

Eje 5 | MESA 237 | Evaluación y democracia: Diálogos, desarrollos conceptuales y experiencias

Buena gobernanza pública y evaluación

Autor: Antonio Igea Sesma

Economista. Licenciado en Ciencias Económicas y Empresariales por la Universidad de Deusto (España) 1990; Curso de Experto en Economía, Gestión y Tecnología de la Innovación Pública por la Universidad de Alcalá de Henares (España) 2020. Presidente 2020-2022 de la Red Internacional de Evaluación de Políticas Públicas, RIEPP. Miembro de la Junta Directiva de la Sociedad Española de Evaluación, SEE. Email: antonioigs@gmail.com; redinternacionalevaluacion@gmail.com

Síntesis: La evaluación de políticas y de la gestión pública son instrumentos clave para la mejora y efectividad de las administraciones públicas y una gestión orientada a resultados que contribuya a la generación de valor público a la sociedad. Es un elemento crítico de la buena gobernanza pública. De la buena acción pública. Esto plantea la necesidad de superar distintos desafíos y asegurar las condiciones necesarias para profundizar en el desarrollo de sistemas e iniciativas de evaluación y lograr su sólida institucionalización. Se ofrecerá un breve recorrido sobre el contexto general en el que opera la evaluación, derivado de la nueva forma de gestión pública, y se presentarán algunos factores que afectan a la calidad y el uso de las evaluaciones de políticas, así como sus interrelaciones y también distintos retos u obstáculos a los que se enfrenta. La calidad y el uso de las evaluaciones son esenciales para garantizar la pertinencia y el impacto en la formulación de políticas y para promover el aprendizaje, la transparencia y participación de la ciudadanía, la rendición de cuentas y la contribución efectiva de la evaluación en la toma de decisiones. Y el éxito de la evaluación es su utilización de forma que se pase del dato a una acción informada por lo que debe hacerse siempre con la intención de ser utilizada tanto de forma externa como interna para un aprendizaje organizacional, el rediseño de la acción pública y el ejercicio de una responsabilidad pública.

1. EL NUEVO CONTEXTO DE LA GESTION PUBLICA Y LA EVALUACION

Esto ya no es lo que era. Es evidente que vivimos en un mundo cada vez más dividido, volátil, incierto y convulso. Los conocidos como contextos o entornos “VUCA”¹. La gestión pública no puede ser ajena a la nueva realidad contemporánea donde los gobiernos e instituciones, y al igual que cualquier otra organización privada, deben enfrentarse a unos desafíos cada vez más complejos e interrelacionados que exigirán de nuevas y exitosas respuestas. La pandemia del COVID19 está siendo claro reflejo de ello. Hemos visto como ha obligado a organismos públicos de todo el mundo a poner en marcha con urgencia numerosas iniciativas y cuantiosos paquetes de gasto para tratar de combatirla y mitigar sus impactos sobre las poblaciones y economías nacionales - impactos éstos que algunos incluso probablemente nos sean desconocidos a fecha de hoy -.

Nada que ver, por cierto, con esos contextos tan estables y previsibles en los que se desenvolvían hasta hace unos años. Ese “mundo inmutable” que llamaba el famoso escritor franco-libanés Amín Maalouf. De ahí que los modelos con los que se ha venido gestionando lo público se han o están quedándose obsoletos; y por ello, deben ser retirados, revisados o reajustados a la nueva realidad. Hay que “reimaginar el papel de los gobiernos en la sociedad”, nos advertía Christian Bason, antiguo director del MindLab del gobierno danés, hace ya unos años. El nuevo modo de articular el funcionamiento de lo público debe descansar sobre principios como los de la eficacia, coherencia en la gestión, colaboración, transparencia, responsabilidad o participación. Como bien apunta el ODS16 de la Agenda 2030 de Naciones Unidas, “Paz, Justicia e Instituciones Sólidas”, necesitamos de unas “instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles”. Unas instituciones éstas orientadas a resultados y con unos responsables públicos competentes, diligentes y con elevados estándares éticos. Esta es la forma de poder responder a esa nueva ciudadanía más crítica, informada, activa frente a lo público y que exige responsabilidades.

Siempre, pero aún más en contextos complejos, desafiantes - y hasta, algo inquietantes añadiría -, la evaluación puede y debe ser uno de los cauces para la adaptación y anticipación de la acción pública a los nuevos escenarios y nuevos retos, mejorar el desempeño público y añadir valor público a la sociedad. Y así, favorecer el bienestar y calidad de vida de su ciudadanía. A ello, además, se une que la nueva legitimación pública pivota sobre la co-creación y co-producción eficaz y eficiente de servicios junto a la transparencia en el ejercicio público. Se trata de un profundo y trascendental cambio en su sentido, identidad y objetivos.

¹ Acrónimo en inglés, VUCA. V = Volatilidad; U = Incertidumbre; C=Complejidad. A = Ambigüedad

Todo esto convierte a la evaluación en función clave de los buenos gobiernos y buenas administraciones. De la buena gobernanza pública. En definitiva, de toda acción pública que responda de forma efectiva a las necesidades y demandas sociales y que promueva cambios que modifiquen la situación de la sociedad en su conjunto o de determinados grupos legítimamente identificados como destinatarios de la misma. Y donde, esta buena gobernanza se va a constituir - y de hecho se está constituyendo ya - en un factor de desarrollo y de diferenciación entre regiones prósperas y avanzadas y otras menos y marginadas en el panorama mundial.

Evaluación que nos ofrece datos útiles y fiables que ayudan a la toma de decisiones desde la evidencia por la clase política, responsables públicos y otros muchos actores y agentes. Y no sólo eso, además favorece la necesaria rendición de cuentas sobre lo que se ha hecho y logrado - o no - con los recursos públicos empleados - recursos ingentes como estamos viendo con la pandemia COVID19 -. También facilita la transparencia ante la sociedad desde su derecho al acceso a información sobre actividades públicas y el ejercicio de una participación informada por parte de la ciudadanía y sociedad en general. Y si a esto le unimos que, además, promueve procesos de aprendizaje para mejorar los ciclos de acción pública, es fácil, comprender por qué estamos ante un elemento clave del sector público y que debe estar presente en todo debate sobre su presente y futuro.

