

Conectar la evaluación con la planificación presupuestaria*

Marc Robinson**

1. Evaluación y planificación presupuestaria basada en los resultados - El principio

Esta sección brinda un panorama del papel que, en principio, debería desempeñar la evaluación en respaldo de la buena planificación presupuestaria. Identifica los modos clave en que la información sobre desempeño en general, respalda la planificación presupuestaria, y luego delinea la manera en la cual la planificación presupuestaria basada en los resultados busca estructurar la contribución de la información sobre desempeño a la planificación presupuestaria. La sección concluye exponiendo la naturaleza y el papel de la evaluación como componente clave de la base de información sobre desempeño para la planificación presupuestaria.

1.1 Planificación presupuestaria y desempeño del sector público

La información acerca del desempeño puede contribuir a una buena planificación presupuestaria del sector público en tres modos clave.

* El presente documento de trabajo ha sido publicado originalmente por el *Independent Evaluation Group* del Banco Mundial y es reproducido por la *Revista Internacional de Presupuesto Público* editada por ASIP con fines estrictamente de divulgación.

** Consultor senior en PFM Results Consulting, especializado en gestión financiera pública, planificación presupuestaria por resultados y política fiscal. El Dr. Robinson consulta directamente a los gobiernos y brinda asistencia técnica en nombre de organizaciones internacionales, incluyendo el Banco Mundial, la OCDE y el Fondo Monetario Internacional.

En primer lugar, ayuda a mejorar la *priorización del gasto*. Priorización del gasto significa que los recursos del gobierno se asignan a los programas que dan los mayores beneficios a la comunidad, dado el monto de dinero gastado. Esto es lo que los economistas denominan “eficiencia en la asignación de recursos”. Para la priorización del gasto, lo que importa es la *relevancia* y la *efectividad* de los programas. La relevancia se refiere a la importancia para la comunidad de los resultados que el programa apunta a obtener –por ejemplo, hasta dónde un programa aborda un problema importante o busca obtener resultados que los ciudadanos valoran mucho¹.

Efectividad, por el contrario, significa que los programas realmente alcanzan sus resultados previstos –por ejemplo, un programa de prevención del SIDA realmente reduce la tasa de infección por SIDA. La priorización del gasto, en consecuencia, será mejorada al punto de que los responsables de tomar decisiones sobre el presupuesto tengan buena información acerca de la relevancia y la efectividad del gasto, y utilicen esta información para decidir qué programas y proyectos financiar.

En segundo lugar, aumenta la presión sobre los ministros para mejorar la *efectividad* de sus programas. Si los ministerios que gastan saben que el Ministerio de Hacienda y otros responsables de tomar decisiones sobre el presupuesto tienen buena información acerca de la efectividad de sus programas, y de que tienen en cuenta la efectividad de los programas a la hora de decidir la cantidad de fondos a proveer en el presupuesto, sentirán más presión para mejorar la efectividad de sus programas, con el fin de proteger sus asignaciones presupuestarias.

En tercer lugar, la disponibilidad y el uso de la información acerca del desempeño pueden ayudar a asegurar que el presupuesto promueva la *eficiencia*. Eficiencia significa que los servicios del gobierno se prestan al menor costo posible, consistente con el mantenimiento de la calidad². Promover la eficiencia a través del presupuesto significa evitar financiar a los ministerios a niveles que les permitan operar ineficazmente (por ejemplo, a niveles bajos de productividad laboral,

¹ Por ejemplo, un programa para hacer frente a los altos índices de mortalidad infantil tiene una fuerte relevancia, mientras que una iniciativa para promover la apreciación de la música tradicional generará una relevancia mucho menos significativa.

² A lo que aquí nos referimos como “eficiencia”, en general, los economistas lo describen como eficiencia “técnica” o “productiva”.

o con procesos de negocio inapropiados, lo que aumenta los costos innecesariamente). Más precisamente, la planificación presupuestaria promueve la eficiencia cuando los responsables de tomar decisiones sobre el presupuesto buscan basar el nivel del programa financiando el costo eficiente de la prestación del servicio, mientras, de manera simultánea, retiene a los ministerios como responsables de mantener el nivel y la calidad de los servicios suministrados al público.

