

## ¿Cómo medir las capacidades de monitoreo y evaluación de políticas públicas en América Latina?

**Natalia Aquilino**  
**Jimena Rubio**

### **Introducción**

Sabemos que las políticas públicas raramente se ejecutan tal como fueron ideadas, pero no siempre sabemos por qué ni cuáles son los cambios que lograron concretamente en la transformación de la vida de las personas. Entender cómo funcionan los programas y qué resultados tiene la acción estatal requiere de políticas, sistemas y procesos de monitoreo y evaluación que faciliten el aprendizaje continuo, el diseño de intervenciones efectivas y la rendición de cuentas en la gestión pública. Una política nacional, ordenadora de la función de evaluación, permite aprender sobre aquello que funciona y aquello que no, retroalimentar el proceso de diseño de políticas, mejorar los niveles de transparencia y responsabilidad de los funcionarios públicos, y lograr una mayor efectividad de las acciones así como aumentar la responsabilización de los funcionarios por la acción estatal.

Durante los últimos años, la evaluación de políticas públicas como función estratégica de los Estados ganó protagonismo dentro de las administraciones públicas de diferentes países. Sin embargo, en muchos casos todavía se lleva a cabo de manera fragmentada, en respuesta a pedidos puntuales y aislados (sobre todo de parte de los organismos internacionales) y sus hallazgos y resultados influyen de manera limitada en la toma de decisiones tanto como en los decisores públicos<sup>1</sup>.

Hablar de una política de monitoreo y evaluación (M&E) implica observar arreglos institucionales estables que contemplen la distribución de funciones entre aquellos involucrados en estos procesos. Involucra también otras definiciones orientadas a contar con información evaluativa de calidad en forma regular y sostenida sobre las características de las intervenciones, sus condiciones de implementación (procesos), sus resultados y posibles impactos.

La medición de las capacidades nacionales para una política nacional de evaluación en ámbitos estatales es el objeto central del análisis de este trabajo. Esto genera algunas dificultades al momento de delimitar su alcance. Entre ello podemos identificar: a) definir qué se entiende por política y por sistema de monitoreo y evaluación, b) conocer cuáles son sus componentes, c) entender cuál es el lugar en el entorno institucional y d) saber cuáles son los factores que determinan su institucionalización (Lázaro, 2015). Por su parte, el desarrollo de cada política y sistema se da en un entorno político, económico, social y cultural particular que provoca configuraciones organizacionales muy diferentes.

Por esta razón, en este trabajo se recuperan los estudios que reflexionan sobre los sistemas de monitoreo y evaluación en sentido amplio: trabajos que aportan diferentes definiciones de sistemas de monitoreo y evaluación, realizados tanto por académicos como por organismos internacionales y gobiernos nacionales. Así, medir las capacidades nacionales de monitoreo y evaluación de políticas públicas en América Latina puede contribuir al aprendizaje cruzado de experiencias valiosas; apoyar la consolidación de un marco común que fortalezca la gestión pública de nuestros países; fortalecer el enfoque de los sistemas nacionales de M&E y apoyar procesos virtuosos que faciliten la mejora continua en los procesos y el impacto de las intervenciones públicas.

---

<sup>1</sup> Tal como mencionamos en el trabajo ¿Cuáles son los factores que afectan la incidencia de las evaluaciones de impacto? presentado al CLAD en 2017.

Este trabajo recupera alguna de las mediciones que se hicieron sobre el conjunto de capacidades de monitoreo y evaluación en la región para proponer un esquema general de valoración de la política de M&E en cuatro dimensiones clave: 1. legitimidad política, 2. marco legal, 3. sustentabilidad y 4. utilización de los resultados.

En la primera parte se recorren las visiones teóricas difundidas en la región así como los enfoques de medición utilizados hasta el momento por distintos organismos que piensan y reflexionan sobre este tema. En la segunda parte se plantean las dimensiones y sus indicadores observables para operacionalizar la medición. Finalmente se extraen algunas conclusiones generales sobre las posibilidades de realizar una medición regional que ayude a arrojar luz sobre la contribución del monitoreo y la evaluación al desarrollo nacional en América Latina.

### 1. Breve estado del arte<sup>2</sup>

En la región, existe una extensa tradición académica por sistematizar y documentar la evolución de la institucionalización de los sistemas y las prácticas de monitoreo y evaluación de políticas públicas. Podemos agrupar estos estudios en tres:

- a) los que trabajan sobre la institucionalización de los sistemas de M&E;
- b) los que se ocupan de las definiciones conceptuales de los sistemas de M&E y
- c) los que se concentran en la medición de las capacidades nacionales de M&E.

Algunos estudios sobre la **institucionalización del monitoreo y la evaluación** focalizan sobre el diseño de los mecanismos, los resultados logrados por los sistemas, el uso de los productos y el entorno (Feinstein, 2012; 1993). Otros, articulan la mirada sobre la base del marco operacional, la calidad y utilidad de los productos que genera el sistema y el uso y la comunicación de los resultados que se producen (Rotondo, 2007). También algunos trabajos plantean una visión para la institucionalización exitosa. Por ejemplo, "...la creación de un sistema de S&E sostenible, funcionando bien en el gobierno, donde la información de S&E es usada intensivamente." (Lopez, Mackay y Krause, 2012; 2006).