Por tanto, la evaluación es hoy en todo el mundo no sólo una exigencia social sino también una necesidad política y un importante apoyo para una gestión pública efectiva. Y para ello, se deben superar enfoques exclusivos de gestión y de ejecución de las acciones y ahondar obligatoriamente en un análisis más allá de los resultados obtenidos y medir sus impactos positivos o negativos, intencionales o no, directos, indirectos e inducidos.

Debemos tener muy presente, que la efectividad de los gobiernos va a depender de que sus decisiones surjan de buenos análisis de los problemas a los que se enfrentan, de seleccionar las mejores y más viables soluciones, de que éstas sean implementadas con eficacia y de que sean objeto de un seguimiento y evaluación de calidad. Por tanto, éstos sistemas de evaluación serán cruciales para poder gestionar posibles nuevas crisis futuras de la mejor manera y afrontar las nuevas realidades que exigirán a su vez respuestas públicas. Y donde, no lo olvidemos, el nuevo parámetro de valoración de la acción va a ser el cambio social producido; esto es, el valor público.

Por ello, el resultado de gestión pública estará inexorablemente asociado al cambio social producido. Resultado éste, que deberá ser evaluado, transformado en decisión y acción, y, por último, del que se deberá rendir cuentas ante la sociedad.

Ahora bien, aun cuando son innegables los avances, y más en estos últimos años, aún persisten obstáculos, resistencias y desafíos que superar para que la evaluación sea un escenario “natural” en el sector público y se le pueda dar todo su sentido y utilidad. De forma que en muchos países y regiones todavía se debe transitar desde una práctica evaluativa fragmentada y ocasional, y en muchos casos más como demanda y obligatoriedad externa, hacia una evaluación institucionalizada y anclada fuertemente en todos sus aparatos de gobernanza.

Estos desafíos están relacionados, entre otras cuestiones, con la ausencia de estrategias específicas de evaluación que den un sentido y coherencia a toda la práctica evaluativa, la falta de cultura evaluativa y de capacidades de evaluación, la calidad en su práctica o el limitado uso y difusión de la información que generan los sistemas de seguimiento y evaluación.

2. EL MARCO TEÓRICO EN EL ANÁLISIS DEL USO DE LAS EVALUACIONES

Para evitar equívocos, es fundamental entender que todo proceso de evaluación no debería terminar nunca con la entrega final del “Informe de Evaluación”. Informe éste donde el agente o equipo evaluador presenta la metodología utilizada, el análisis realizado y los resultados del estudio evaluativo, dando respuesta al objetivo y preguntas de evaluación, y con las recomendaciones y lecciones aprendidas de la intervención evaluada. O en el mejor de los casos, con la posterior difusión de sus principales resultados.

Sin quitar, obviamente, importancia al trabajo de las fases previas, la trascendencia de esa etapa final de “uso de la evaluación” es capital. Lo importante es el “post-evaluación” o “día después”. La evaluación no es un suceso que ocurre en un determinado momento, sino que es un proceso. Y donde, y como parte crítica de él, deberemos definir, implementar y evaluar, de la forma más participativa y consensuada posible, un plan de acción para poner en marcha los posibles hallazgos, conclusiones, recomendaciones y lecciones extraídas de ella. Plan de acción, no olvidemos, que además deberá ser objeto de su propio seguimiento y valoración final.

Incluso, autores como el estadounidense Michel Quinn Patton, principal exponente del llamado “enfoque orientado a la utilización”, consideran que el uso debería ser un componente crítico de la calidad de toda evaluación. Como señala, el “mayor problema de los informes de evaluación es que sus resultados no se utilizan”. De ahí su destacada propuesta de “uso pretendido por quienes lo pretenden” o “intended use by intended users”.

Pero, ¿qué debemos entender por uso? El uso de la evaluación es ese hilo conductor que da coherencia y sentido a toda la “historia evaluativa. Es ese factor que “une” - a modo de

argamasa - las distintas fases del proceso de evaluación. "...incluso cuando el uso es menos directo e inmediato, la utilidad de algún tipo es la fundamentación de la evaluación" - Carol H. Weiss, 1998.

De una forma más académica se podría definir como "cualquier aplicación del proceso de evaluación, sus productos o hallazgos para producir un efecto" (Johnson, Greenesid, Toal, King, Lawrenz, & Volkov, 2009). En la literatura se reconocen cuatro o cinco tipos de usos (Weiss y Weiaa Harvard, 1998, Alkin y Taut, 2002, Cummings, 2002, Fleischer y Christie, 2009, Ledermann, 2012) que son,

Tabla 1. LOS USOS DE LA EVALUACIÓN

- **Instrumental:** se utilizan los resultados obtenidos para tomar decisiones concretas en torno a la intervención.
- **Conceptual:** los resultados sirven para dar explicaciones sobre el porqué o cómo se hacen las cosas.
- **Persuasivo** (o simbólico): sirve para movilizar apoyos para conseguir recursos o cambios en la intervención.
- **Político** (o trascendental): se busca influir sobre la toma de decisiones políticas o cambios en las creencias sociales.
- **Proceso:** las personas implicadas en el proceso de evaluación aprenden del mismo o realizan cambios sobre las bases de ese proceso y no solo sobre los resultados de la evaluación.

Se puede hablar, por tanto, de un uso muy diverso y un uso tanto interno como externo al organismo evaluado. En ocasiones, podremos estar ante un uso más estratégico o "político" desde una óptica del "accountability"; y en otras, un uso más gerencial o "técnico" desde un enfoque de "improvement" o de mejora continua. Pero no cualquier uso vale. Sólo el uso apropiado está en la fórmula del éxito de la evaluación. Esto es, un uso lo más intensivo, efectivo y eficiente. De ahí que no sólo haya que incentivar la práctica evaluativa sino también su uso. Y esto, exige entenderla como un medio y nunca como un fin. Necesitamos que llegue de forma comprensible, accesible y sistemática a todos los actores implicados y también a la sociedad en su conjunto. Es este tipo de uso el que explica el éxito alcanzado por muchas políticas públicas e instituciones públicas a lo largo de todo el mundo.