Lo que aquí se denomina “eficiencia”, en general, los economistas lo describen como eficiencia “técnica” o “productiva”.

Se podría suponer que la buena priorización del gasto y la promoción de la efectividad y la eficiencia son objetivos que serían centrales para la planificación presupuestaria. Con frecuencia, no obstante, este no es el caso. Tradicionalmente, los ministerios de Economía no han visualizado al presupuesto como un instrumento para promover la efectividad o eficiencia de los programas. Incluso la priorización del gasto es, en la práctica, algo para lo cual los gobiernos con frecuencia no son buenos. Un problema particularmente extendido es que la preparación del presupuesto se centra principalmente en la consideración de nuevas propuestas de gasto, con poca o ninguna revisión del gasto en curso (o de referencia). Esto imparte inercia a los gastos de referencia —que con frecuencia se denomina “incrementalismo” presupuestario— con la consecuencia práctica de que los programas que son inefectivos o de baja prioridad, o que simplemente han caducado en cuanto a su utilidad, pueden continuar drenando recursos presupuestarios (Robinson 2013a).

Sin embargo, la falta de atención al gasto de referencia no significa que los gobiernos sean necesariamente buenos para analizar en detalle las nuevas propuestas de gasto, con el fin de seleccionar aquellas que ofrezcan los mejores beneficios. En algunos países, lamentablemente, faltan los procesos sistemáticos y rigurosos para analizar las nuevas propuestas de gasto puestas a consideración durante el proceso del presupuesto.

Los responsables de tomar decisiones sobre el presupuesto enfrentan una gama de problemas al buscar cómo mejorar la priorización del gasto y promover la efectividad y la eficiencia. Estos problemas tienden a surgir a partir de una cantidad de fuentes, que incluyen factores políticos e inflexibilidades del gasto incorporadas. Sin embargo, la falta de información tiende a ser una parte importante del problema, porque, usualmente, los responsables de tomar decisiones sobre el presupuesto solo tienen información limitada acerca de la

efectividad y la eficiencia de los gastos del gobierno. Más específicamente, tienen poca idea acerca del grado de ineficiencia (derroche) dentro de los ministerios o programas del gobierno, y, en consecuencia, poca idea acerca de hasta qué punto las asignaciones presupuestarias a esos ministerios o programas se podrían reducir sin afectar de manera adversa la calidad del servicio prestado. También comúnmente tienen conocimiento limitado de la efectividad de los gastos de los programas en muchas áreas de gobierno. Abordar este problema de la información está en el centro de la planificación presupuestaria basada en los resultados.

1.2 Planificación presupuestaria basada en los resultados

La planificación presupuestaria basada en los resultados sistemáticamente integra la información de desempeño a la planificación presupuestaria, utilizándola para relacionar la financiación con los resultados (rendimiento y resultados), con el objetivo de mejorar el desempeño (Robinson 2007b, 2013c).

La planificación presupuestaria por programas es no solo la manera más difundida de planificación presupuestaria basada en los resultados, sino que es la forma de planificación presupuestaria basada en los resultados más aplicable a los presupuestos del gobierno en su totalidad. La planificación presupuestaria por programas apunta a estructurar el presupuesto de tal manera que facilite la buena priorización del gasto, a la vez que simultáneamente ejerce más presión sobre los ministerios y los entes para mejorar la efectividad y la eficiencia de sus gastos.