Investigaciones relacionadas con Europa, donde los sistemas son más complejos, antiguos y están más desarrollados, observan aspectos más puntuales como son el marco conceptual, el marco institucional (normas y organización), la práctica evaluadora (ejecución, calidad, continuidad), la difusión pública, la utilización efectiva y la evaluación del sistema (Lázaro, 2015). Estos análisis nos permiten pensar de manera sistémica sobre la construcción y articulación de los elementos necesarios para dar lugar a instituciones que puedan llevar adelante sistemas de M&E.

En la literatura regional se verifican diferentes definiciones acerca qué se entiende por **sistema de monitoreo y evaluación** y cuáles son las herramientas que lo componen. Algunas definiciones se centran en la articulación y organización de actores y herramientas para contar con información que enriquezca las decisiones de una organización (Di Virgilio, 2013) mientras que otras subrayan el valor de los arreglos institucionales estables y una perspectiva epistemológica compartida que permiten el ejercicio de monitoreo y evaluación de forma regular (Aquilino, Ballezá, Potenza, Rubio, 2017). También existen estudios que consideran como sistemas de monitoreo y evaluación, el conjunto de herramientas tendientes a convertirse en tales (Cunill Grau, Ospina Bozzi, 2008).

---

<sup>2</sup> Este trabajo se cierra el 22 de julio de 2019 fecha en la que se anuncia el recorte presupuestario al Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (CONEVAL) en México y el reemplazo del secretario ejecutivo de la institución. La Ley General de Desarrollo Social, publicada en enero de 2004, estableció la creación del Coneval, como un organismo público descentralizado de la Administración Pública Federal con personalidad jurídica, patrimonio propio, autonomía técnica y de gestión, agrupado en el sector coordinado por la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) dedicado a la medición de la pobreza y la evaluación de la política social.

Los estudios sobre los sistemas nos ayudan a entender cómo se articulan las partes con el todo y cuáles son los factores que contribuyen para un buen desempeño de los elementos que los componen. Además, contamos con diversos estudios que miden y analizan las **capacidades de M&E** de los países de la región, enfocándose en algunos aspectos de este fenómeno. Estos análisis nos permiten comparar el estado de situación entre países y observar empíricamente la evolución de distintos factores que hacen al fortalecimiento institucional de los sistemas de M&E.

En primer lugar, el trabajo “Construyendo gobiernos efectivos” del Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 2015) muestra la evolución 2007-2013 de indicadores vinculados al seguimiento y la evaluación (pilar 4 del esquema general) en el marco de la revisión de 137 indicadores de gestión para resultados en 24 países de América Latina. El estudio se hizo a partir de trabajo de gabinete y encuestas a funcionarios públicos.

**Tabla 1. Variables e indicadores del PRODEV**

<b>PRODEV   Pilar de Seguimiento y Evaluación   2015</b>	
Seguimiento a la gestión gubernamental	1. Instituciones de seguimiento 2. Alcance del seguimiento de los programas y proyectos 3. Uso y difusión de la información de seguimiento
Sistemas de información estadística	4. Información sectorial
Evaluación de la gestión gubernamental	5. Marco legal e institucional 6. Alcance y articulación del sistema de evaluación 7. Acciones derivadas del incumplimiento de metas 8. Difusión de los resultados de las evaluaciones

El estudio, identifica brechas entre los países de la región relacionadas con el marco institucional, legal, instrumental, la implementación y la comunicación al tiempo que sugiere líneas de acción para completar el marco normativo, apoyar el desarrollo institucional, difundir los instrumentos existentes, revisar el avance de los sistemas y mejorar la difusión y uso de productos.

En segundo lugar, el estudio “Panorama de los sistemas nacionales de monitoreo y evaluación en América Latina” elaborado por el Centro para el Aprendizaje sobre Evaluación y Resultados (CIDE, CLEAR; 2015) revisa y sistematiza 10 estudios de caso de países de la región desde el enfoque de sistemas de M&E.

El abordaje se realiza a partir de cuatro dimensiones: 1) reconocimiento de las funciones de M&E del Estado; 2) planeación de las actividades de seguimiento y evaluación; 3) metodologías explícitas de M&E y 4) utilización de la evidencia (instrumental, simbólico y conceptual). El estudio se hizo a partir de trabajo de gabinete y revisión de documentos públicos.

**Tabla 2. Variables del Panorama**

<b>Objeto de estudio</b>	<b>Dimensiones</b>
Sistemas de M&E en América Latina	1) reconocimiento de las funciones de M&E por parte del Estado
	2) planeación de las actividades de seguimiento y evaluación
	3) metodologías explícitas de M&E
	4) utilización de la evidencia (instrumental, simbólico y conceptual)

Con más foco en evaluación que en seguimiento, “Panorama...” clasifica los casos y sus dimensiones en bajo, medio o alto donde: 1. La mayoría de los casos muestran un nivel alto de reconocimiento de la función de M&S, 2. y 3. “Existen pocos países que han desarrollado de manera consistente una tipología de evaluación explícita, con metodologías públicas y con un proceso de planeación de la actividad” y 4. La utilización de la evidencia generada se encuentra en un nivel bajo.