Respecto a quién la utiliza, se pueden distinguir numerosas y dispares audiencias, individuales o colectivas, internas o externas, como son los organismos financiadores, patrocinadores, controladores, directivos públicos, responsables políticos, funcionarios, beneficiarios, entidades colaboradoras, comunidad científica, sector académico...; o la propia organización responsable de la intervención evaluada, un público informado, la sociedad civil o, incluso, los medios de comunicación.

De ahí que los usuarios de las evaluaciones incluyen no solo a los tomadores de decisiones, para quienes el uso más conceptual e instrumental será clave, sino también a toda una pluralidad de personas y grupos interesados y/o afectados directa o indirectamente por la materia evaluada; y que pueden buscar en ella una rendición de cuentas, un aprendizaje o la participación informada y con criterio en la vida pública.

En este sentido, la evaluación solo podrá ser verdaderamente eficaz si es de alta calidad y se utilizan sus resultados por todos ellos. Por tanto, la calidad y uso de las evaluaciones están íntimamente vinculados y retroalimentados, y de ahí, la importancia de un buen diseño, encargo y gestión de la misma. La calidad del proceso evaluativo y de su resultado final potenciará el uso y aprendizaje - y de ahí la importancia de cuestiones como la participación activa de las partes interesadas, los cumplimientos de plazos, la claridad del informe final, la respuesta a todas las expectativas y necesidades iniciales... Ya que será más probable con todo ello que se le de más peso en la toma de decisiones.

Esto hace que el control y aseguramiento de la calidad en su ejercicio sean claves para garantizar la solidez de las evaluaciones. Para ello, existen mecanismos como las directrices² elaborados desde consensos internacionales o nacionales y que definen un marco común de referencia que permite obtener evaluaciones con altos estándares de calidad, la formación y mejora de la práctica profesional, facilitar la comunicación entre los actores, el aprendizaje o impulsar una cultura de evaluación y de responsabilización social³.

Junto a ellos, también otros instrumentos como las revisiones por pares, autoevaluaciones, evaluaciones externas, el desarrollo de marcos competenciales, sistemas de reconocimientos profesionales, comparaciones (benchmarking), aprendizajes compartidos (benchlearning), asociaciones y redes profesionales, cursos de formación académicos y no académicos, presenciales y on line, webinar, “píldoras” formativas, conversatorios, talleres, grupos de trabajo, revistas, publicaciones, etc. Y donde, además, las redes sociales se están convirtiendo en importantes plataformas de divulgación, difusión e intercambio y contribuyendo así de forma exitosa a generar y ampliar la comunidad evaluadora.

² Apuntar que una de las cinco dimensiones que conforman el Índice de Capacidades Nacionales de Evaluación - INCE en fase de construcción y generalización, y cuyo objetivo es medir las capacidades y prácticas de evaluación en el ámbito de las políticas, programas y servicios sociales de los países, se refiere justamente a la “calidad de las evaluaciones” en cuanto a la calidad de los datos disponibles, la de los productos de evaluación generados, los mecanismos de control de calidad y la exigencia de enfoques inclusivos y éticos.

³ Entre otros, los del Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas (UNEG), el Evaluation Cooperation Group (ECG) de las Entidades multilaterales de desarrollo, la Red de Evaluación del Desarrollo (“Mejores criterios para una mejor evaluación: definiciones revisadas de los criterios de evaluación y principios para su utilización”. OCDE. 2019 diciembre) o de redes nacionales e internacionales (como los Estándares de Evaluación para Latinoamérica y el Caribe de la ReLAC).

Todo ello persigue ser un incentivo e inspirar la mejora de las prácticas evaluativas y orientar el trabajo evaluativo, en la medida que la calidad de las evaluaciones debe ser una de las dimensiones que configuren los sistemas nacionales, regionales o institucionales de evaluación.

3. UN BREVE DIAGNÓSTICO SOBRE EL USO DE LA EVALUACIÓN

Hay un consenso generalizado de que a la vez que constituye su principal beneficio, el uso de la evaluación es una de las áreas más problemáticas y nada fácil de lograr. Mejorar la difusión y uso de los productos de los sistemas de seguimiento y evaluación es uno de los retos pendientes para el futuro. Se trata de un ámbito donde hay mucho margen de mejora generalizado para avanzar en su uso y publicación de la información entre la ciudadanía y otros muchos actores. Es la conocida como “brecha comunicacional” – llamada así por el BID, Banco Interamericano de Desarrollo - de la institucionalización de los sistemas de evaluación que se produce cuando sus resultados no se comunican, o al menos no suficientemente, a la ciudadanía, sociedad o cualquier otro actor interesado y/o afectado por la intervención evaluada. Brecha ésta a la que acompañan el resto de brechas normativa, institucional, instrumental y de implementación, y cuya eliminación o disminución permiten avanzar en la construcción y mejora de los sistemas de monitoreo y evaluación.

Y si no son conocidos, difícilmente podrán ser usados o, al menos, no de la forma más idónea y beneficiosa. No son muchos los países donde podemos encontrar criterios y procedimientos sólidamente sistematizados para utilizar los resultados de las evaluaciones a fin de optimizar ya sea el desempeño institucional o las propias políticas, planes, programas o proyectos evaluados. A lo cual se añade el todavía muy limitado acceso a la información de las evaluaciones por parte de los poderes legislativos o su puesta a disposición de la sociedad civil en el marco del exigido ejercicio de rendición de cuentas y transparencia pública.