La piedra angular de la planificación presupuestaria por programas es la clasificación de programas del presupuesto, lo que significa la clasificación de gastos en el presupuesto, principalmente de acuerdo con los objetivos de políticas públicas y tipos de servicios a los cuales están dirigidos los fondos (Robinson 2013b, 2011). Por ejemplo, en un presupuesto por programas, los fondos suministrados al Ministerio de Medio Ambiente toman la forma de asignaciones específicas a un programa de conservación de la naturaleza, un programa anticontaminación y otros programas similares. Esta clasificación de programas de gastos orientados a resultados provee un marco para tomar en cuenta, sistemáticamente, la información acerca del desempeño de los programas (o componentes de programas) al decidir las asignaciones presupuestarias. Por lo tanto, si la información sobre desempeño deja en

claro que algún componente de un programa es inefectivo, esto conduciría a una consideración más detallada acerca de si la financiación de ese componente debe terminarse. Igualmente, si la información sobre desempeño indica que un programa es efectivo pero ineficiente, esto conduciría a una reducción progresiva en el nivel de financiación, combinado con presión sobre el ministerio para asegurarse de que mejore la eficiencia, en lugar de recortar la cantidad y la calidad de los servicios del programa.

La planificación presupuestaria no es la única forma de planificación presupuestaria basada en resultados. Otras formas incluyen financiación de fórmula basada en los productos y sistemas de comprador-proveedor –que apuntan a promover la eficiencia mejorada al relacionar la financiación con la cantidad de productos entregados utilizando los costos unitarios de producto³. En general, estos mecanismos son inapropiados para la aplicación pareja en un presupuesto de gobierno y solo deben ser utilizados selectivamente para categorías apropiadas de servicios del gobierno. Estas son formas de planificación presupuestaria por resultados para las cuales la evaluación tiene un valor potencial limitado (aunque el análisis de eficiencia es muy útil), y que, en consecuencia, no se tratan en este trabajo.

Sin embargo, se debe reconocer que, además de la planificación presupuestaria por programas, existe otra planificación presupuestaria basada en la herramienta de los resultados que tiene amplia aplicabilidad en los gobiernos. Esta es lo que se puede describir como planificación presupuestaria basada en los resultados *por objetivos*, que busca relacionar el nivel de financiación ampliamente suministrado a los ministerios para objetivos impuestos centralmente, para los resultados que se espera que esos ministerios alcancen⁴. En dicho sistema, la evaluación tiene un papel potencial importante en la evaluación *ex post* del desempeño versus los objetivos.

³ Por ejemplo, los fondos provistos a los hospitales públicos bajo un sistema de financiación de “grupos relacionados con el diagnóstico” se determina principalmente por la cantidad de tratamientos de diferentes tipos que proveen los hospitales, con niveles diferentes de financiación para cada tipo de tratamiento (por ejemplo, \$1.000 para tratar casos severos de asma y \$5.000 para proveer reemplazos de cadera).

⁴ Por ejemplo, los niveles de financiación que el gobierno acuerda proporcionar para el Ministerio de Educación durante los próximos tres años podrían estar relacionados explícitamente con objetivos para mejoras en los niveles de alfabetización y enseñanza de la matemática en niños en edad escolar. La versión más notable de esta forma de planificación presupuestaria basada en los resultados es el sistema de Acuerdo Britá-

1.3 Las preguntas a las cuales los responsables de tomar decisiones quisieran tener respuesta

Al considerar el papel potencial de la evaluación, es de ayuda identificar los tipos específicos de preguntas a las cuales los responsables de tomar decisiones quisieran tener respuestas, cuando se deciden los niveles de fondos para los ministerios y los programas.

Con respecto a la priorización del gasto y la efectividad, las respuestas a las siguientes preguntas tienen el mayor valor potencial para los responsables de tomar decisiones sobre el presupuesto:

- *¿Cuáles de las propuestas de gasto presentadas por los ministerios que realizan gastos durante el proceso del presupuesto tienen probabilidad de generar resultados de una magnitud e importancia suficientes como para justificar sus costos?*
- *¿Qué programas existentes (o componentes de programas) deben terminar porque no son efectivos o no son lo suficientemente efectivos como para justificar su costo?* Obsérvese que esta no es simplemente una cuestión de identificar programas ineficaces, sino también de establecer si alguno de esos programas puede ser fijado de manera realista. No tiene sentido recortar los fondos de un programa o servicio ineficaz, si se lo podría hacer efectivo a un costo razonable modificando el diseño de la política o la estrategia de implementación.
- *¿De cuáles de los programas existentes debe considerarse el cierre sobre la base de su poca relevancia?* En otras palabras, ¿cuáles de los programas existentes persiguen resultados que no son lo suficientemente importantes para la comunidad, como para justificar el gasto correspondiente?

