

# Evaluación de programas públicos

Dante Arenas Caruti



NACIONES UNIDAS

CEPAL

# I. Evaluación de programas públicos

En esta sección se revisan los conceptos básicos para la evaluación de programas públicos. Estos elementos permiten compartir un lenguaje para el desarrollo y la comprensión de los temas a profundizar en los posteriores capítulos.

## A. Antecedentes

### 1. Evaluación

#### a) Origen

En los años veinte, el Congreso de los Estados Unidos creó la Oficina General de Contabilidad, orientada a auditar el funcionamiento del gobierno y, en particular, a medir cómo se ejecutaba el gasto público. Este fue el inicio de la evaluación de las acciones públicas, asociada a la búsqueda del conocimiento y a la medición de la efectividad de las políticas públicas. Años más tarde, en el marco de los programas de la Guerra contra la Pobreza, el Congreso de los Estados Unidos planteó la necesidad de información más detallada y objetiva sobre los resultados de dichas políticas. Este mandato le fue otorgado a la Oficina General de Contabilidad en 1967, momento a partir del cual quedó a cargo de la evaluación sistémica de los programas que contribuyesen a la toma de decisiones del poder ejecutivo y legislativo. Desde entonces, se generalizó el rol y los recursos asociados a entidades y profesionales dedicados a la evaluación de los programas dentro y fuera de las organizaciones del país (Galiani, 2006).

Posteriormente, en la década de los setenta, la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), diseñó uno de los instrumentos para la evaluación de la gestión pública más utilizados en la actualidad: la metodología de marco lógico. Esta metodología fue creada para resolver las dificultades en la implementación de los proyectos y programas, sobre todo en lo que respecta a la clarificación de sus objetivos en diferentes niveles de causalidad, por medio de la identificación de las responsabilidades y la propuesta de un método de seguimiento y control que permitiera comparar lo planificado con lo realizado en la práctica (Aldunate y Córdoba, 2010).

## b) Definición

La evaluación es una investigación que busca resolver preguntas sobre temas de políticas públicas como, por ejemplo, los efectos de la política, si se han cumplido los objetivos planteados, si las alternativas definidas son las adecuadas, si hay otras opciones posibles de implementar, si el uso de los recursos ha sido correcto y eficiente, y si la implementación del plan ha sido acertada, entre otros.

Al ser una investigación, la evaluación requiere de rigor científico. Esto implica que debe regirse por criterios de objetividad, el uso de metodologías comprobadas y de información válida, de manera que los juicios resultantes estén basados en evidencias y permitan responder de manera técnica y precisa a las interrogantes que se estableciesen en la evaluación.

La evaluación no es un fin sino un medio para la mejora continua de la administración pública. Es una herramienta de gestión por lo que, a diferencia de la investigación tradicional, se le exige utilidad y propuestas de mejora como resultado final. Por otra parte, la evaluación exige el uso de sus resultados, es decir, el análisis, la implementación y el seguimiento de las recomendaciones de mejora finales. En consecuencia, la evaluación se entiende como un proceso más que un estudio, pues implica un involucramiento y asunción de responsabilidades de los agentes públicos a cargo de implementar las recomendaciones de mejora. Así es como la idea de “Evaluar para Mejorar”<sup>2</sup> es llevada a la práctica.

Asimismo, la evaluación es una intervención pública, pues surge de las autoridades estatales, intervienen las instituciones evaluadas por medio del levantamiento de información, la elaboración de definiciones estratégicas, el debate, y otros, con el objetivo de conocer y mejorar el uso de los recursos públicos. Esta característica le confiere a la evaluación el carácter de política pública, pues busca un resultado esperado mediante el uso de recursos públicos, en función de la solución de problemáticas y el mejoramiento de las condiciones de un sector de la sociedad.

A continuación se presenta una selección de definiciones del concepto de evaluación pública:

“La evaluación de programas es la evaluación de un conjunto de intervenciones estructuradas para alcanzar objetivos específicos de desarrollo a nivel global, regional, de país o sectorial. Un programa de desarrollo es una intervención de duración limitada que comprende múltiples actividades que pueden abarcar varios sectores, temas y/o zonas geográficas. [...] La evaluación de proyectos es la evaluación de una intervención individual para el desarrollo que tiene por objeto alcanzar objetivos específicos con recursos especificados y dentro de calendarios de ejecución determinados, a menudo enmarcada en un programa más amplio” (OCDE-CAD, 2002).

“El proceso sistémico de observación, medida, análisis e interpretación encaminado al conocimiento de una intervención pública, sea esta una norma, programa, plan o política, para alcanzar un juicio valorativo basado en evidencias, respecto de su diseño, puesta en práctica, efectos, resultados e impactos. La finalidad de la evaluación es ser útil a los decisores y gestores públicos y a la ciudadanía” (AEVAL, 2009).

“En líneas generales, se entiende por evaluación un proceso integral de observación, medida, análisis e interpretación, encaminado al conocimiento de una intervención pública —norma, programa, plan o política—, que permita alcanzar un juicio valorativo, basado en evidencias, respecto a su diseño, puesta en práctica, resultados e impactos” (AEVAL, 2010).

“La evaluación se define como aquella actividad que permite valorar el desempeño de la acción pública, sea en la forma de un programa, proyecto, ley, política sectorial, etc. La evaluación corresponde a una valoración sistemática de la concepción, la puesta en práctica y los resultados de una intervención pública en curso o ya concluida; o una valoración *ex ante*, en la fase de diseño” (CEPAL, 2020).