En tercer lugar, el trabajo de García y García (2010) analiza el estado de los sistemas de evaluación y monitoreo en 25 países de América Latina y el Caribe. Su objetivo es evaluar el grado de institucionalización de estos sistemas como parte de los mecanismos de gestión de resultados en el sector público. Para ello construyen un índice que se compone de ocho dimensiones, seis vinculadas a la generación de información y dos al uso de esa información para la toma de decisiones. El rango de valores posibles del índice va de 0 a 5, donde 0 representa el peor desempeño posible y 5 el mejor (CAF, 2015).

**Tabla 3. Indicadores de evaluación y monitoreo**

Objeto de estudio	Dimensiones
Estado de los sistemas de M&E en América Latina	1) instituciones de monitoreo
	2) alcance del monitoreo de los programas y proyectos
	3) marco legal e institucional de la evaluación
	4) alcance y articulación del sistema de evaluación
	5) sistemas de información estadística
	6) uso y difusión de información de monitoreo
	7) difusión de los resultados de las evaluaciones
	8) acciones derivadas del incumplimiento de metas

El análisis de CAF marca que “La lección para América Latina es que para utilizar el mejor conocimiento científico disponible para tomar decisiones sobre el uso de los recursos públicos, en algunos casos la exigencia legal puede ser funcional y en otros no. La clave es lograr que los que toman este tipo de decisiones vean en la evaluación una herramienta válida y útil para su gestión cotidiana.” Es decir, rescata el valor como insumo político del monitoreo y la evaluación.

## 2. Enfoque sugerido

Con todo, la mayoría de los estudios mencionados más arriba dialogan escasamente con el contexto político y la legitimidad que el liderazgo puede aportar al consenso, desarrollo y sostenibilidad de una política nacional de evaluación y de un sistema de M&E. Se enfocan más en los aspectos instrumentales (normativas, planificación, disponibilidad de datos) de los sistemas antes que en su empoderamiento por parte de los dirigentes políticos e institucionales.

En el marco de esta propuesta de medición, por **política nacional de evaluación** entendemos un conjunto de acuerdos políticos y arreglos institucionales estables que sirven como base para la evaluación de la gestión gubernamental y las políticas a lo largo de las distintas agencias o unidades gubernamentales. Una política con estas características tiene la capacidad de ordenar la función estratégica de monitorear y evaluar la gestión gubernamental y los resultados del desarrollo (procesos e impacto). Al mismo tiempo, consolida una arquitectura político-institucional capaz de dotar de direccionalidad política a la función de monitoreo y evaluación de los Estados. Un estudio completo de todos los países de América Latina puede producir información comparada que: a) analice los factores políticos e institucionales que hacen posible el desarrollo de las políticas de evaluación de políticas en la región; b) ayude a comprender las rutas críticas de desarrollo de la política así definida y c) brinde recomendaciones para su fortalecimiento institucional en el mediano y largo plazo.

### 3. Medir las capacidades de M&E: un modelo posible

Para un estudio integrador de la política nacional de evaluación en América Latina se sugieren las siguientes dimensiones o variables de análisis para abordar una medición que incorpore la lógica política y la suma a la institucional. Parte de las premisas que son elementos que se interrelacionan y condicionan mutuamente tanto como que su dinámica es cambiante y se ajusta al contexto de desarrollo de los países.

**Gráfico 1. Dimensiones para medir la política nacional de evaluación**



#### 3.1. Legitimidad política

Un consenso extendido entre los principales actores del sistema político-institucional es clave para garantizar un marco organizativo adecuado, la sustentabilidad de la práctica evaluadora y el uso de la información producida en una lógica de monitoreo y evaluación de la acción del Estado. En este sentido, es necesario que los actores políticos participen activamente del desarrollo, la implementación y el funcionamiento continuo de una política y un sistema nacional de M&E. Los actores involucrados tanto como sus funciones y responsabilidades en la conducción e implementación de la política "...probablemente irán cambiando a medida que el sistema evoluciona desde una fase formativa temprana (desarrollo/implementación) a una fase plenamente operativa" (UNEG, 2013). La mirada de los actores que ejercen el poder ejecutivo y legislativo necesita ser adecuadamente valorada en conjunto con los actores político-institucionales nacionales, la academia, la cooperación internacional y las asociaciones de profesionales del monitoreo y la evaluación presentes en los países de la región.

Algunos de los indicadores observables para analizar esta dimensión pueden ser:

- 1.1. ¿cómo valoran los principales líderes políticos el uso de la evidencia? ¿y el rol del organismo rector?
- 1.2. ¿cómo valoran los principales líderes ejecutivos el uso de la evidencia? ¿y el rol del organismo rector?
- 1.3. ¿cómo valoran los principales líderes legislativos el uso de la evidencia? ¿y el rol del organismo rector?
- 1.4. ¿cómo valoran los principales líderes sociales el uso de la evidencia? ¿y el rol del organismo rector?
- 1.5. ¿cómo valoran los principales académicos el uso de la evidencia? ¿y el rol del organismo rector?

