativos u otras fuentes de datos fiables, o si será necesario efectuar un trabajo de campo de recogida de los datos, y en todo caso, si será posible contar con ellos y el trabajo de preparación necesario hasta construir la matriz de datos de tratamiento y control.
- *Elegir la población que integrará el grupo de tratamiento y el de control.* Ello puede plantear cuestiones éticas, pues si se trata de entregar una ayuda económica por ejemplo, decidir “a quién no



se entrega” puede generar problemas éticos al gestor. Para evitar esta cuestión existen procedimientos aleatorios, pero además hay que tener en cuenta que si la política consigue los objetivos perseguidos habrá de hacerse extensiva a toda la población que reúna las características requeridas por el programa.

- *Comprobar si entre las técnicas econométricas hay alguna que se adecúe a los datos disponibles.* En el Documento de trabajo nº 6 publicado por EUROsociAL, “Elección del método de evaluación cuantitativa de una política pública. Buenas prácticas en América Latina y la Unión Europea. Ignacio Moral-Arce”, se incluyen una serie de instrumentos que sirven de guía para elegir la técnica más adecuada.
- *Estimación del coste de la evaluación.* En función de los hitos anteriores hay que estimar su coste y valorar si es proporcionado al objetivo que se persigue.

### 13. CONCLUSIONES

- **Utilizar los recursos públicos de manera eficaz y eficiente, atendiendo a los fines para los que se disponen es siempre una responsabilidad** que debe asumirse por parte de políticos y personal de la Administración Pública. Pero este deber **adquiere carácter de necesidad primordial en tiempos como los actuales en los que la actividad del sector público tiene muchas demandas que cubrir y menos recursos para atenderlos.** En este contexto, la evaluación de políticas públicas halla una **oportunidad ideal para institucionalizarse.**
- Si entendemos la evaluación como la aplicación de métodos de investigación sistemáticos con el objeto de examinar el diseño, la implementación y el resultado de las políticas y programas públicos, **institucionalizar la evaluación significa** crear una cultura evaluadora en los entornos gubernamentales de tal modo que **se perciba como parte del proceso de gestión de las políticas públicas**, y en consecuencia los gestores diseñen las intervenciones desde su creación de modo que puedan ser evaluadas. Institucionalizar la evaluación exige configurar un **modelo permanente de análisis de resultados**, definiendo los principios y valores en los que sustentar dichos análisis y evaluaciones, enmarcándolos dentro de un proyecto político de gobernanza. El primer paso es por tanto la **existencia de voluntad política de evaluar**, cuya manifestación más inmediata es la **aprobación de instrumentos legales.**
- Para que la evaluación se considere institucionalizada deben cumplirse los siguientes requisitos: Ha de ser regulada mediante **instrumentos legales**; establecida con **carácter obligatorio**, evitando así la discrecionalidad en la decisión de evaluar o no; debe ser **aplicable a todo el sector público; sistemática, planificada**, y por tanto programada y dotada de su propio presupuesto; **rigurosa**, desarrollada por personal técnico cualificado; **permanente**, desvinculada del ciclo electoral; **integrada en el ciclo presupuestario** como una fase más y utilizada como **mecanismo de retroalimentación** en las decisiones.
- Es **deseable que exista un órgano rector de la evaluación, que goce de independencia y que tenga atribuida la competencia en materia de procedimientos, metodología y utilización y difusión de los resultados de la evaluación.** De acuerdo a la organización política y territorial del país, podrá existir un único órgano rector o varios si se trata de países descentralizados, pero en cualquier caso, se hace **necesaria la coordinación** entre todos ellos que permita unificar procesos y evitar duplicidades que generen sobrecostes.
- **La evaluación debe ser planificada. No todas las políticas deben ser evaluadas, ni con el mismo alcance.** La elección de políticas y programas a evaluar no debería ser discrecional ni es aconsejable atribuir al gestor la decisión de evaluar o no, puesto que ello puede derivar en que sólo se evalúen las políticas o programas que tienen una perspectiva positiva de resultado y que se produzca su alineación con el ciclo electoral. **El Plan de evaluaciones debería ser efectuado por expertos en evaluación**, puesto que se requieren conocimientos técnicos de alto nivel en materia de evaluación: cada política es única y tanto la elección de la metodología aplicable, la forma en que se realiza y la obtención de los datos necesarios para la evaluación presentan gran diversidad en cuanto a requerimientos técnicos y costes