Ciñéndonos a Latinoamérica, experiencias como las de Chile, Brasil, Colombia, México o Costa Rica son, en este sentido, algunas de las muy positivas excepciones. Así, por ejemplo, una de las características destacadas de Chile es el uso sistemático de las evaluaciones, donde se proporciona información a las autoridades presupuestarias, a los ministerios encargados de los programas, a otros ministerios, al Congreso, a los medios de comunicación y al público en general a través de unos canales establecidos. En Méjico dónde se cuenta con un mecanismo por el cual los organismos operadores y responsables de programas deben responder a la evaluación con documentos públicos. Colombia, donde su sistema contempla la publicación, socialización y uso de sus resultados - por ejemplo, la presidencia, así como los ministros y directores de departamentos administrativos, indagan con cierta frecuencia sobre la información que presenta Sinergia y cuyo acceso es público por medio de Internet.

No debemos olvidar que el uso - ya sea interno o externo - de la evaluación es lo que le da pleno sentido; y por tanto habrá que aprovecharla concienzudamente de forma que se justifique el costo de su producción. De ahí, insistir una vez más, que la evaluación deba hacerse siempre con la voluntad clara y manifiesta de ser utilizada y difundida. Ello exige, como ya hemos apuntado, que sea vista por todas las partes como un proceso y no como un suceso que ocurre a la finalización de una política o proyecto. Y, también, como un medio y nunca como un fin en sí mismo. Por tanto, deben utilizarse de forma intensiva y efectiva sus resultados para retroalimentar el ciclo de la gestión pública y deben llegar a todos los beneficiarios, actores intervinientes y sociedad en su conjunto.

Tabla2. ALGUNAS PREGUNTAS A RESPONDER SOBRE EL USO Y DIFUSIÓN DE LA EVALUACIÓN

Uso	<p>¿Existen o no procedimientos normativos a seguir sobre el uso de la información evaluativa?</p> <p>¿Existen criterios para corregir el desvío en la ejecución detectado por el seguimiento?</p> <p>¿El incumplimiento de metas detectado por las evaluaciones conlleva alguna acción correctiva?</p> <p>¿Las personas y entidades responsables de las políticas deben responder de forma sistemática a las conclusiones y recomendaciones derivadas de la evaluación?</p> <p>Y, en su caso, ¿adoptan las medidas procedentes en el marco de posibles planes de acción?</p> <p>Estos planes de acción, ¿son objeto de su propio seguimiento y de análisis de su incidencia y éxito?</p>
Difusión	<p>¿La información está a disposición de la sociedad civil? ¿Y de otros actores interesados o afectados?</p> <p>¿Los informes de evaluación se entregan a los poderes legislativos? ¿Cómo se usan?</p> <p>¿Los resultados de la evaluación se presentan en un formato accesible y fácil de entender para los distintos tipos de destinatarios?</p> <p>¿La información es reutilizable?</p> <p>¿La información se presenta de forma ordenada y estructurada?</p> <p>¿Se difunden de forma sistemática y regular al objeto de posibilitar un aprendizaje y también garantizar la necesaria transparencia pública?</p>

Otra característica es la pluralidad de enfoques para promover su uso que pone de manifiesto que no existe la fórmula de éxito universal. Cada país y organismo deberá buscar su camino en función de su realidad institucional, política y social. Y esta diversidad no tiene que ser negativa. Es posible aprovechar la experiencia de aquellos países y organismos que más han avanzado en este campo al objeto de identificar buenas prácticas que puedan ser adaptadas, e incluso mejoradas; y por qué no también, los posibles errores cometidos.

Este breve diagnóstico realizado, obliga a que, entre las posibles líneas de acción de las agendas de fortalecimiento y mejora de los sistemas nacionales, regionales e institucionales de evaluación, y junto a otras como completar los marcos normativos, apoyar el desarrollo institucional, conocer las iniciativas implementadas por otros países o la capacitación y asistencia técnica a los actores, la aplicación de unos estándares de calidad, tiene que estar forzosamente la mejora de la difusión y uso de sus productos.

Debemos tener muy presente que, en muchas ocasiones, la falta de uso y difusión puede esconder unas resistencias más políticas que dificultades más técnicas y/o tecnológicas. De ahí la necesidad de ir más allá de un “marketing público institucional” descriptivo y promocional, y garantizar modelos de gobernanza donde la interacción con la ciudadanía y otros agentes se articule en torno al triple eje de “Transparencia, Participación y Evaluación”.

No debemos olvidar que la existencia de mecanismos de transparencia puede permitir el acceso a información sobre actividades públicas, pero no lo garantiza. Y mucho menos, que se entienda su contenido para una participación documentada y responsable en los asuntos públicos que les afecten. La apertura exigida de “puertas y ventanas abiertas de los poderes públicos”, requerirá su abordaje integral desde una óptica legislativa, tecnológica, comunicativa y del buen gobierno e integridad pública. No puede ser sólo una tarea pasiva de “dejar ver” y “colgar” información pública en una web institucional, sino que más bien, requiere de políticas y estrategias que permitan mantener a la ciudadanía y sociedad en su conjunto “bien” informada.

4. FACTORES QUE AFECTAN A LA CALIDAD Y USO DE LA EVALUACIÓN

El mayor o menor uso o, incluso el no uso, y el tipo de uso que se haga de los resultados de una evaluación puede estar condicionado por las posibilidades de la intervención pública para ser evaluada de una manera creíble y confiable, por un ejercicio evaluativo de calidad y, también, por el propio contexto de evaluación. De ahí la importancia, a través de la evaluación de evaluabilidad, de determinar si las entidades públicas cuentan con unos buenos sistemas integrales de evaluación, y en su caso, identificar los posibles elementos positivos y otros mejorables, desde el punto de vista de la planificación de sus programas y servicios, de la disponibilidad de indicadores, de la existencia de recursos y capacidades suficientes para la evaluación, así como del escenario en el que se desenvolverá la evaluación.

Esto es, como bien señala la Unión Europea, tener garantías de si se “dan las condiciones técnicas e institucionales para poder responder a las preguntas de evaluación”. Aspecto este de gran relevancia, cuando como apunta Naciones Unidas, “todo ejercicio de evaluación requiere una inversión significativa de recursos”.