#### 3.2. Marco organizativo

El marco organizativo de una política y un sistema no se agota en la creación de un organismo. Se requiere de una ingeniería institucional de mayor alcance, que incluya, entre otras cuestiones, la creación y el fortalecimiento de las competencias de aquellas contrapartes vinculadas con el sistema de M&E, tanto al interior de las demás reparticiones del gobierno central como en los gobiernos sub-nacionales (en los casos federales).

El órgano rector del sistema de M&E debe tomar en cuenta tanto la necesidad de garantizar cierto grado de independencia respecto a factores políticos sobre algunos temas sensibles (qué programas evaluar y cuáles resultados dar a conocer) como la capacidad de promover el uso de las evaluaciones como una herramienta de gestión (Gaarder y Briceño 2010).

El énfasis puede estar puesto en usar la evaluación como herramienta de gestión, antes que en garantizar su independencia. Sin embargo, se observa que en la mayoría de los casos de la región se incorporan consejos de evaluación con representación de actores externos al poder ejecutivo (entre los cuales se encuentran expertos o representantes de ámbitos académicos) que intervienen en distintas etapas con el objetivo de garantizar cierta objetividad y calidad del proceso de evaluación.

Algunos de los indicadores observables para analizar el marco normativo del monitoreo y la evaluación a nivel nacional pueden ser:

- 2.1. ¿existe un organismo?
- 2.2. ¿de qué organismo depende el órgano coordinador del sistema?
- 2.3. ¿cuáles son las áreas y funciones de dicho organismo?
- 2.4. ¿cuál es el foco del órgano coordinador? (macro, meso o micro procesos)
- 2.5. ¿cómo se distribuyen las responsabilidades con las jurisdicciones?
- 2.6. ¿la función de evaluación está centralizada o descentralizada en las jurisdicciones?

### **3. 3. Sustentabilidad**

Para que la política nacional de evaluación sea sustentable hay que tener en cuenta, al menos, tres aspectos centrales: el tipo de normas que lo regulan, la disponibilidad de personal capacitado para realizar las evaluaciones o contratarlas de manera externa y supervisarlas, las fuentes de financiamiento que permitan realizar evaluaciones de calidad y el ejercicio o práctica evaluadora. Las normas que presentan mayor relevancia son las que crean el órgano rector de evaluación y le asignan sus atribuciones y funciones, las que definen el diseño del sistema en relación a los organismos involucrados y sus responsabilidades y funciones, las que establecen la obligación de evaluar determinadas políticas y programas y las que instauran lineamientos y estándares de calidad de las evaluaciones.

Con frecuencia, dichos marcos normativos deben tomar en cuenta la disposición y capacidades técnicas de los organismos para evaluar. La expertise técnica del personal del área a cargo del sistema resulta un instrumento fundamental, no solo para garantizar la calidad de las evaluaciones sino también para legitimar su papel ante las áreas sectoriales (ministerios, secretarías, organismos del propio gobierno central), en la medida en que depende de éstas para acceder a la información y a su conocimiento especializado.

En este sentido, son fundamentales la definición del perfil profesional y las competencias requeridas para cumplir con las funciones establecidas y la implementación de una política de capacitación específica. Suele plantearse si los organismos estatales encargados de los sistemas de evaluación deben formar evaluadores expertos, capaces de realizar ellos mismos las evaluaciones, o bien gestores de la evaluación que puedan valorar el diseño y los resultados de los estudios realizados por terceros, así como promover su posterior utilización (Lázaro 2012).

Es estratégico que la institucionalización prevea un mecanismo de financiamiento que garantice su autonomía y perdurabilidad, así como también el compromiso por parte de los organismos o programas que son evaluados. Por lo general, los sistemas de evaluación se financian con fondos provenientes del Tesoro y no se han detectado casos en que exista un impuesto de afectación específica para solventar esta función. Esto hace que, en la mayoría de los casos, el monto de los recursos destinados a M&E esté supeditado a decisiones políticas, con altos riesgos de discontinuidad y/o recortes.

Sin embargo, en algunas ocasiones se han aplicado diferentes arreglos institucionales orientados a los propósitos antes mencionados, que incluyen desde el cofinanciamiento para evaluaciones puntuales o para alguna actividad específica dentro de las mismas al establecimiento de un fondo fiduciario conformado a partir de los aportes realizados por todos los programas, con independencia de que sean evaluados o no durante un año determinado. En algunos casos, incluso, el presupuesto del órgano rector del sistema se complementa con los recursos obtenidos por aquellos servicios que puedan ofrecer, como estudios, capacitaciones, asistencias técnicas u otros vinculados a sus funciones.

En otros, si bien existe un sistema de monitoreo general asociado al plan de gobierno, los estudios evaluativos son realizados por cada ministerio en función de su interés y capacidades. Por el contrario, en algunos casos se definió un órgano central de evaluación, pero en el contexto de una administración pública escasamente orientada a la gestión por resultados y el monitoreo del desempeño. Respecto a la realización de las evaluaciones, la práctica más habitual es la contratación externa de instituciones a través de la convocatoria a una licitación.