- **La vinculación real entre la evaluación y la planificación, tanto nacional, como sectorial e institucional, permite que la evaluación cumpla su objetivo:** si desde el momento en que se planifican las políticas nacen con el propósito de ser evaluadas y los resultados de la evaluación retroalimentan el proceso de planificación, corrigiendo o eliminando las políticas que han fracasado, la evaluación alcanza su mayor grado de utilidad. El Presupuesto por Resultados integra las funciones de planificación, presupuesto, gestión y evaluación.
- **Integrar la evaluación en el ciclo presupuestario es la máxima expresión de que está institucionalizada;** significa que los gestores públicos han interiorizado que la utilización de los fondos públicos en la prestación de servicios a los ciudadanos no solo ha de cumplir con los procedimientos legales de compromiso y ejecución del gasto, sino que ha de ser eficaz y eficiente. **Los programas de gasto (incluyendo los gastos de personal y los beneficios fiscales) deben ser rutinaria y regularmente objeto de evaluación** y revisión objetiva, para informar de la asignación de los recursos así como de la redefinición de prioridades, tanto en los ministerios como en todo el gobierno en su conjunto.
- Periódicamente, **los gobiernos, teniendo en cuenta los resultados de las evaluaciones, deberían hacer un balance de los gastos globales y revisar su alineación con los objetivos fiscales y las prioridades nacionales.**
- La formación en evaluación es uno de los elementos clave del proceso de institucionalización de la evaluación en dos vertientes alternativas: **Capacitación específica a personal evaluador** de la propia Administración Pública para la formación de equipos multidisciplinares y difusión de **información sobre la importancia de la evaluación** al personal de la Administración Pública y en particular a los gestores de políticas y programas.
- **Para evaluar es necesario disponer de datos y para que los resultados de la evaluación sean correctos los datos han de ser fiables.** La posición más constructiva de cara a la realización de evaluación es **aprovechar al máximo la información existente, y tratar de suplir las deficiencias de datos de la forma más coherente.** Dependiendo del nivel de desarrollo de la autoridad estadística del país es posible disponer de mejor o peor información. **Contar con una base de datos depurada y preparada implica haber realizado el trabajo más duro de la parte técnica dentro del proceso de evaluación.**
- **El objetivo de la evaluación es la mejora de la gestión pública a la luz de los resultados.** A partir de los mismos se deben tomar las decisiones oportunas, ya sea continuar con el programa, ampliar la población objetivo, mejorar la política modificando cualquiera de sus componentes, o incluso eliminar la actuación pública. En definitiva, retroalimentar el proceso de toma de decisiones.
- Existen razones por las que una vez realizada la evaluación, sus conclusiones no son incorporadas en el proceso de toma de decisiones: la evaluación **no ha aportado los resultados que se esperaban** y se temen responsabilidades, o no se quiere reconocer que hay algo mejorable en el proceso; la evaluación **no es fiable** de forma no intencionada (deficiencias en los datos, mala praxis, equivocación en la elección de las técnicas), o intencionada, en cuyo caso puede que la no fiabilidad no trascienda por ser fruto de un acuerdo entre quien encarga y realiza la evaluación para que los resultados estén predeterminados; la evaluación **se ha realizado por** una cuestión de imagen, pero **no con la intención de que sus resultados sirvan como una guía para la acción.** Estos problemas ligados a la transparencia pueden desaparecer en presencia de evaluación institucionalizada.
- Además de la **difusión de los resultados hacia quienes toman las decisiones,** es menester que **la ciudadanía** tenga la oportunidad de conocer los resultados de la evaluación por varias razones: porque son los usuarios de los bienes y servicios públicos, porque son quienes los financian, y porque tienen derecho a saber si los recursos están siendo bien empleados.
- **Elegir con acierto la metodología que se va a utilizar** para evaluar la intervención pública es sin duda la decisión que va a determinar en gran medida que los resultados de la evaluación sean fiables y útiles. Para ello se debe analizar el contexto en términos realistas, teniendo en cuenta tanto la disponibilidad de datos como la capacidad de explotación de las técnicas.