Respecto de la eficiencia, lo que los responsables de tomar decisiones sobre el presupuesto particularmente quieren saber es cuánto *debe* costar entregar servicios específicos (productos) de manera eficiente —a lo que nosotros nos referiremos en este trabajo como el

nico de Servicios Públicos, tal como funcionó entre 1998 y 2007 —el foco principal estaba puesto en los objetivos de resultados (como, por ejemplo, los objetivos de alfabetización). Sin embargo, en principio, la planificación presupuestaria basada en los resultados por objetivos también se puede centrar principalmente en objetivos de productos (por ejemplo, los objetivos relativos al volumen de servicios provistos al público).

“costo eficiente “ de la prestación de servicios. Expresado de otro modo, los responsables de tomar decisiones quisieran tener estimaciones cuantitativas de los ahorros potenciales en el presupuesto que se pudieran realizar a través de las mejoras en la eficiencia (esto es, estimaciones de la diferencia entre el costo actual de la prestación del servicio y el costo eficiente). Además, quisieran conocer el marco de tiempo que los ministerios que hacen los gastos realmente requerirían para realizar esos ahorros, y si algún fondo adicional de corto plazo (por ejemplo, fondos para implementar tecnologías de información reductoras de costos) es necesario para obtener estos ahorros.

Un sistema de planificación presupuestaria por programas utilizará respuestas a todas las preguntas ya mencionadas, precisamente porque tiene los objetivos amplios de mejorar la priorización, efectividad y eficiencia. Por el contrario, como la planificación presupuestaria de financiación por fórmula y la de comprador-proveedor se centra solamente en mejorar la eficiencia, solamente la información acerca del costo eficiente de la prestación del servicio es importante. La planificación presupuestaria basada en los resultados por objetivos, en principio, puede hacer uso de la información tanto acerca de la efectividad como de la eficiencia del gasto, de acuerdo con el grado en el cual se concentra en los objetivos de resultados (en cuyo caso, la información sobre efectividad es la más importante) o en objetivos de productos (en cuyo caso, la información sobre eficiencia es más importante).

1.4 ¿Por qué es importante la evaluación para la planificación presupuestaria basada en los resultados?

¿Cuál debería ser el papel de la evaluación en la satisfacción de las necesidades de información de los sistemas de planificación presupuestaria basada en los resultados? Responder a esto requiere claridad acerca de qué es la evaluación y cómo se relaciona con otras formas de análisis de gastos.

Generalmente, la evaluación se define en un sentido amplio, y se ejemplifica mediante la definición 2000 ampliamente difundida, de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), que define a la evaluación como el “proceso de determinación del valor o la significancia de una actividad, política o programa (que sea) lo más sistemático y objetivo posible.” La literatura sobre evaluación comúnmente identifica tres categorías principales de evaluación –eva-

luaciones de resultados, evaluaciones de procesos y evaluaciones *ex ante*—, cada una de las cuales es potencialmente relevante para la planificación presupuestaria.

Evaluaciones de resultados: también conocidas como evaluaciones de “impacto”⁵ y evaluaciones “sumatorias”, las evaluaciones de resultados apuntan a asegurar en qué grado se han logrado los resultados buscados de un programa o proyecto —esto es, en qué grado el programa o el proyecto ha traído los cambios deseados en realidad⁶. El análisis de costo-beneficio y el análisis de costo-efectividad son formas de evaluación de resultados.