El grado en que una política pueda evaluarse dependerá de la naturaleza y diseño de la intervención en sí y la calidad y disponibilidad de datos e información. Así, establecer claramente los objetivos de una política y las palancas necesarias para alcanzarla facilitará la evaluación. Y una forma de establecer objetivos políticos claros es desarrollar unas sólidas teorías del cambio, que se puede hacer en la etapa inicial de diseño de la política o en el marco del propio proceso evaluativo si así lo exige.

Como bien apunta Wholey, las intervenciones pueden presentar limitaciones para realizar su evaluación en relación al diseño propio de la intervención, unos inadecuados medios y dinámicas entre actores para su implementación o la relación desproporcionada entre el coste, los recursos y el tiempo respecto a lo que se quiere conseguir con la evaluación. De ahí la importancia de la preparación y diseño antes de realizar la evaluación, con la finalidad de maximizar así el uso de sus resultados y garantizar un desenvolvimiento óptimo en el contexto en el que se realiza.

Es indudable también que una evaluación de calidad requerirá datos de calidad. La falta de calidad es uno de las principales dificultades de muchos de los sistemas de evaluación, y uno los problemas ocultos más graves y persistentes en cualquier organización - ya sea pública o no -. En este sentido, son precisos esfuerzos que incidan en la calidad y disponibilidad de datos al ser un factor primordial en la facilidad mayor o menor con la que se pueda evaluar una política. La existencia de datos precisos, verificables y bien documentados tendrá una influencia importante en la solidez de la evaluación resultante y, por tanto, en su posterior uso.

Tabla3. OBSTÁCULOS A LA CALIDAD DE LOS DATOS

- Falta de datos disponibles, confiables y pertinentes
- Información dispersa e inconsistente
- No capacidad para generarlos en formatos utilizables
- No son claros y comprensibles, no satisfacen las necesidades del usuario y su descripción, clasificación y contenido no son fáciles de entender
- Desconocer que datos y conjuntos de datos existen actualmente y como se pueden utilizar para el análisis de políticas, planes, programas y proyectos
- No justificación del motivo de las solicitudes de datos y ausencia de un feed-back posterior
- La no disponibilidad o dificultad de uso de fuentes administrativas
- Reticencias a compartir pruebas sobre el impacto y eficacia de las políticas públicas

De ahí que el cómo garantizar la calidad de los datos y cómo analizar y extraer información y conocimientos detrás de ellos se convierten en desafíos y problemas importantes para la práctica evaluativa. Y donde la mala calidad de los datos puede conducir a una baja eficiencia de su utilización e incluso derivar en una posterior toma de decisiones erróneas.

Por tanto, es importante que se defina un proceso para garantizar la calidad de datos en las organizaciones. No olvidemos, que “la calidad de la decisión estará directamente relacionada con la calidad de la información utilizada”.

Otro factor importante es que el proceso de evaluación se realice de una forma rigurosa, organizada, sistematizada y lógica para poder alcanzar su máxima utilidad. No olvidemos, que existe una fuerte relación entre el éxito y calidad de una evaluación y su diseño. Por ello, debe ser abordada de una forma lógica y sistemática identificando claramente su por qué y para quién evaluar, el qué evaluar, el cómo evaluar - con la importancia de los enfoques participativos - y el que hacer con ella. Esto, es contar con una “estrategia evaluativa” que nos conduzca a considerar la evaluación como cultura o forma de entender el ejercicio público.

Tabla4. FACTORES QUE AFECTAN AL USO DE LA EVALUACIÓN

- Las posibilidades de la intervención para ser evaluada
- Un diseño sistematizado y planificado de la evaluación
- Un proceso evaluativo ejecutado de forma sistemática, ordenada, rigurosa y creíble
- Un producto de la evaluación en tiempo, relevante, estructurado y comprensible
- La comunicación de los resultados, que incluye difusión de los mismos, tipo de recomendaciones que se realizan y el proceso de comunicación entre los actores
- Una cultura de evaluación que asegure el compromiso y receptividad hacia la evaluación
- El contexto social, cultural y político de la institución que ejecuta la intervención
- La adecuación de la estructura evaluativa en capacidad y organización
- La novedad del programa, relevancia y tipo de decisión a tomar
- Las necesidades de información de las audiencias destinatarias
- La implicación de las partes interesadas en o afectadas por la evaluación

Por último, la calidad y uso también estarán influenciados por un entorno propicio. Los incentivos y actitudes de los potenciales interesados y de los evaluadores hacia la realización de evaluaciones están influenciados por la existencia de un contexto propicio no sólo dentro de la unidad de evaluación sino también en la institución en su conjunto e, incluso, más allá de los propios límites institucionales. Y donde, factores culturales y sociales pueden afectar la medida en que las pruebas se utilicen en la formulación de políticas o toma de decisiones (OCDE, 2020).

Por tanto, promover el uso de la evidencia exige también abordar esos otros factores más sociales y culturales que pueden ser causa de una posible resistencia al uso de la evidencia. De forma, que para maximizar el uso y apropiación de los resultados de la evaluación una clave será “mapear” bien los actores e intereses del escenario evaluativo.

5. ESTRATEGIAS Y HERRAMIENTAS PARA PROMOVER EL USO

En este capítulo se apuntan algunas ideas y reflexiones sobre posibles estrategias para promover la buena calidad y utilización de las evaluaciones de políticas. Respecto a la calidad, señalar iniciativas como el desarrollo, ya comentado anteriormente, de los estándares sobre la calidad del proceso, el control de la calidad del producto evaluativo, apoyar y promover las competencias profesionales entre los equipos evaluadores o el fomento de la calidad de la gestión institucional. Líneas todas ellas que buscan el desarrollo de la calidad desde el buen gobierno y de una metodología sólida para la práctica evaluativa.

Sobre la promoción de su uso podemos destacar las cuatro estrategias siguientes:

Figura1. ESTRATEGIAS DE PROMOCIÓN DEL USO



Estrategia 1. Promover una evaluación centrada en la utilización

Esto es, unas evaluaciones que se llevan a cabo de una manera adecuada a su propósito inicial, donde se tomen en cuenta las necesidades de sus principales usuarios, los tipos de usos previstos y en las que se involucre a los agentes críticos en el programa en el propio proceso de evaluación.