Si bien la contratación externa de evaluaciones presenta ventajas en relación a la credibilidad y objetividad de las mismas, también puede dificultar la apropiación y uso de los resultados por parte de los organismos evaluados, así como el proceso de acumulación de conocimientos y capacidades por parte del órgano rector del sistema. Con el objetivo de resolver dicha tensión, en algunos de los casos se realizan evaluaciones mixtas y se establece formalmente que los actores involucrados en los programas evaluados deben participar de la realización de la evaluación, tanto durante el diseño como la implementación.

Asimismo, es una práctica habitual la definición de un plan de evaluación que establezca los programas y políticas a ser evaluados de manera anual o plurianual. Para que dicha selección incluya los programas y políticas más relevantes (en términos de nivel de gasto y como componentes de una estrategia a mediano/largo plazo) se utilizan dos tipos de mecanismos: por un lado la definición de criterios de selección o metas de cobertura del sistema y por otro lado el requisito de aprobación del plan de evaluación por parte de un comité de carácter técnico. Esto último garantiza que la selección de los programas a evaluar no esté motivada solamente por los intereses de los actores políticos, quienes en ocasiones pueden no tener incentivos para que algunas de las iniciativas centrales sean evaluadas.

Finalmente, un aspecto relevante a considerar es el control de calidad de la información producida por las evaluaciones. En las experiencias analizadas se observa el establecimiento de órganos colegiados (comités/consejos de evaluación) que se involucran en la meta-evaluación del diseño, la implementación y los resultados de los estudios realizados. A su vez, los órganos de control gubernamental realizan auditorías sobre el funcionamiento de los sistemas de M&E (en relación a sus estructuras, recursos disponibles, contrataciones realizadas, etc.).

Algunos de los indicadores observables relativos a la medición de la sustentabilidad pueden ser:

- 3.1. ¿qué tipo de normas regulan el sistema? ¿qué tipo de aspectos son regulados por las normas existentes en los diversos sistemas?
- 3.2. ¿con qué recursos humanos se cuenta? ¿cuál es el perfil de los mismos? ¿se han implementado estrategias de capacitación?
- 3.3. ¿cuáles son las fuentes de financiamiento para la realización de las evaluaciones?
- 3.4. ¿cómo es la calidad de los sistemas de información transversales (estadísticos, desempeño, registros administrativos)? ¿se han implementado acciones para mejorarlos?
- 3.5. ¿qué se evalúa?
- 3.6. ¿quién realiza el monitoreo y quien las evaluaciones? (consultores externos, equipos propios?)
- 3.7. ¿cómo se seleccionan los programas/políticas a ser evaluados? Relación con el ciclo de la política pública

- 3.8. ¿qué tipo de evaluaciones son predominantes? ¿qué peso tienen las evaluaciones de impacto?
- 3.9. ¿hay estándares y/o guías de monitoreo? ¿Y de evaluación?
- 3.10. ¿cómo es el vínculo con los sistemas de monitoreo?
- 3.11 ¿hay un control de calidad de las evaluaciones? ¿a través de qué mecanismos?

### **3.4. Utilización de las evaluaciones**

En la región, se observa un fuerte predominio del uso de la información del monitoreo y la evaluación orientado a la rendición de cuentas a través de la remisión de informes al Parlamento o al gabinete de gobierno. Por otro lado, el uso de las evaluaciones como insumo para tomar decisiones sobre la asignación de recursos presupuestarios requiere una fuerte articulación con el área del Poder Ejecutivo que tiene a cargo la gestión del gasto público. Esto puede lograrse a través de un marco organizativo que permita dicho vínculo, a través de la implementación de mecanismos formales de coordinación entre los organismos o colocando la función de evaluación bajo la órbita del organismo encargado de la elaboración del presupuesto.

Asimismo, los casos que muestran una mayor integración horizontal, disponen de normativas específicas que establecen la obligación de evaluar determinados tipos de programas para respaldar las decisiones de renovación y asignación presupuestaria de los mismos. Por su parte, el uso orientado al aprendizaje y el rediseño de programas y políticas requiere tomar en consideración al menos tres cuestiones: a) la instauración de mecanismos que promuevan el uso de la información en la gestión (por ejemplo la definición de compromisos que son publicados y a los cuales se realiza un seguimiento regular); b) la realización de las evaluaciones en un momento que sea propicio para el cambio de los programas y políticas (por ejemplo en una etapa de reforma) y c) la generación de información que pueda ser fácilmente traducida en decisiones para la mejora de las políticas. Respecto a este último punto, es importante resaltar que las evaluaciones son realizadas para responder un amplio espectro de preguntas operativas y de política pública y no sólo para estimar el efecto promedio de una intervención (Bamberger et al. 2010).

En este sentido, al momento de medir una política y sistema de evaluación es importante considerar los distintos objetivos y usos para los cuales se requieren dichos estudios y desarrollar distintas metodologías en función de las culturas organizacionales y las necesidades de información de quienes gestionan.