Evaluaciones de procesos: también conocidas como evaluaciones “formativas” o “de implementación”, usualmente son análisis de implementaciones de programas o proyectos que apuntan a mejorar el desempeño. El foco primario de las evaluaciones de procesos es la identificación de los cambios en el diseño de política o de gestión que mejorarían la efectividad de los programas. Sin embargo, las evaluaciones de los procesos con frecuencia también abordan cuestiones de eficiencia.

Evaluaciones ex ante: también conocidas como evaluaciones “futures”, y a veces, simplemente “evaluaciones”; estas se realizan antes de que el programa o proyecto en cuestión se haya implementado realmente.

Debería agregarse otra categoría más de evaluación —*análisis de la lógica de programas*, que también se conoce como “evaluación basada en la teoría” (Banco Mundial 2004: 10), “análisis de la lógica de

⁵ En este trabajo no se hace distinción entre los impactos y los resultados, y se considera que los impactos son simplemente un tipo de resultado. Esto refleja el hecho de que esta distinción rara vez se hace en la literatura sobre planificación presupuestaria basada en los resultados, y que esta distinción puede ser difícil de hacer en el margen. De manera consistente con esto —y para mantener las cosas lo más sencillas posible— no se hace distinción entre las evaluaciones de resultados y de impactos. Sin embargo, debe observarse que esta es una distinción que se hace con frecuencia en la literatura sobre evaluación.

⁶ Por ejemplo, una evaluación de resultados de un programa diseñado para elevar los niveles educativos de los niños desaventajados podría examinar los niveles de alfabetización y matemáticas básica alcanzados por los niños blanco del programa y buscar determinar —quizás mediante comparaciones con niños similares que no se han beneficiado a partir del programa— en qué grado cualquier mejora en sus niveles de alfabetización y matemáticas básica se pueden atribuir, de manera razonable, al programa. Además, este trabajo no distingue entre efectos y análisis de atribución de largo plazo, o métodos específicos.

intervención“, o a veces, como “evaluación de diseño”. El análisis de la lógica de programas observa la manera en la cual se supone que un programa o proyecto en particular logra el resultado buscado, y se pregunta si, a la luz de la teoría y la experiencia pertinentes, es probable que alcance esos resultados. El punto de partida del análisis de la lógica de programas es la descripción explícita de la “lógica del programa” de los programas pertinentes –esto es, los nexos causales por los cuales se espera que los productos del programa generen resultados de programa intermedios y, a través de eso, resultados de mayor nivel. Una vez que se explicita la lógica del programa, se evalúa la factibilidad de los nexos supuestos entre productos y resultados, y entre resultados intermedios y resultados de mayor nivel por referencia con la teoría pertinente.

Análisis de la lógica de los programas: dos ejemplos

Ejemplo 1: índices de desempleo

Considerar un programa de mercado laboral que tiene un objetivo explícito de disminuir el índice de desempleo, suministrando subsidios por desempleo para los desempleados a largo plazo. En este caso, un análisis de la lógica del programa se preguntaría –principalmente sobre la base de la economía y la experiencia del mercado laboral en otros países– si es probable que ese tipo de programas logre este objetivo, o alternativamente si, en cambio, es probable que logre una “fabricación” de empleo (con trabajadores subsidiados que reemplazan a los trabajadores no subsidiados). Ese tipo de análisis es distinto de evaluar directamente los resultados del programa, a través de, por ejemplo, la comparación de los cambios en los niveles netos de empleo de las empresas que contratan a trabajadores subsidiados, con los cambios en los niveles de empleo, en términos de los que no lo hacen (lo que constituiría una forma de evaluación de resultados, más que un análisis de la lógica de los programas).

Ejemplo 2: Obesidad infantil

Al examinar una campaña de avisos televisivos que apunta a reducir la obesidad infantil a través de, en esencia, poner en una situación incómoda a los progenitores de los niños con sobrepeso, un análisis de la lógica de programas consideraría si la teoría psicológica y de marketing pertinente sugiere que la campaña tendrá éxito en cambiar el comportamiento de los progenitores y, a través de esto, en reducir la cantidad de niños con sobrepeso.