<sup>2</sup> Eslogan creado y utilizado por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social de México (CONEVAL).

## 2. Teoría del cambio y el valor público

El fundamento teórico detrás de la evaluación es la noción de que la acción pública genera un resultado, entendido como un cambio en la situación de un determinado sector de la sociedad. Este resultado es posible de ilustrar en la cadena de valor público, que permite que se produzcan bienes y servicios a partir de determinados insumos, cuyo uso genera un beneficio. El valor que los ciudadanos dan a los bienes o servicios se denomina valor público, que está asociado a los resultados de la acción pública.

La evaluación como una investigación aplicada busca identificar los logros o resultados de una intervención, comportamiento o acción. Lo anterior lleva implícito el concepto del cambio, es decir, la presunción de que el área, la temática, la población, y otros, cambian debido a la intervención. De esta manera, la evaluación lo que busca es identificar y, si es posible, medir el cambio logrado mediante la acción pública.

En todos los programas públicos se encuentra implícito el concepto de la teoría del cambio, que se refiere a cómo la intervención resuelve un problema o modifica una situación no deseada. La teoría del cambio representa la cadena causal entre una intervención y los resultados finales esperados de esta. Relaciona la necesidad o problema que da origen a una intervención con los insumos utilizados, los productos (bienes o servicios) generados en la intervención, los resultados intermedios conseguidos gracias a la provisión de los productos y, finalmente, con los impactos (esperados y no deseados) logrados en el largo plazo, tal como se presenta en la siguiente figura.

**Diagrama 2**  
**La cadena de valor público**



Fuente: Aldunate, E., "Presentación Curso Gestión por Resultados y Presupuesto", Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES), 2013.

Las flechas de la figura demuestran la causalidad entre los diferentes elementos de una intervención. Dado que la evaluación el proceso de determinar conceptualmente y medir esta causalidad, se puede efectuar en los diferentes puntos definidos por cada una de estas flechas, o en su efecto acumulado. En otras palabras, es una cadena de causas y efectos que explican la dinámica de una transformación.

En resumen, la teoría del cambio es la base teórica que sustenta una evaluación, por lo cual, esta debe ser considerada en todo momento, y debe ser utilizada como el contexto lógico detrás de los instrumentos a emplear. Esta teoría ayuda a ordenar ideas, definir hipótesis, y reflexionar sobre lo que la evaluación debe responder, cómo hacerlo y cómo medir las respuestas. Con este fin, es necesario contar desde el inicio con la definición de hipótesis a verificar, el diseño de indicadores para medir los resultados esperados, y en general, con una idea previa de qué es lo que se debe evaluar y las posibilidades de hacerlo.

Un concepto asociado directamente a la teoría del cambio y la cadena de valor que esta genera, es el valor público. El valor público se puede definir como "la capacidad para satisfacer necesidades humanas mediante el uso de recursos disponibles en la sociedad" (AEVAL, 2010).

Los países dependen del Estado para el suministro de bienes públicos, el resguardo de la ley y el orden, la defensa, la protección de los derechos de propiedad intelectual, el fomento de la equidad social, la prestación de servicios sociales, la redistribución de los recursos, la educación y salud, y otros. Asimismo,

el Estado promueve la cultura y el esparcimiento y crea sistemas de protección social para proteger a las personas de contingencias como el desempleo, la enfermedad y la pobreza durante la vejez, entre otros.

La ciudadanía asigna valor a los bienes y servicios si estos satisfacen una necesidad sentida con calidad y oportunidad, por lo que el valor asignado es mayor cuanto más apremiante sea la necesidad satisfecha —salud, educación, seguridad, y otros—. En muchos casos no se paga por estos bienes o servicios, al menos no el costo total, a diferencia del sector privado.

Es posible considerar que existe valor público cuando el valor asignado por la ciudadanía es mayor que el costo de proveer el bien o servicio. En algunos casos los ciudadanos satisfacen directamente sus necesidades gracias a los bienes y servicios que les provee el Estado. En otros, no reciben los bienes o servicios directamente, pero valoran su entrega igualmente, como por ejemplo, cuando son bienes entregados a poblaciones vulnerables, o cuando se trata de la protección del medioambiente o la biodiversidad. En todos los casos, el valor que los ciudadanos dan a los bienes y servicios recibidos por el Estado es el valor público (Moore, 1995).

La provisión de bienes y servicios por el sector público siempre genera un costo, pero no necesariamente genera valor público. Esta situación se produce cuando existe un inadecuado diseño de políticas o una gestión pública deficiente. Por este motivo, una de las principales funciones de la evaluación de las políticas públicas es identificar la existencia concreta de valor público, es decir, valorar lo público, por medio de premisas técnicas y de eficiencia acompañadas por criterios de equidad, cohesión social, coresponsabilidad, y mejoramiento institucional. En otras palabras, se trata del perfeccionamiento general de las distintas esferas de la acción pública, incluidas sus relaciones y su uso de recursos y sinergias, acompañado de la comprensión de las relaciones múltiples y complejas que se desarrollan en los países.

### 3. Políticas públicas

A grandes rasgos, el concepto de políticas públicas comprende las distintas acciones del Estado para responder a las demandas o necesidades de la sociedad. Pueden entenderse como un proceso que considera un análisis, una valorización de las necesidades, y la toma de decisiones; para luego concretarse en forma de actividades, medidas, normas, instituciones, prestaciones, bienes y servicios, y otros que busquen resolver un problema colectivo. Las políticas públicas están ligadas directamente a la administración del Estado, debido a las diferentes problemáticas de la sociedad como lo son la educación, el desarrollo social, la salud, la seguridad pública, la infraestructura, las comunicaciones, la energía, y la agricultura, entre otras.