En este sentido, si como hemos apuntado en el primero de los capítulos, la ciudadanía debe estar en el centro de la política deberá ser protagonista también en los procesos de su evaluación. La evaluación puede ser una herramienta muy apropiada para incluirla en los procesos deliberativos, de discusión y decisionales de esa nueva gestión pública colaborativa, abierta, eficaz, eficiente e innovadora. Y de forma muy especial, los enfoques participativos donde la participación justamente es el pilar central. Enfoques cuya aparición la podemos situar a finales de los noventa, y con un gran auge en los últimos años y de forma muy especial en sectores como el de las políticas de cooperación al desarrollo y ayuda internacional. De ahí que los procesos de evaluación participativa pueden ser un camino para dar la ciudadanía el protagonismo exigido.

Estos enfoques participativos y pluralistas, hacen especial énfasis en la participación en los procesos de evaluación de los “agentes críticos” o stakeholders de la intervención. Como decía C.H. Weiss, el “dar voz a los agentes críticos en el programa”. Ello favorece una mejor preparación y ejecución de los procesos de evaluación con la localización de informantes o

actores claves, la validación de la información, la selección de las preguntas de evaluación, entre otros y, fomenta también la cooperación y comunicación con los equipos evaluadores.

Además, las evaluaciones deben planificarse y realizarse de manera adecuada para aumentar su impacto y utilidad. Todo esto favorece la adherencia, comprensión y apropiación de sus resultados; y con ello, unas mayores posibilidades de utilización en la formulación de políticas, toma de decisiones y aprendizaje. Recordar, que las partes interesadas, además del propio entorno público, incluyen una variedad de actores como organizaciones internacionales, ciudadanía, OSC, mundo académico, científico, sector privado... Y donde, todavía, el ámbito académico y privado frente al social tienen más probabilidades de participar en la evaluación. Ese déficit de participación del sector civil exige abordar el cómo poder involucrarle más en la evaluación y acercarle sus resultados de la forma más comprensible y útil. No olvidemos, que una evaluación debe ser útil para todos los usuarios previstos y deberá juzgarse en función de su utilidad (M.Q. Patton, 1978).

Estrategia 2. Impulsar la demanda de evaluaciones en el marco de los sistemas de evaluación

Como se ha apuntado, el suministro de evidencia evaluativa no es condición suficiente para su uso en el debate político y social. La demanda debe estar obligatoriamente presente y cubierta. Si no hay demanda, las evaluaciones no se realizan, o aún peor, las que se llevan a cabo no se utilizan. Y ello exige el firme compromiso y liderazgo político con unas actividades institucionalizadas de evaluación, una conciencia evaluativa general y una confianza entre decisores, gestores, evaluadores y sistema social. De ahí la importancia, entre otras, de promover la comprensión y sensibilización sobre los sistemas de evaluación en el contexto político y social, el desarrollo de competencias, la asistencia y apoyo a los responsables políticos y profesionales a utilizar y aplicar la evidencia en su trabajo diario, los incentivos para su práctica y uso, la difusión de experiencias evaluativas exitosas o de mecanismos formales para involucrar a la ciudadanía y resto de sociedad civil en la evaluación.

Estrategia 3. Facilitar el acceso a los resultados de la evaluación

Esto nos plantea un indudable reto comunicativo que incida, por una parte, en el “que”, y por otra, en el “como”. Y donde, el primer paso, no único pero obligado, es que los resultados estén disponibles para los usuarios previstos. Esto es, que lleguen a las partes interesadas – y donde, mayoritariamente los países suelen cumplir con sus deberes de información colocando información pública en internet -. Pero si bien, la comunicación puede proporcionar evidencias de las evaluaciones de políticas realizadas, la difusión en cuanto a divulgación de dicha evidencia posibilita aumentar la comprensión y confianza de las partes interesadas en esos contenidos. De ahí que sea necesario “entregar” la información a las partes interesadas

difundiendo la información de forma activa. Se trata de promover la información y conocimiento poniéndolo de una forma comprensible al alcance de todos los actores interesados e implicados. Destacar iniciativas como la publicidad de resultados en portales institucionales, la creación de bases de datos o portales de evaluación abiertos a modo de repositorios para centralizar la evidencia de la evaluación, como el proyecto reciente de “Recolección de bibliografía y Relevamiento de experiencias latinoamericanas y caribeñas de evaluación de la ReLAC”, o las estrategias de comunicación y difusión específicas que aumentan el acceso y comprensión de unos resultados apropiadamente presentados para los distintos “públicos” target destinatarios.

Estrategia 4. Favorecer el uso de evidencia en las estructuras institucionales y sociales

Si bien es cierto que las políticas de comunicación o portales públicos de transparencia posibilitan el acceso rápido y fácil a la evaluación, no se traducen directamente en la asimilación y utilización en la toma de decisiones, el aprendizaje o, incluso, en el necesario diálogo público y político sobre sus resultados. De ahí la necesidad de fortalecer el desarrollo de directrices específicamente dedicadas al uso y difusión de evaluaciones de políticas y evitar una “visión exclusivamente tecnocrática”. La evaluación solo tiene sentido si respalda directamente actividades como los procesos presupuestarios, la planificación nacional, la gestión pública u ofrece información en apoyo de la rendición de cuentas, transparencia o participación. Y esto requiere de “mecanismos institucionales y organizativos que permitan su reconocimiento, planeamiento, práctica y uso”. Uso éste, ya sea a un nivel más específico con, por ejemplo, sistemas de seguimiento y mejora de la gestión a partir de la evidencia generada y que no son todavía muy frecuentes o suficientemente desarrollados y sistematizados.

O a un nivel más global o estratégico, como con la incorporación de los resultados de la evaluación en el análisis y definición de prioridades gubernamentales, en la planificación o en los presupuestos; o, incluso, en debates al más alto nivel político. Destacar iniciativas en países como Brasil, Uruguay, Chile, Colombia, Costa Rica, México, Canadá, Reino Unido, Australia, Japón o Dinamarca, entre otros, respecto a los compromisos de desempeño, la responsabilidad con los resultados de las políticas o la mayor y mejor articulación con la planificación nacional o sectorial y ciclos presupuestarios.