El análisis de la lógica de los programas se superpone con el concepto de evaluación *ex ante*, porque esta última siempre debería incluir un análisis de la lógica de los programas. Sin embargo, el análisis de la lógica de los programas también se aplica a los programas existentes.

Esta lista no incluye una forma de análisis de gastos que es de una importancia enorme para el presupuesto: *las revisiones de eficiencia*. Estas revisiones apuntan a identificar un medio de reducción del costo de la entrega de productos (los bienes o servicios suministrados por el gobierno), o llevar a cabo un proceso sin reducir su calidad –por ejemplo, invirtiendo en tecnología de reducción de costos, eliminando los procesos innecesarios (por ejemplo, a través de “reingeniería de procesos de negocio”), o ajustando la gestión o los incentivos para asegurar que el personal de baja productividad trabaje apropiadamente. Una revisión de eficiencia pura no tiene nada que ver, en absoluto, con la efectividad. Su foco es solamente el costo del producto, sin prestar atención al grado en el cual el producto entrega su resultado esperado.

¿Las revisiones de eficiencia son un tipo de evaluación? Debatir este tema requeriría establecer límites precisos, aunque completamente artificiales, para la evaluación. Por una parte, en la literatura sobre evaluación, la evaluación de la eficiencia se considera un elemento potencial legítimo de las evaluaciones de procesos. Por otra parte, el análisis que se rotula para evaluación tiende a estar principalmente centrado en las cuestiones de resultados/efectividad –tal como está implícito en las definiciones de evaluación que se centran en la evaluación del “valor de la importancia”. Más aún, la mayoría de los análisis de eficiencia no son, en la práctica denominados “evaluación” y no los realizan personas que se autodenominan “evaluadores”.

Reflejando lo anterior, el término evaluación, tal como se utiliza en este trabajo, no incluye el análisis de eficiencia en el sentido de los estudios analíticos exclusivamente centrados en cuestiones de eficiencia. Evaluación, en cambio, se centra principalmente en cuestiones de resultados y efectividad, y en general, toma una de las formas descritas más arriba⁷. Análisis de “evaluación” y de eficiencia, entonces,

⁷ Esto no es para sugerir que la evaluación debe pensarse como solamente algo que involucra la aplicación de técnicas analíticas que se rotulan formalmente como metodologías de “evaluación”, ni tampoco que es una actividad que llevan a cabo exclusivamente los profesionales entrenados para esto o que se consideran a sí mismos como

se consideran esencialmente como formas separadas del análisis de gastos aquí, solo superponiéndose en el punto en que las evaluaciones de procesos –aunque principalmente centradas en las cuestiones de resultados/efectividad– pueden incluir algunos elementos de análisis de eficiencia. El corolario de esto es que debe considerarse que la buena planificación presupuestaria requiere de *ambos*: análisis de evaluación y de eficiencia.

1.5 Limitaciones de los indicadores de desempeño y el papel de la evaluación

La evaluación es importante para la planificación presupuestaria precisamente porque, tomados por separado, los indicadores de desempeño en general son insuficientes para establecer la efectividad y la eficiencia de los programas del gobierno.

En particular, los indicadores de desempeño de resultados o bien no distinguen, o solo distinguen hasta un grado limitado entre los resultados obtenidos por un programa del gobierno y la influencia de los factores externos. Los factores externos son eventos externos o características del cliente que influyen sobre los resultados medidos de los programas, pero que están más allá del control del gobierno. Por ejemplo, el éxito de los programas del mercado laboral para reducir los índices del desempleo en el largo plazo tendrá la amplia influencia del estado de la economía; es probable que un programa así tenga un éxito muy poco medido durante un período de recesión. El alcance para que los indicadores ajustadores de resultado eliminen el efecto de dicho factor externo es, desafortunadamente, bastante limitado. Es precisamente la tarea de las evaluaciones de resultados, analizar los indicadores de resultados imperfectos, para distinguir los resultados de la intervención versus el impacto de los factores externos. Para resumir, evaluar la efectividad de los programas existentes no es algo que se pueda lograr –excepto en casos raros– utilizando indicadores de resultados solos. La interpretación es esencial, y la

evaluadores. Por ejemplo, un análisis de costo-beneficio y un análisis de costo-efectividad son técnicas que emplean de manera predominante, los economistas. De manera similar, el análisis de la lógica de programas –o el análisis–, es muy similar a lo que aquí se define como análisis de la lógica de programa– con frecuencia es realizado por profesionales que se consideran a sí mismos como analistas de políticas o como especialistas en política económica, política social o alguna otra disciplina.