El Estado realiza estas funciones mediante diversas acciones de su competencia, como la inversión en infraestructura, la ejecución de programas, la provisión de servicios, la regulación normativa de sectores estratégicos como la energía, el transporte, y la seguridad alimentaria, el fomento y la inversión en innovación, la orientación económica —incentivos o concesiones de licencias y permisos comerciales—, y la fiscalización de la normativa para asegurar el bien común. Todas estas acciones son políticas públicas o están dirigidas por estas.

Existen numerosas definiciones de políticas públicas, entre las cuales destacan las siguientes:

“Es todo lo que los gobiernos deciden hacer o no hacer (Dye, 2008)”.

“Las políticas públicas son el conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que en un momento determinado los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritarios”.

“Desde este punto de vista, las políticas públicas se pueden entender como un proceso que se inicia cuando un gobierno o un directivo público detecta la existencia de un problema que, por su importancia, merece su atención y termina con la evaluación de los resultados que han tenido las acciones emprendidas para eliminar, mitigar o variar ese problema” (Tamayo, 1997, pág. 281).

“Una política pública es un curso de acción o de inacción gubernamental, en respuesta a problemas públicos. Las políticas públicas reflejan no solo los valores más importantes de una sociedad, sino que también el conflicto entre valores. Las políticas dejan de manifiesto a cuál de los muchos diferentes valores, se le asigna la más alta prioridad en una determinada decisión (Kraft y Furlong, 2006)”.

“Las políticas públicas se ocupan de aquellas esferas consideradas como ‘públicas’, a diferencia de una lista parecida que se podría elaborar con expresiones que implican la idea de ‘lo privado’. La idea de las políticas públicas presupone la existencia de una esfera o ámbito de vida que no es privada o puramente individual, sino colectiva. Lo público comprende aquella dimensión de la actividad humana que se cree que requiere la regulación o intervención gubernamental o social, o por lo menos la adopción de medidas comunes” (Parsons, 2007, pág. 34).

Según la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (AEVAL, 2010), las políticas públicas deben verse reflejadas en los procesos de planificación gubernamental, que se despliegan a través de los siguientes instrumentos de política pública:

**Planes o estrategias:** instrumentos estratégicos que definen los objetivos generales y articulan un conjunto de acciones, programas, proyectos y servicios que se consideran prioritarios para alcanzar los objetivos de una política. Pueden tener distintos niveles, desde lo macro a niveles operativos, pero tienen la misma estructura. Por ejemplo, una estrategia de desarrollo regional, los planes nacionales, y los planes operativos anuales de una institución.

**Proyecto:** intervención no divisible, que tiene un objetivo definido, una duración determinada en el tiempo y un presupuesto definido. Resuelve una necesidad o problema puntual que requiere de una intervención acotada. Por ejemplo, la construcción de infraestructura caminera, deportiva, o cultural.

**Programa:** acciones que se ejecutan en un mediano, largo, o indefinido plazo. Elementos instrumentales y operativos que resuelven un problema o necesidad más difícil de abordar, que usualmente afecta a una mayor población. Por ejemplo, un programa de mejoramiento de vivienda, apoyo a las microempresas o disminución de la pobreza.

**Servicios públicos:** se refiere a los procesos prestacionales propios de la función pública. Comprende principalmente a los bienes públicos que deben ser provistos por el Estado, y que no tienen horizonte de término en el tiempo, como por ejemplo, el servicio público de salud, el servicio de educación, y la seguridad pública, entre otros.

**Acciones públicas:** además de las intervenciones públicas, el Estado puede realizar diversas acciones que no están comprendidas en las definiciones anteriores, y que se diseñan para lograr algún objetivo político concreto. Estas acciones también corresponden a políticas públicas, como por ejemplo, la fijación de normas, la fijación de impuestos, la fijación de incentivos o la privatización de servicios públicos.

La evaluación de políticas públicas refiere al análisis del cumplimiento de los objetivos de nivel macro, incluidos todos sus instrumentos —programas, proyectos, acciones, servicios, y otros—. Dado que el todo es más que la suma de las partes, deberían existir efectos sinérgicos entre los diferentes elementos, que no son medibles si se evalúan en forma separada. No obstante, la evaluación de políticas públicas puede considerar elementos en su más alto nivel como también puede considerar la evaluación de alguna intervención pública, como son los programas públicos.

En este documento se enfatiza la evaluación de los programas públicos como una de las más importantes herramientas de las políticas públicas. Aún así, estos mismos elementos y metodología son aplicables a la evaluación de otros tipos de política pública si se consideran las respectivas peculiaridades de cada intervención.