Algunos de los indicadores observables para analizar la dimensión de uso de las evaluaciones pueden ser:

- 5.1. ¿para qué son utilizados los resultados de las evaluaciones?
- 5.2. ¿quiénes son los principales usuarios?
- 5.3. ¿cuál es el vínculo con los procesos de decisión, por ejemplo con la asignación presupuestaria?
- 5.4. ¿qué tipo de mecanismos se utilizan para fomentar la realización de evaluaciones y el uso de las mismas en la administración pública?
- 5.5. ¿cómo se hace el seguimiento de las recomendaciones? ¿qué estrategias se despliegan para promover el uso?

### **Estrategia metodológica**

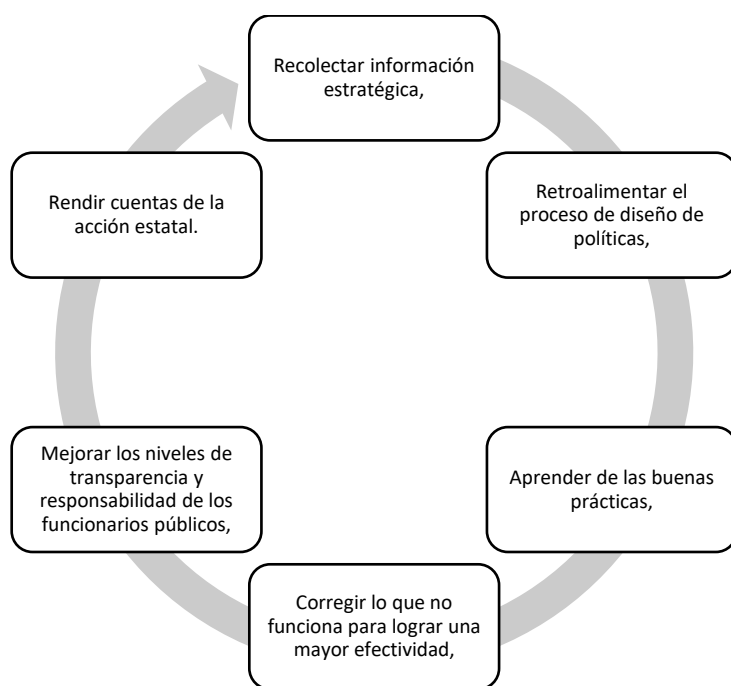
En cuanto a la estrategia metodológica requerida para la medición que aquí se sugiere es deseable combinar encuestas en línea a funcionarios, entrevistas con actores clave, revisión de escritorio y análisis de gabinete. El acceso al análisis de la información pública que la política y los sistemas producen es un activo indispensable para una medición adecuada teniendo en cuenta la tendencia global que se verifica en la no respuesta de encuestas. La operacionalización de las preguntas aquí sugeridas en indicadores observables es un desafío crítico para cubrir el amplio espectro de enfoques que la región posee. Una consulta amplia con los actores centrales de la política de evaluación en la región es indispensable para la fortaleza del enfoque y la herramienta de medición.



## A modo de cierre

Tradicionalmente, las administraciones públicas de América Latina desarrollaron sistemas de gestión financiera y presupuestaria, de recursos humanos y de auditoría sin tomar en consideración los resultados y consecuencias de las acciones de gobierno (Kusek y Rist, 2004). Entender cómo funcionan y qué resultados tienen dichas acciones requiere de la existencia de una política ordenadora de la función de monitoreo y evaluación y el uso legítimo de sistemas de monitoreo y evaluación (M&E) de políticas, planes y programas dentro de la administración pública. Estos sistemas permiten:

**Gráfico 2. Ventajas de los sistemas de M&E**



El desarrollo de un sistema remite también a la existencia de un conjunto de actores con responsabilidades e interacciones predefinidas, y determinadas instituciones y capacidades organizacionales que aseguran su desarrollo y sustentabilidad a lo largo del tiempo. Finalmente, pero no menos importante, supone la existencia de una perspectiva epistemológica compartida y un acuerdo respecto a lo que supone la actividad evaluativa y cómo llevarla a cabo (Leeuw y Furubo, 2008).

La existencia de organismos de evaluación en toda América Latina demuestra la presencia de una práctica institucionalizada de evaluación liderada desde el nivel estatal. En este contexto, las políticas y los programas estratégicos de gobierno tienen sistemas de información y estrategias de evaluación elaborados según los lineamientos que provienen desde el Estado. Esto garantiza que cumplan con estándares mínimos para ser evaluados y que sus resultados puedan ser aprovechados, en algunos casos, desde el sistema político y otros actores interesados.

Existen algunos elementos que se han definido como indicadores del grado de avance de la institucionalización de la evaluación en un país. Algunos de ellos incluyen: incorporar a la evaluación como práctica que se aplica en diversas áreas de política pública; la existencia de evaluadores que se especializan en diversos métodos y estrategias técnicas y la presencia de la profesión de evaluador con sus respectivas sociedades profesionales. Otro factor de gran relevancia en este sentido es el establecimiento de mecanismos institucionales debatidos en el poder legislativo a partir de los cuales se realizan y/o diseminan resultados de evaluación.