- **Comunicar bien los resultados de la evaluación precisa ser conscientes del interlocutor que recibe la información.** Los resultados deben sustentarse con el uso de técnicas adecuadas, pero quienes perciben los resultados de una actuación pública pueden no tener la capacitación específica en las técnicas que permiten obtenerlos. Los informes de resultados deben estar sustentados pero ser claros en los que concluyen, lo que supone una contribución a la transparencia y no a la opacidad.
- La implementación de **evaluación de impacto**, es muy **exigente en cuanto a requerimientos técnicos y de disponibilidad de datos**, por lo que es recomendable -más incluso que ante el uso de otras técnicas-, valorar si se trata de la metodología más adecuada. La evaluación de impacto se basa en la comparación de los resultados obtenidos en un grupo que no ha sido afectado por una actuación pública (contrafactual) con los resultados de un grupo que sí se ve afectado por la política. La verdadera dificultad reside en la construcción de un grupo contrafactual comparable.

Ⓔ

---

## BIBLIOGRAFÍA

- BALLART, X. (1993): "Evaluación de políticas. Marco conceptual y organización institucional", *Revista de Estudios Políticos* (Nueva Época), n. 80, abril-junio, CEPC, Madrid, pp. 199-224.
- Banco Mundial. (2010): *Results, Performance Budgeting and Trust in Government*. [http://siteresources.worldbank.org/INTLACREGTOPPOVANA/Resources/840442-1264801888176/Results\\_Performance\\_Budgeting\\_Final.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTLACREGTOPPOVANA/Resources/840442-1264801888176/Results_Performance_Budgeting_Final.pdf)
- DIAMOND, J. (2003): From program to performance budgeting. The challenge for emerging market economies. *FMI Working Paper*, WP/03/169.  
<http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2003/wp03169.pdf>
- FELLEGI, Ivan (1991): "Maintaining Public Confidence in Official Statistic", *Journal of the Royal Statistical Society A*, 154 part 1.
- GARDE, J.A. (2006): "La evaluación de políticas públicas y su institucionalización en España". *Papeles de Evaluación* 3/2006.  
[http://www.aeval.es/export/sites/aeval/comun/pdf/papeles\\_evaluacion/Papeles\\_de\\_Evaluacion\\_nx3.pdf](http://www.aeval.es/export/sites/aeval/comun/pdf/papeles_evaluacion/Papeles_de_Evaluacion_nx3.pdf)
- IEF (2015): *Manual de Buenas Prácticas para la Sistematización de la Evaluación de Políticas Públicas. Experiencias en América Latina*, EuroSocial II, documento de trabajo núm. 29, Madrid.
- KIM, J. M. (2007): *From Line-item to Program Budgeting. Global Lessons and the Korean Case*. Korea Institute of Public Finance and World Bank.  
<http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/bookprogrambudget.pdf>
- KRAAN, D-J (2008): *Programme Budgeting in OECD Countries*. OECD Journal on Budgeting. Volume 7, N. 4. 2008
- MORAL-ARCE, I. (2014): *Elección del método de evaluación cuantitativa de una política pública. Buenas prácticas en América Latina y la Unión Europea*. Colección Documentos de Trabajo nº 6. Serie Guías y Manuales. Área Finanzas Públicas.  
<http://www.sia.eurosocial-ii.eu/files/docs/1400665227-DT6.pdf>
- OECD. (2007): *Performance Budgeting in OECD Countries*.
- OECD (2007): Robinson, M. *Performance Budgeting. Linking Funding and Results*. Palgrave Macmillan. 2007.
- OECD (2014): *The Principle of Budgetary Governance. Public Governance and Territorial Development*, Paris. OECD Senior Budget Officials July 2014
- SOTELO, A. (2012): *La cadena de valor público: un principio ordenador que previene la colisión metodológica*. *Revista Internacional de Presupuesto Público* (ASIP) N. 80.  
<http://asip.org.ar/la-cadena-de-valor-publico-un-principio-ordenador-que-previene-la-colision-metodologica/>

ROBINSON, M. (2007): *Public Sector Performance Budgeting: Linking Funding to Results*. International Monetary Fund

ROBINSON, M. y LAST, D. (2009): *A Basic Model of Performance-Based Budgeting*. International Monetary Fund