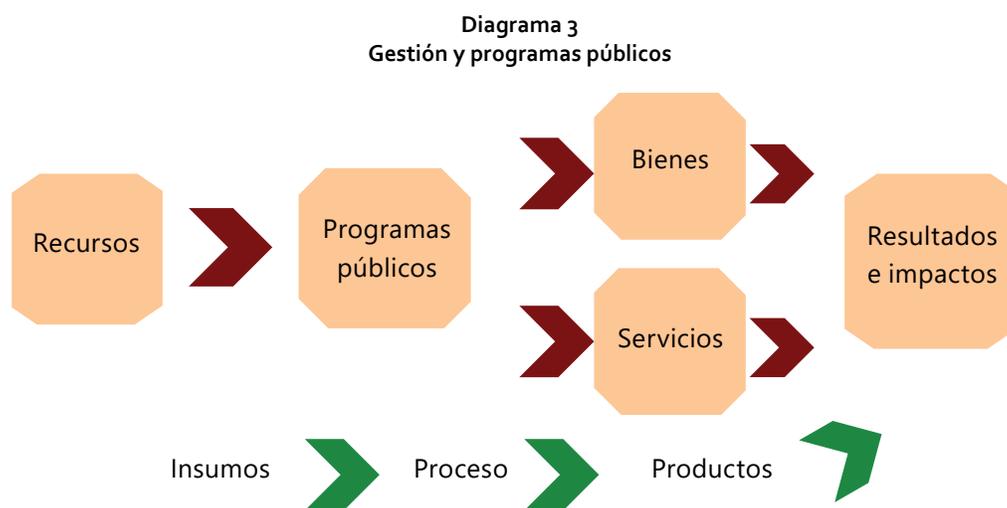
Aunque en la práctica se hable indistintamente de evaluación de políticas y programas, la evaluación de políticas públicas contiene a la evaluación de programas. Además, ambas comparten procedimientos y

técnicas, aunque se planteen diferencias importantes en cuanto a las preguntas de la evaluación, criterios y utilidades, que en la evaluación de políticas están con relación a la función superior del gobierno y en la evaluación de los programas en relación a la función gestora, principalmente (AEVAL, 2010).

#### 4. Programas públicos

Un programa público se puede entender como una función de producción, es decir, un proceso que utiliza insumos, los transforma en uno o más productos (bienes o servicios), que a su vez se vinculan a un resultado esperado y donde el proceso completo se encuentra bajo la responsabilidad de una determinada institución pública.

De esta manera, un programa público es un instrumento de gestión pública que se manifiesta la cadena de valor público descrita en el capítulo anterior, y que se representa en el diagrama 3.



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Aldunate, E., "Curso Marco Lógico", Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES), 2013.

**Insumos:** son los recursos humanos, los materiales (bienes de consumo), las maquinarias y equipo y los servicios para el logro de un producto (bien o servicio).

**Proceso:** es el conjunto de actividades sucesivas que permiten utilizar los insumos para transformarlos en los productos del programa.

**Productos:** son los bienes o los servicios que surgen como resultado de la transformación y combinación de insumos mediante un proceso productivo. Por ejemplo, las raciones alimentarias, las vacunas, los kilómetros de caminos construidos, o las horas de capacitación.

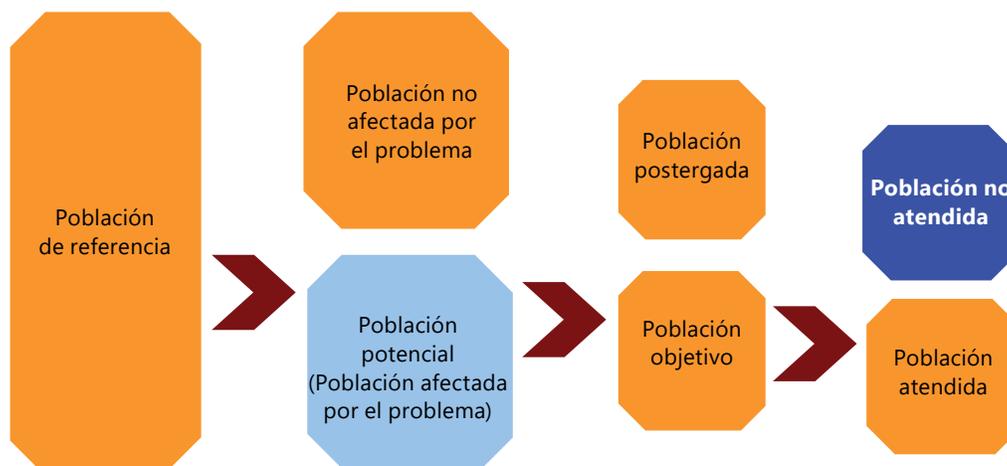
**Resultado esperado:** el objetivo del programa, asociado generalmente a resultados intermedios. Estos últimos deben concordar con los objetivos estratégicos de la institución a cargo del programa.

**Unidad responsable:** una o más unidades ejecutoras, responsables de llevar a cabo el respectivo proceso productivo del programa.

Un programa público se origina por la existencia de un problema o una necesidad que afecta a cierta población, mientras que el resultado esperado del programa es la solución a dicho problema o la satisfacción de dicha necesidad. Por este motivo, todos los programas públicos consideran la definición de poblaciones. La población potencial consiste en la población total que presenta el problema o la necesidad que el programa abordará y, por ende, podría ser elegible para su implementación. En cambio,

la población objetivo es aquella población que el programa planea atender en un período de tiempo, que puede comprender la población potencial de forma total o parcial. Finalmente, la población beneficiaria es la que efectivamente es atendida por el programa (DIPRES, 2009).

**Diagrama 4**  
**Poblaciones**



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Aldunate, E., "Curso Marco Lógico", Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES), 2013.