Las experiencias sobre la institucionalización de sistemas de M&E en países federales muestran que estos sistemas de M&E comenzaron a expandirse no solamente a nivel de los estados nacionales sino también de los subnacionales. Dicha expansión presenta especial relevancia en el contexto de los países federales en los cuales cada unidad política tiene autonomía en relación a cómo y cuáles políticas públicas deben implementarse en un mismo territorio. Una de las formas habituales de resolver los problemas de coordinación originados en estos contextos es a través de la distribución de competencias entre los distintos niveles de gobierno. En estos casos, los gobiernos sub-nacionales disponen de atribuciones exclusivas sobre el diseño, implementación y evaluación de algunas políticas y programas.

La producción, sostenibilidad y uso de información relevante para la toma de decisiones es cada vez más una necesidad de los gobiernos que buscan fundamentar sus opciones de política en la evidencia y el conocimiento. La relevancia de contar con un andamiaje institucional adecuado en escala y expectativas al sistema político que lo sustenta es también un mandato de las democracias modernas. La participación social como herramienta indispensable de construcción de ciudadanía es al mismo tiempo un requisito para el sustento en una base amplia de las iniciativas vinculadas a la incorporación de distintos saberes al proceso de políticas.

Verificar cómo y en qué medida el liderazgo político de la región tiene o carece, hasta el momento, de una mirada más o menos común que apoye la construcción definitiva de una política nacional de evaluación y que asegure los consensos políticos y técnicos indispensables para avanzar sistemáticamente en una mejora real de las instituciones de evaluación es indispensable para el desarrollo regional.

### **Bibliografía**

- Acuña, C., R. Martínez Nogueira, F. Potenza y J. Rubio (2016) "La evaluación de políticas públicas en Argentina: sentido, actualidad y perspectivas". Serie Documentos de Trabajo del IIEP Nro. 13. Buenos Aires: UBA - CONICET.
- Amaya, Paula (2007); La evaluación como estrategia de transversalidad en las políticas públicas y la administración, paper al XX Concurso del CLAD sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública "¿Cómo enfrentar los desafíos de la transversalidad y de la intersectorialidad en la gestión pública?", Caracas.
- Aquilino, N., Ballescá, M., Potenza, F., Rubio, J. (Junio de 2017). ¿Todos los caminos conducen a Roma? Análisis comparado en la institucionalización de la evaluación. Documento de Trabajo N° 159 Buenos Aires: CIPPEC.
- Aquilino, Natalia y Amaya, Paula (compiladoras); Arias, Eva (editora) (abril de 2016) Hacia un Mapa Diagnóstico de la Evaluación en Argentina, Buenos Aires, Red Argentina de Evaluación (EvaluAR).
- Aquilino, Natalia; Estévez, Sofía (Febrero 2015). Lecciones aprendidas y desafíos sobre la incidencia en políticas públicas de las evaluaciones de impacto en América Latina. Buenos Aires: CIPPEC.
- Arenas de Mesa, A. y Berner Herrera, H. (2010). "Presupuesto por Resultados y la Consolidación del Sistema de Evaluación y Control de Gestión del Gobierno Central" [http://www.dipres.gob.cl/572/articles-60578\\_doc\\_pdf.pdf](http://www.dipres.gob.cl/572/articles-60578_doc_pdf.pdf)
- BANCO MUNDIAL – BID (2007) "Hacia la institucionalización de los sistemas de monitoreo y evaluación en América Latina y el Caribe II Conferencia Regional de M&E" Editores Roberto García, López Heraldo y Laguzzi Waleska Guerrero Editores.
- Banco Mundial (2007). Diagnóstico del Sistema Nacional de SyE de Colombia: SINERGIA. [http://www.worldbank.org/ieg/ecd/docs/Sinergia\\_esp.pdf](http://www.worldbank.org/ieg/ecd/docs/Sinergia_esp.pdf)
- CAF (2015). Un Estado más efectivo. Capacidades para el diseño, la implementación y el aprendizaje de políticas públicas. Bogotá, Colombia.