Medidas como la definición de normas y rutinas institucionalizadas para utilizar los resultados dentro del organismo evaluado, el acceso a los informes de evaluación por comisiones parlamentarias, la presentación de informes ministeriales de desempeño en los parlamentos o su utilización en los debates políticos y sociales sobre el desempeño gubernamental, los informes evaluativos de acceso abierto... nos podrán ayudar.

Añadir también el muy positivo papel tractor de todos los agentes que conforman el plural “ecosistema de evaluación”, como hábitat donde se suman esfuerzos, perspectivas y potencialidades de distintas organizaciones y personas para ir más allá de los límites de cada una de las entidades y, mediante la colaboración, transformar el conocimiento en mejora de las prácticas evaluativas y orientar el trabajo evaluativo.

Ecosistema éste donde podremos encontrar, unidades de evaluación, órganos independientes, unidades de coordinación, entidades intergubernamentales, organismos nacionales e internacionales, entidades financiadoras o promotoras, Voluntary Organizations for Professional Evaluation (VOPEs), comunidad académica y científica, centros de investigación, medios de comunicación, organizaciones de la sociedad civil, empresas privadas y profesionales consultores,... o instituciones más allá del ejecutivo como los parlamentos y organismos de control y fiscalización..., para impulsar la demanda evaluativa, la promoción de su uso y la transmisión de sus hallazgos dentro y fuera de los gobiernos, y en general, entre todas aquellas personas y colectivos implicados con el programa o políticas evaluadas (stakeholders). Y así, favorecer una mayor rendición de cuentas y el fortalecimiento de unas democracias donde los derechos y libertades puedan estar mejor garantizados.

6. CONCLUSIONES Y REFLEXIONES FINALES

A pesar de los avances, y donde la evaluación de políticas públicas ha tenido un crecimiento en la región latinoamericana durante los últimos años y también a nivel mundial, el uso de las evaluaciones sigue siendo hoy uno de los desafíos aún no resueltos. Los beneficios de la política basada en evidencia generada de manera rigurosa y objetiva (evidence-based policy) son claros; pero todavía, el vínculo entre evidencia y formulación-gestión de políticas es débil⁴. Además, la forma en que operan las barreras y facilitadores del uso que hemos visto, y de cómo interactúan entre sí, dependen de los propios contextos políticos, institucionales y sociales donde opera la acción pública. Por lo tanto, para promover el uso de evaluaciones, será importante comprender todos esos determinantes e interacciones, antes de optar entre la pluralidad de mecanismos que existen y que algunos hemos presentado.

Superar ese desafío resulta fundamental para el impacto de la evaluación en la acción pública y su plena integración en los procesos de planificación, presupuestación, formulación y gestión. Y donde, el papel de las instituciones - y no sólo del propio ejecutivo sino, también y muy especialmente, de aquellas otras externas y ajenas - sigue siendo limitado, tanto en la

⁴ Estimaciones de EE. UU muestran que, bajo las dos administraciones de B. Obama, solo el 1% de la financiación del gobierno se basó en pruebas (Bridgeland y Orszag, 2013 “Can Government Play Moneyball? - The Atlantic,”. OECD - “Improving Governance with Policy Evaluation.

promoción de la calidad como en la exigencia y uso de las evaluaciones. Y éstas son un actor clave y necesario en el desarrollo de capacidad institucional para la evaluación. “No olvidemos que ésta no es sólo cuestión de reglas, normas o reglamentos, sino también de su implementación sistemática y rigurosa en prácticas de acción colectiva dentro y entre todos esos actores”.

Existe margen para avanzar en el uso y publicación de la información hacia la necesaria rendición de cuentas y transparencia desde una concepción democrática de la acción pública, y también para el aprendizaje y mejora organizacional. Esto es, el balanceo equilibrado entre el “accountability” y el “improvement”. Por ello, es fundamental que llegue de forma personalizada, comprensible, fácil y sistemática a todos los actores implicados en las intervenciones evaluadas y sociedad en su conjunto; y pueda formar así parte del debate público y político sobre la acción pública. Pero, todavía no son muchos los países que cuentan con reglas y procedimientos reconocidos y sistematizados para utilizar los resultados de sus evaluaciones para mejorar el desempeño de sus políticas e instituciones.

Además, el grado de utilización y “consumo” de los hallazgos evaluativos debe ser uno de los criterios de éxito de cualquier sistema de evaluación, junto al de la cantidad y calidad del generado y el de su sostenibilidad y mejora fruto de su monitorización y evaluación, de posibles aprendizajes o de una creatividad e innovación. Como bien apuntaba Mackay (2006), “la institucionalización se refiere a la creación de un sistema cuyos resultados sean valorados positivamente y se utilicen en la búsqueda del buen gobierno”.

Por tanto, es imprescindible impulsar unas evaluaciones de calidad que permitan promover el aprendizaje institucional, la transparencia y participación de la ciudadanía, la rendición de cuentas y la contribución efectiva de la evaluación en la toma pública de decisiones. Y con ello, aumentar así la responsabilidad ante las políticas - ya sea frente al poder legislativo, ciudadanía u otras partes interesadas - al proporcionar evidencia confiable sobre cómo se gastan los recursos, qué beneficios se logran, cuáles son los retornos y si se están produciendo o no los resultados esperados y deseados. Como hemos visto, queda mucho por hacer, pero unas evaluaciones de buena calidad son fundamentales para fortalecer la responsabilidad pública democrática. Y no olvidemos que las evaluaciones que no se utilizan, y más allá del mal uso de los recursos económicos empleados en ellas, representan oportunidades perdidas de aprendizaje y de responsabilidad, así como la imposibilidad de retroalimentar el ciclo de mejora de la gestión pública.