La evaluación de los programas públicos se centra en el análisis crítico de este proceso y sus elementos, incluidos la magnitud y la relevancia del problema que lo origina, su población objetivo, el grado en que se logra el resultado esperado del programa, y la forma en que se ejecuta la relación productiva entre los insumos y productos para alcanzar estos resultados —es decir, una valoración fundamentada en la alineación con la cadena de valor de la intervención<sup>3</sup>—. Para este motivo, se utilizan evidencias dadas por los indicadores de desempeño, que brindan información sobre distintas dimensiones —eficacia, eficiencia, economía y calidad— y ámbitos de control —insumo, proceso, producto y resultado— del desempeño de los programas.

## B. Elementos de la evaluación

En esta sección se presentan los elementos que componen una evaluación y que, por lo tanto, deben ser considerados al momento de diseñar y ejecutar un proceso evaluativo.

### 1. Actores

La evaluación debe estar enmarcada dentro de una institucionalidad, es decir, debe existir un marco legal o administrativo que promueva el desarrollo de una cultura de evaluación y administre la ejecución de las evaluaciones. Las estructuras del marco dependen de la manera en que se organice el modelo de gestión pública de cada país, que puede consistir en sistemas de seguimiento y evaluación, de control de gestión, de planificación, u otros.

Cualquiera sea el modelo o estructura del sistema de evaluación pública, este debe contar con la participación de diferentes actores con sus funciones, intereses y niveles de intervención particulares. Los actores claves —*stakeholders*, en inglés— que deben ser considerados al momento de diseñar y ejecutar un proceso evaluativo se distinguen abajo<sup>4</sup>.

<sup>3</sup> Insumos → Productos → Resultados → Impactos.

<sup>4</sup> Clasificación con fines académicos. Un actor puede ejercer más de una categoría a la vez.

**a) Responsable**

Unidad u organización responsable de la ejecución del proceso evaluativo. Debe contar con una concepción integral de la evaluación, un modelo teórico, y metodologías definidas para llevar a cabo los diferentes tipos de evaluaciones, y acumular las experiencias y conocimientos de la acción evaluativa.

Esta entidad se concibe como un servicio profesional, de formación técnica y multidisciplinaria, en relación estrecha con las metodologías de evaluación cuantitativas y cualitativas, y de preferencia con especialistas en diferentes temáticas o sectores —salud, educación, desarrollo económico, medioambiente, y otros—.

Los profesionales integrantes de la institución responsable deben contar con capacidades técnicas, organizativas, ejecutivas y comunicativas, y velar sistemáticamente por la calidad de las evaluaciones sobre la base de criterios técnicos. Asimismo, deben mostrar una actuación profesional, con un enfoque hacia la transparencia, objetividad e independencia de los procesos evaluativos que coordinen.

El responsable debe liderar las etapas del proceso de evaluación en los ámbitos estratégico, técnico y operativo, mediante la elaboración de una agenda de evaluaciones, documento a ser presentado a las autoridades políticas para su aprobación. Este documento debe contener los programas a evaluar, la definición de los ejecutores de las evaluaciones, el equipo necesario para la ejecución y sus responsabilidades, los objetivos, los plazos y el cronograma de trabajo, los criterios de selección del equipo de evaluación, y la metodología a emplear.

En América Latina y el Caribe es posible encontrar diferentes tipos de organismos responsables de la evaluación, como las agencias de evaluación externas al ejecutivo<sup>5</sup>, las Sub-Secretarías de Gobierno<sup>6</sup>, las Direcciones o Departamentos Ministeriales<sup>7</sup> e incluso unidades específicas de evaluación dentro de un servicio público<sup>8</sup>.

**b) Evaluado**

Objeto de la evaluación, es decir, el programa a ser evaluado. La definición del programa a evaluar involucra a todo el equipo encargado de su ejecución, es decir, al jefe del programa, al equipo profesional y al equipo administrativo que lo opera.

El equipo encargado de la ejecución del programa evaluado debe tener un rol activo dentro del proceso de evaluación. Inicialmente, debe participar del diseño de la evaluación, por ejemplo, a través de la definición de las preguntas que debe responder la evaluación, las metodologías posibles de aplicar con la información disponible, los plazos a definir según el ciclo de ejecución del programa, y otros.

El evaluado es un actor clave para el buen desarrollo de la evaluación, ya que está encargado de facilitar toda la información necesaria, apoyar el trabajo de campo cuando corresponda, ayudar de forma administrativa y, sobre todo, revisar los contenidos de los informes de la evaluación, hacer observaciones, y contribuir al análisis y la discusión durante todo el proceso.

Finalmente, el programa evaluado debe recoger los resultados y considerar las recomendaciones realizadas. Se entiende al programa como el beneficiario final de la evaluación, pues sus resultados contribuyen a mejorar aspectos de diseño y gestión para que se logren sus objetivos, y se genere valor público.

**c) Evaluador**

El equipo que ejecuta las actividades de evaluación según la metodología y el cronograma que se defina en su diseño. Idealmente, este actor debe ser un agente externo al programa evaluado, una

<sup>5</sup> Por ejemplo, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) de México y el Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados (SINERGIA) de Colombia.

<sup>6</sup> Por ejemplo, el Sistema Nacional de Inversiones del Ministerio de Desarrollo Social de Chile.

<sup>7</sup> Por ejemplo, la Dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda de Chile.

<sup>8</sup> Por ejemplo, la Unidad de evaluación de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) de México.

organización tal como una universidad, un centro de investigación, un organismo no gubernamental, una agencia internacional, una empresa consultora, o un grupo de expertos independientes convocados para tal efecto. En todos los casos debe existir un director o profesional encargado de la evaluación, que actúe de contraparte para el programa evaluado y sea responsable de la calidad de la evaluación.