- Castro, M.F.; Lopez-Acevedo, G.; Beker Busjeet, G. y Fernandez Ordonez, X. (2009); El Sistema de M&E de México: Un salto del nivel sectorial al nacional, Serie de Documentos de Trabajo DCE, N° 20; Grupo Independiente de Evaluación, Banco Mundial; Washington.
- CEPAL (2013) "Evaluación de Programas Públicos en Latinoamérica en el contexto de la Gestión Pública para Resultados XIX Curso – Seminario Internacional "Gestión Pública para Resultados y Evaluación de Programas Públicos" México. Docente Eduardo Aldunate.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social CONEVAL (2015) La política de evaluación en México: 10 años del CONEVAL. México.
- Cunill Grau, Nuria y Ospina Bozzi, Sonia (2008); Fortalecimiento de los sistemas de monitoreo y evaluación (M&E) en América Latina; Banco Mundial, CLAD.
- Cunill Grau, Nuria y Ospina Bozzi, Sonia (editoras) (2003); Evaluación de resultados para una gestión pública moderna y democrática. Experiencias latinoamericanas; CLAD, AECI, MAP, FIIAPP, Venezuela.
- Feinstein, Osvaldo (2012); La institucionalización de la evaluación de políticas públicas en América Latina, Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos, Instituto de Estudios Fiscales.
- García López, R. y García Moreno, M. (2010). La Gestión para Resultados en el Desarrollo: Avances y Desafíos en América Latina y el Caribe. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Garcia, O.A. 2010. Strengthening national evaluation capacities: Challenges, strategies and options, paper presented at the 4th International Conference of the Malaysian Evaluation Society, Kuala Lumpur, 29 March–2 April 2010.
- Gardner M. y B. Briceño (2010) Institutionalization of Government Evaluation: Balancing Trade-Offs. New Delhi: International Initiative for Impact Evaluation.
- Kaufmann, Jorge; Sanginés, Mario; García Moreno, Mauricio (2015); Construyendo gobiernos efectivos. Logros y retos de la gestión pública para resultados en América Latina y el Caribe (eds). Banco Interamericano de Desarrollo.
- Lahey, R. 2011b. Building a monitoring and evaluation (M&E) capacity for better public sector management – lessons from Trinidad and Tobago, paper presented at the International Development Evaluation Association (IDEAS) Global Assembly, Amman, Jordan, 11–15 April 2011.
- La Rovere, R. et al. 2011. "Conceptual framework on use of evaluation" in the Proceedings of the 2nd International Conference on National Evaluation Capacities (NEC), co-sponsored by UNDP and the Public Service Commission of South Africa, Johannesburg, 12–14 September 2011.
- Lázaro, Blanca (2015); Estudio comparado sobre institucionalización de la evaluación en Europa y en América Latina. Colección Estudios n° 15. Serie Estados de la cuestión. Área Finanzas Públicas. EUROSOCIAL.
- Mackay, K. 2010. "Conceptual framework for monitoring and evaluation", PREM Notes, No. 1, August 2010, special series on The Nuts and Bolts of M&E Systems (Washington, DC, World Bank).
- OSPINA, Sonia (2002) "Construyendo capacidad institucional en América Latina: el papel de la evaluación como herramienta modernizadora" VII Congreso internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la administración pública. LISBOA, PORTUGAL.
- Salcedo Aquino, Rafael (compilador) (2011); Evaluación de Políticas Públicas, Siglo XXI, México, 2011.
- Schweinheim, Guillermo (2005); La institucionalización de sistemas de evaluación e instituciones republicanas: control interno, de gestión, evaluación y auditoría; paper al X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Chile.
- Segone M.; Ocampo A. (eds.). 2006. Creating and developing evaluation organizations – lessons learned from Africa, Americas, Asia, Australasia and Europe (Paris, International Organisation for Cooperation in Evaluation (IOCE), UNICEF and Lima, Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo (DESCO)).
- UNEG. Grupo de Trabajo sobre Desarrollo de Capacidades Nacionales de Evaluación del Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas (UNEG) (2013). Desarrollo de Capacidades Nacionales de Evaluación: Consejos prácticos para fortalecer los Sistemas Nacionales de Evaluación.
- ZALTSMAN, Ariel (2004) "La evaluación de resultados en el sector público argentino: un análisis a la luz de otras experiencias en América Latina" Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 29. Caracas.

## Reseña biográfica

**Natalia Aquilino.** Es Directora del programa de Monitoreo y Evaluación de Políticas Públicas de CIPPEC, uno de los principales los Think Tanks argentinos. Se desempeñó como Oficial Nacional del Sistema de Coordinación Residente de las Naciones Unidas y Oficial de M&E para el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), donde apoyó iniciativas corporativas sobre gestión basada en resultados y rendición de cuentas en América Latina y la Sede de las Naciones Unidas en Nueva York. Lideró más de 20 evaluaciones de impacto, resultados, procesos y diseño en políticas de desarrollo social, educativas, institucionales y el diseño y desarrollo de sistemas de monitoreo y evaluación (nacionales, provinciales y municipales) de políticas en toda la región. En el sector privado, Natalia dirigió el Centro Comercial e Industrial de Rafaela y la Región, trabajó en las industrias de telecomunicaciones y software en Santa Fe. Es Licenciada en Ciencia Política (Universidad Nacional de Rosario, 1999) y posgraduada en Políticas Públicas y Desarrollo Local (UNR, 1999). Es docente de Maestría en Evaluación de Políticas Públicas en las maestrías de UNER; UNSAM y UTN; de Posgrado en Diseño, Implementación y Evaluación de Proyectos Sociales en UDESA y UNSAM. Es parte del grupo promotor de la Red Argentina de Evaluación – EvaluAR y consultora independiente. Publicó sobre instituciones de evaluación, evaluabilidad y rendición de cuentas. Apoyó el diseño del sistema de M&E del Plan El Salvador Seguro (FUNDAUNGO). Entre otras, realizó evaluaciones de la incidencia en políticas públicas de las evaluaciones de impacto en América Latina; de políticas de justicia y de calidad de los servicios públicos a nivel nacional y provincial; de programas de desarrollo social a nivel provincial, y de iniciativas de cooperación internacional sobre think tanks a nivel internacional.

**Jimena Rubio.** Investigadora Principal de los Programas de Monitoreo y Evaluación y Gestión Pública del Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC) en Argentina.