Junto a la fiabilidad y credibilidad de los sistemas de información, los incentivos son una parte importante de la demanda de evaluación y de su aplicación. Incentivos no sólo para que se practique, sino que también para que las informaciones resultantes se utilicen - esto es, un

“empoderamiento de los actores” -, y se posibilite así la puesta en marcha de acciones correctivas y la respuesta de los responsables de las políticas a las conclusiones derivadas de la evaluación.

En LAC, encontramos experiencias positivas como Chile con el seguimiento de compromisos, México con la publicación de fichas resumen de las evaluaciones, Colombia con los informes periódicos al gobierno sobre el PDN, balances de resultados y las herramientas de control, o Perú, con su Programa de Incentivos a la Mejora de la Gestión. O también, en países como Canadá, donde las comisiones parlamentarias acceden a los informes de evaluación y son públicos, Dinamarca donde su agencia nacional de auditoría “Rigsrevisionen” entrega al parlamento sus informes para una respuesta formal a los mismos o Japón, donde su gobierno presenta un informe anual de evaluación y sobre como ésta se ha integrado y reflejado en la planificación y formulación de sus políticas.

La transparencia, rendición de cuentas, ciudadanía política, participación, colaboración, efectividad, mejora, innovación, integridad, ética en la conducta del cargo público y en el trabajo del personal público, legalidad, consenso, equidad... forman parte hoy día de la esencia de toda buena gobernanza pública. Y, también, desde la práctica evaluativa podremos impulsarlos en el marco de los procesos de transformación y mejora de las administraciones públicas. Pero no cualquier práctica. Necesitamos una evaluación planificada, diseñada y ejecutada con el explícito y bien intencionado propósito de ser usada. Y ello exigirá, como hemos visto, normas, reglamentos, capacidades, compromisos, culturas, mecanismos institucionales, procesos, procedimientos, rutinas, controles, incentivos, herramientas, comunicación, ... Y aun cuando no existan fórmulas de éxito universales, cada vez son más las experiencias y buenas prácticas de las que se puede aprender cómo lograrlo. Algunas de las que hemos presentado en esta ponencia, espero que pueda servir de referencia.

Para acabar, y a modo de reflexión final. Quizás, el debate sobre el uso de la evaluación, deba ser una “cuestión más de fondo y no tan sólo de formas”. Deberíamos ir más allá de la búsqueda de respuestas concretas a cómo poder utilizar los resultados de la evaluación, y situar el foco más en el “cómo y en qué grado éstos pueden apoyar y cambiar para bien nuestros sistemas públicos y sociedades”. Esto exige, como bien señala la Red Internacional de Evaluación de Políticas Públicas, RIEPP, una “firme convicción en su valor como herramienta clave de cambio positivo de nuestras realidades”⁵, y la apuesta clara y decidida por una evaluación influyente y transformadora que posibilite las mejores decisiones, las

⁵ La convicción es uno de los valores de la Red Internacional de Evaluación de Políticas Públicas - RIEPP junto a los de la cohesión y cooperación.

mejores políticas y, por último, los mejores resultados. Resultados, que como apunté al inicio de mi exposición, se deberán “definir, evaluar, transformar en decisiones y acciones, y también, rendir cuentas”.

Como hemos señalado, la evaluación es hoy no sólo una exigencia social sino también una necesidad política y un importante apoyo para la gestión pública. Y dónde, la nueva legitimidad social de la administración pública reside en la transparencia, rendición de cuentas y la evaluación. Por tanto, es indudable que los sistemas integrales de seguimiento y evaluación son una “muy buena cosa” que tienen numerosas y claras ventajas intrínsecas. Pero los recursos que se destinen a ella debemos de garantizar que generen valor público incorporándola en los ciclos de la gestión pública. Es más, si nos dotamos de políticas y estrategias de evaluación que den un por qué y una coherencia a su práctica, impulsamos una cultura y un contexto favorable a la evaluación, avanzamos en el desarrollo y fortalecimiento de capacidades de evaluación, garantizamos una calidad en su ejercicio y gestión e incentivamos su práctica y uso, estaremos asegurando el necesario terreno fértil para que la evaluación no pueda ser desaprovechada, descuidada e, incluso, rechazada; y poder cumplir, en última instancia, su valiosa función transformadora.

BIBLIOGRAFIA

Edited by Stockmann, R.; Meyer, W.; y Taube, L. (2020). *The Institutionalisation of Evaluation in Europe*. Palgrave Macmillan.

OECD (2020). *Improving Governance with Policy Evaluation Lessons from Country Experiences*. OECD Public Governance Reviews.

Kaufmann, J.; Sanginés, M.; y García Moreno, M. (2015). *Construyendo gobiernos efectivos: logros y retos de la gestión pública para resultados en América Latina y el Caribe*. Banco Interamericano de Desarrollo.

OCDE (2019). *Panorama des administrations publiques*. Editions OCDE, Paris.

Editoras Pérez Yarahuan, G.; y Maldonado Trujillo, C. (2015). *Panorama de los sistemas nacionales de monitoreo y evaluación en América Latina*. Centro de Investigación y Docencia Económicas-Centro Clear para América Latina.

Unión Europea (2001). *La gobernanza europea - Un libro blanco* /* COM/2001/0428 final */ Diario Oficial n° 287 de 12/10/2001 p. 0001 – 0029.

Red Internacional de Evaluación de Políticas Públicas. *Publicaciones y Artículos RIEPP*.

Johnson, K.; Greenesid, I.; Toal, S.; King, J.; Lawrenz, F., y Volkov, V., (2009), “*Research on Evaluation Use: A Review of the Empirical Literature From 1986 to 2005*” en *American Journal of Evaluation*, 30.

Keith Mackay, *Institucionalización de los sistemas de seguimiento y evaluación para mejorar la gestión del sector público*. IEG. Serie de Documentos de trabajo sobre desarrollo de la capacidad de evaluación. Enero 2006.

Ministerio de Política Territorial y Administración Pública Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios. *Fundamentos de evaluación de políticas públicas*. 2010.

Unidad de Evaluación del Fondo Social Europeo de la Unión Europea. *Plan Estratégico Nacional de Evaluación del FSE*. Periodo de programación 2014-2020. Julio 2016.