En el caso de una evaluación interna, se superponen los roles de “evaluador” y “evaluado”. Los profesionales del mismo programa lo evalúan con el apoyo por algún agente externo. La evaluación interna permite mayor fluidez entre la evaluación y la ejecución de acciones correctivas. Sin embargo, al considerarse la objetividad como un requisito para una evaluación adecuada, siempre es preferible que la evaluación sea externa.

#### **d) Asesor**

En algunas situaciones puede existir una institución formal o una persona natural que actúe como organismo de consulta o asesor de los ejecutores de la evaluación, sobre todo en lo que refiere a la perspectiva técnica y metodológica. Por ejemplo, los miembros de algún Consejo, instituciones internacionales, o académicos y expertos nacionales e internacionales. Estos asesores no ejecutan la evaluación, pero pueden aportar por medio de la observación del proceso, la revisión de los términos de referencia, la valoración de los informes, y otros.

#### **e) Mandante**

La institución que aporta los fondos necesarios para la ejecución de la evaluación, tal como una institución internacional, una entidad del gobierno central, el encargado de la evaluación, o el mismo ente ejecutor del programa. Las motivaciones de este actor para financiar la evaluación será relevante para la definición del diseño de la evaluación, sus objetivos, la metodología, los plazos, y otros.

Por ejemplo, en Chile, la Dirección de Presupuesto (DIPRES) del Ministerio de Hacienda es el mandante de la evaluación de programas públicos, con el fin de generar información para la discusión presupuestaria, y así propender a la práctica del presupuestos por resultados. En México, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) es el mandante de distintos tipos de evaluaciones de los programas sociales, cuyos objetivos son mejorar la calidad de las políticas sociales y disminuir la pobreza.

#### **f) Cliente**

La institución o el agente que utiliza los resultados de la evaluación, generalmente decisores públicos, a los cuales se les provee de la información resultante de las evaluaciones para la toma de decisiones gerenciales, presupuestarias, de planificación, de gestión, y otras. Según la necesidad de información y el uso en el proceso de toma de decisiones, el cliente puede ser una institución política o técnica como el Congreso, Ministerios u Organismos Descentralizados, e incluso puede ser la misma entidad a la que pertenece el programa.

Por ejemplo, en Chile, la Comisión de Hacienda del Congreso es el cliente principal de la evaluación de programas públicos, en la discusión presupuestaria anual. En México, el principal cliente de las evaluaciones de programas es el CONEVAL, que hace recomendaciones para la mejora de las políticas sociales.

#### **g) Interesados**

Además del cliente principal, existen organizaciones y personas que tienen interés en los resultados de la evaluación, y que pueden utilizar la información resultante para fines de interés propio, investigativos o de conocimiento; o bien, personas e instituciones que puedan afectarse por las recomendaciones de la evaluación, como por ejemplo, los beneficiarios directos e indirectos del programa, un organismo no gubernamental, las empresas privadas relacionadas al funcionamiento del programa, aquellos funcionarios gubernamentales con interés en la intervención, los partidos políticos, las universidades, u otros.

## h) Ciudadanía

Finalmente, un actor relevante es la opinión pública, es decir, la propia ciudadanía. Gracias al proceso de evaluación, esta se informa de los resultados del uso de los recursos públicos, que suelen provenir de sus propios impuestos. En este sentido, la evaluación favorece la transparencia y rendición de cuentas en la gestión pública, lo que contribuye a mejorar la democracia. En miras de lo anterior, se requiere de mecanismos de difusión de los resultados de las evaluaciones, así como del interés y el empoderamiento de la propia ciudadanía.

## 2. Funciones de la evaluación

La evaluación puede tener múltiples funciones u objetivos en lo que respecta al mejoramiento de la calidad de la gestión pública. Esta no debiera pensarse como una acción aislada, sino como parte del ciclo de gestión pública, que contempla desde la planificación hasta la producción de los bienes y servicios públicos, incluidas las funciones públicas de regulación. El seguimiento y la evaluación son transversales, retroalimentan los procesos de planificación, presupuesto y ejecución, y proporcionan los insumos para la rendición de cuentas hacia la ciudadanía, las autoridades y los actores de la sociedad civil.

Según el tipo de evaluación, la temática, los actores participantes, el ámbito de acción y la metodología utilizada, la evaluación puede tener las funciones y/o los objetivos que se describen a continuación.

### a) Toma de decisiones

La evaluación busca apoyar la toma de decisiones mediante la generación de información para que los decisores—autoridades, políticos, directores, gerentes, funcionarios, y otros—puedan fundamentar la ejecución de las acciones o rectificaciones necesarias para mejorar algún ámbito o aspecto de un programa público.

Las decisiones pueden relacionarse con aspectos presupuestarios<sup>9</sup>, como aumentar o disminuir un presupuesto; con aspectos estratégicos, como eliminar un programa o reformularlo; o con aspectos operativos o de gestión, como redefinir el proceso o mejorar ciertas aristas del funcionamiento. Cualquier cambio o modificación al diseño, la gestión o el financiamiento de un programa, es una “decisión” tomada como efecto de una evaluación con el fin último de mejorar la gestión pública y la calidad del gasto.

### b) Práctica democrática

La apertura de la información y de los resultados generados a partir de las evaluaciones, en especial para los actores sociales relevantes y la ciudadanía, es una práctica gubernamental de transparencia y rendición de cuentas que promueve directamente el ejercicio democrático de la sociedad, ya que permite que esta conozca el uso y los resultados obtenidos de los recursos públicos.