mejor interpretación posible proviene de la aplicación de técnicas de evaluación.

Señalar esto no es, de ninguna manera, subestimar el papel crucial de los indicadores de desempeño —especialmente los indicadores de resultados— en la planificación presupuestaria basada en los resultados. Aunque es verdad que los indicadores por sí solos son insuficientes para juzgar la efectividad de un programa, también es verdad que la evaluación de resultados depende completamente de la disponibilidad de los buenos indicadores de resultados. Los indicadores de desempeño y la evaluación no son, en consecuencia, alternativas, sino partes inseparables de la base de información sobre desempeño.

Como se observó, desde el punto de vista presupuestario la tarea no es solo identificar los programas que no son efectivos, sino determinar qué programas se pueden adaptar y cuáles no. Los indicadores por sí solos son insuficientes para juzgar si un programa ineficaz se puede adaptar a través de cambios de política o de gestión. Solo a través de la evaluación cuidadosa de los procesos del programa se puede hacer dicha evaluación.

Lo mismo es verdadero con respecto a la importancia de la revisión de eficiencia para la planificación presupuestaria. Los indicadores de eficiencia —como los costos unitarios o las medidas de productividad laboral— son necesarios, aunque no suficientes como medio de evaluación de la eficiencia de los programas y procesos del gobierno. Por ejemplo, una serie en el tiempo de mediciones de costos unitarios que muestran que el costo unitario de un servicio específico del gobierno ha aumentado de manera progresiva a lo largo de los últimos años no suministra, en sí misma, evidencia concluyente del deterioro de la eficiencia. Aunque esta es una posibilidad, hay otras explicaciones posibles para esa tendencia —como los cambios en la complejidad o calidad del caso, o cambios en el costo de los insumos. En casi todos los casos, será esencial analizar los datos de los costos y examinar los procesos de trabajo subyacente —en otras palabras, llevar a cabo un análisis de eficiencia— para establecer con confianza cuál es el problema real.

Los indicadores de desempeño se pueden ver como la formulación de preguntas acerca de la efectividad y la eficiencia, en lugar del suministro de respuestas a esas preguntas. En general, es a través del análisis —y, en particular, a través de la revisión de la evaluación y la eficiencia— que se pueden responder estas preguntas.

Esta sección sugiere que la buena *información sobre desempeño* es crucial para la buena planificación presupuestaria. La planificación presupuestaria basada en los resultados busca estructurar y sistematizar la contribución de la información sobre desempeño a la planificación presupuestaria. La evaluación –como forma específica de la información sobre desempeño– tiene un papel particularmente importante en la planificación presupuestaria basada en los resultados de todo el gobierno.

2. Evaluación y Planificación presupuestaria basada en los resultados en práctica

Esta sección revisa la relación real entre evaluación y planificación presupuestaria basada en los resultados, al observar las experiencias de los países que han hecho esfuerzos sustanciales para implementar ambas. Según se expuso, la evaluación es *en principio* esencial para la planificación presupuestaria basada en los resultados. Pero, ¿cómo es la posición en la *práctica*? Hace ya casi 50 años, ambas, la planificación presupuestaria basada en los resultados y la evaluación, hicieron su entrada en el campo de la administración pública. ¿Hasta qué punto la evaluación en realidad mejoró la calidad de la priorización del gasto y ayudó a convertir la planificación presupuestaria en una herramienta importante para promover la efectividad y la eficiencia? ¿Y hasta qué punto esa evaluación puede haber fracasado en sobrevivir a su potencial como herramienta para respaldar la planificación presupuestaria, por qué si ese hubiera sido el caso, y qué lecciones da para el futuro?