### c) Efecto dinamizador

El desarrollo de las evaluaciones genera una movilización de todos los actores y agentes involucrados en la ejecución del programa evaluado—funcionarios, jefes del programa y ejecutores—, pues el proceso requiere de la participación de estos en diversas actividades, como la determinación de definiciones estratégicas (objetivos y productos), el levantamiento de información, la definición de indicadores de desempeño, el levantamiento de datos, la revisión de informes, y otros. Estas acciones les permiten conocer, analizar, discutir el diseño y operación del programa desde el principio, lo que los hace sentir parte de este.

Posteriormente, la realización de la evaluación y el obtención de los resultados, le permite a los involucrados conocer los puntos críticos del programa y las actividades para realizar el seguimiento, además de definir responsabilidades para asumir las recomendaciones y buscar el mejoramiento del programa.

<sup>9</sup> Presupuesto por resultado.

De esta manera, la evaluación es un proceso dinamizador que favorece la creación de una cultura evaluativa que, al final, predispone positivamente a los gestores públicos hacia la obtención de resultados.

#### d) **Aprendizaje**

Desde un punto de vista académico, las evaluaciones son investigaciones que generan información y conocimiento, por lo cual favorecen el aprendizaje de los diferentes actores involucrados.

La evaluación se basa en métodos científicos, plantea y valida una hipótesis, y hace descubrimientos, lo cual implica un aporte en términos de conocimiento, que puede ser utilizado como insumo para el desarrollo de otros estudios e investigaciones que tengan relación temática o metodológica.

### 3. **Principios de la evaluación**<sup>10</sup>

Para que la evaluación sea útil y logre sus objetivos, debe cumplir con ciertos criterios de calidad o principios básicos a considerar en el diseño y ejecución de los procesos evaluativos de una política y/o programa público.

#### a) **Confiabilidad**

Desde el punto de vista del ejecutor y la metodología utilizada, la evaluación debe inspirar confianza en cuanto a sus resultados. La confiabilidad se logra si la evaluación es precisa e inequívoca, es decir, que no dé pie a las dudas respecto de sus conclusiones, de las fuentes de información utilizadas, la objetividad, ni la capacidad técnica del ejecutor.

Para lograr esto, es fundamental que los resultados obtenidos estén basados en evidencias sólidas, que las conclusiones se justifiquen en los resultados, y que las recomendaciones se originen de las conclusiones. En otras palabras, que exista un hilo conductor, consistencia y coherencia en el tratamiento de los temas evaluados.

#### b) **Veracidad**

Se refiere a la calidad de la información. Implica el uso de técnicas de recolección de datos válidas y confiables, que permitan verificar la información utilizada en la evaluación.

Las fuentes de información externas deben satisfacer las expectativas de prestigio y seriedad, mientras que las internas o propias, deben poder validarse técnicamente. Los datos siempre deben ir adjuntos a la cita de la fuente de la información, y no deben presentarse de forma errónea, ni confusa.

#### c) **Objetividad**

La evaluación debe ser objetiva, es decir, sin sesgos, intenciones *a priori*, ni manipulaciones para obtener algún resultado. Tampoco debe contener opiniones o juicios evaluativos previos a los resultados. Se debe mantener la imparcialidad o neutralidad durante toda la evaluación, un equilibrio entre los hallazgos positivos y negativos, y una perspectiva justa —sin exageraciones ni descalificaciones—, sin olvidar que la evaluación es un acercamiento a la verdad, que depende de la metodología y la información utilizada, que no da cabida a radicalismos respecto de los temas.

Por este motivo, es recomendable que la evaluación sea realizada de forma independiente, por un agente externo al ejecutor de la política o programa público, de manera que no haya conflicto de intereses con los resultados del estudio, y la valoración final no resulte influenciada, ni sesgada.

#### d) **Relevancia**

La evaluación debe buscar respuesta a preguntas que den cuenta de aspectos importantes de las intervenciones públicas. En otras palabras, que permitan concluir sobre elementos claves del diseño, la gestión o los resultados esperados de un programa, de manera que las recomendaciones sean útiles para la toma de decisiones.

<sup>10</sup> Elaboración propia sobre la base de la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI, 2004).

La relevancia de los temas a evaluar dependerá del tipo de programa y su alcance, lo que determinará las preguntas que estructuran una evaluación y su profundidad. Por ejemplo, para la entrega de un servicio público puede ser relevante evaluar solamente la satisfacción del usuario, variable que puede tener menor relevancia cuando se trata de un programa de larga existencia y amplios recursos, en donde prima la evaluación del resultado.

#### **e) Coherencia**

Es necesario que exista una relación clara entre los objetivos de la evaluación, el análisis, las conclusiones y las recomendaciones, de manera que estos dos últimos elementos no sean cuestionables y se deduzcan por lógica o análisis desde lo expuesto en el informe.

La identificación correcta del alcance y el objetivo de la evaluación es fundamental para definir la metodología a utilizar, que determinará el tipo de resultados obtenidos y sus conclusiones. Todos estos elementos deben tener una orientación clara, manifestada en un hilo conductor. Este se constituye por medio de las preguntas o las interrogantes que se pretenden responder con cada uno de los tipos de evaluación<sup>11</sup> —proceso, gestión, resultados, u otras—.

#### **f) Oportunidad**

Se refiere al momento en el tiempo y plazo de la ejecución de la evaluación. La evaluación debe ser realizada en un momento que permita a los tomadores de decisiones utilizar sus resultados para los objetivos que originaron la evaluación. Por ejemplo, si una evaluación tiene por fin ser empleada en la práctica de presupuesto por resultados, la evaluación debe estar terminada previo al inicio de la discusión presupuestaria.

Por otra parte, el plazo de la ejecución de la evaluación debe ser moderado; la definición de una fecha de término debe respetarse para que permita contar con los resultados en el momento previsto y no posteriormente, teniendo en consideración los atrasos comunes en este tipo de estudios. Esto es indispensable para que se cumpla el ciclo de gestión pública de forma correcta, sobre todo en la secuencia de las etapas de planificación, presupuestación y evaluación.

#### **g) Información**

Este principio se refiere a que la institución y los profesionales ejecutores de la intervención evaluada deben estar completamente informados de su realización y sus características, de manera que puedan participar en el proceso desde sus funciones y atribuciones. Asimismo, implica que todos los actores de la evaluación deben estar en conocimiento de esta y en cumplimiento de su labor. Finalmente, este principio considera que los evaluadores dispongan de toda la información necesaria para poder efectuar un análisis completamente informado.

#### **h) Transparencia**

Este principio se refiere a que la información de los diferentes aspectos de una evaluación deben ser transmitidos y estar disponibles para la sociedad en general. Se debe informar de su realización y transparentar los resultados obtenidos a través de los medios de comunicación, la rendición de cuentas públicas, las publicaciones, y los servicios de atención directa a los usuarios.

#### **i) Técnica**

Se refiere a que la evaluación se debe formular sobre una base técnica adecuada y suficiente para obtener los resultados esperados de ella, mediante el uso de información y evidencias que no den cabida a cuestionamientos técnicos. Esto se logra con el empleo de una metodología clara y sólida, que considere herramientas, instrumentos y procedimientos metodológicos adecuados para los objetivos de la evaluación, la naturaleza de la intervención, y que permitan emitir juicios con fundamentos técnicos.

<sup>11</sup> Estas preguntas e interrogantes se presentan posteriormente en este manual.

En la práctica, este principio se debe observar en la existencia de una secuencia de levantamiento de datos, sistematización de la información y un análisis técnico que fundamente las conclusiones, las que deberán guiar la formulación de recomendaciones. En otras palabras, debe poderse verificar fehacientemente que las recomendaciones responden a fortalezas o debilidades del programa, demostradas con evidencias resultantes del análisis y sistematización de la información.

Este requisito exige la existencia de conocimientos especializados en los temas metodológicos y temáticos de la evaluación de parte de sus ejecutores y mandantes.

**j) Precisión**

La presentación de los resultados de una evaluación debe ser precisa, acotada a lo principal, y clara. En la medida de lo posible, debe haber un uso adecuado del lenguaje, una cantidad limitada de términos técnicos y complejos, un enfoque didáctico y sentido de la síntesis. La idea es que los diferentes medios de difusión de la evaluación —informes, resúmenes, presentaciones, y otros— comuniquen los principales hallazgos de manera efectiva, con la información necesaria y suficiente, y con la exclusión del contenido no pertinente.

**k) Costo razonable**

La ejecución de una evaluación implica un costo, que está supeditado a la metodología a utilizar, el precio del ejecutor, y el levantamiento de información, entre otros. La identificación inicial de este costo es relevante pues debe haber una adecuada relación costo-beneficio entre los resultados que se esperan de la investigación y el costo de su ejecución. Asimismo, el costo de la evaluación debe ser razonable respecto al costo total de la intervención y, además, se debe analizar si los recursos disponibles permiten elaborar el tipo de evaluación necesaria para obtener los resultados esperados.

Una alternativa es partir del presupuesto disponible y definir cuál tipo de evaluación se ajusta a las posibilidades tras considerar todas las variables requeridas, como la disponibilidad de información, el costo de los evaluadores, el costo del levantamiento de la información, el procesamiento, y otras. Otra opción es presupuestar el costo para realizar las actividades necesarias en la aplicación de la metodología recomendada para el tipo de evaluación que se desea ejecutar. En ambos casos los recursos disponibles deben asegurar el cumplimiento de los principios declarados anteriormente a un costo razonable.

## **C. Etapas de la evaluación**

La evaluación es una investigación que debe ser diseñada de forma adecuada para que su ejecución sea exitosa. Este diseño requiere una planificación estratégica y operativa, que identifique de manera precisa sus objetivos, los medios para lograrlos y los recursos necesarios para su ejecución.

El diseño de una evaluación debe orientar todo el proceso de ejecución, brindando la información básica y los conocimientos previos, que facilitan la comprensión y la comunicación entre los actores relevantes de la evaluación, en especial, el mandante, el evaluador y el evaluado. La evaluación no debe ser entendida como una acción puntual, sino como un proceso sistemático que cuenta con cinco etapas bien definidas, según se presenta en el diagrama 5.

## GESTIÓN PÚBLICA

### Números publicados:

- 87 Evaluación de programas públicos  
*Dante Arenas Caruti*
  
- 86 Panorama regional de los  
datos abiertos  
Avances y desafíos en América Latina  
y el Caribe  
*Alejandra Naser y Daniela Rosales*
  
- 85 Las tendencias mundiales y el futuro  
de América Latina  
Edición 2016  
*Sergio Bitar*
  
- 84 La contribución del gobierno  
electrónico y los datos abiertos  
en la integración regional  
*Alejandra Naser y Andrés Hofmann*