2.1 Los primeros tiempos: Planificación presupuestaria basada en los resultados y evaluación estrechamente relacionadas

La planificación presupuestaria basada en los resultados y la evaluación estuvieron relacionadas en su nacimiento. Aunque hubo formas anteriores de planificación presupuestaria basada en los resultados, fue la llegada a Estados Unidos, a fines de la década del '60, de la planificación presupuestaria por programas en la forma de los sistemas de planificación, programación y planificación presupuestaria (por sus siglas en inglés, PPBS) que marcó el verdadero debut de la planificación presupuestaria basada en los resultados en el escenario in-

ternacional. Durante la década posterior, los gobiernos en el mundo siguieron el ejemplo de Estados Unidos, introduciendo sistemas de planificación presupuestaria por programas, ampliamente basado en el modelo de PPBS.

PPBS, desde el comienzo, hizo mucho hincapié en el papel de la evaluación, y fue la llegada de PBBS lo que detonó la creación de la “primera generación” de sistemas de evaluación de gobierno internacionalmente.

En Estados Unidos, las evaluaciones de programas, incluyendo el análisis de costo/beneficio, fueron desde un principio elementos integrantes del Sistema PPBS. Aunque se intentó que los indicadores de desempeño tuvieran un papel importante, nadie consideró que los indicadores por sí solos suministrarán la información necesaria. En cambio, se pensó que sería en principio, a través de la evaluación, que el gobierno sería habilitado a tomar más decisiones racionales acerca de la priorización del gasto de lo que había sido posible (Steiner 1967). Fue un resultado directo de PPBS que la función del análisis de evaluación y política creciera rápidamente, por primera vez, dentro de los entes del gobierno de EE.UU. Al menos 800 analistas y evaluadores fueron designados en 16 entes internos de EE.UU. durante los primeros cinco años del Sistema PPBS (Marvin and Rouse 1970). Para fines de la década del '70, el gobierno de EE.UU. gastaba aproximadamente \$200 millones por año en evaluaciones (Wholey 1978:52).

Algo similar ocurrió en muchos otros países que siguieron el camino de EE.UU. en el desarrollo de sistemas de planificación presupuestaria por programas en esa época. Canadá fue el segundo país en introducir el sistema de planificación presupuestaria por programas (también llamado PPBS) en 1966 (Good 2008: 252), inmediatamente después de esto en 1969-70 con los primeros pasos hacia un sistema de evaluación formal (Lahey 2010; Auditor General de Canadá 2009: 4) en la cual “la evaluación por programas significaba una fuente importante de evidencia en la efectividad de los programas en el contexto de la toma de decisiones acerca de prioridades y gastos” (Aucoin 2005). Otro actor que participó como pionero fue Francia, que adoptó la planificación presupuestaria por programas en 1968, bajo el nombre de *la racionalización de las elecciones presupuestarias*. Este programa, que sobrevivió hasta mediados de los '80, hacía hincapié en la evaluación, con particular énfasis en la evaluación *ex ante* mejorada (Huet 1971).

Aunque la influencia principal del modelo PPBS se sintió, en la dé-

cada del '60 y '70, la estrecha sociedad de la planificación presupuestaria por programas y la evaluación se podrían ver incluso en los modelos de estilo PPBS que se introdujeron después, como en Australia, en la segunda mitad de la década del '80. Como sus contrapartidas anteriores, el sistema de planificación por programas australiano también estuvo íntegramente relacionado con el sistema de evaluación centralmente impulsado de todo el gobierno del país. Desarrollado progresivamente desde 1987, este sistema requirió que los ministerios evalúen sistemáticamente todos los programas de gasto existentes. Más aún, era obligatorio que todas las nuevas propuestas de gasto presupuestarias incluyeran una declaración de objetivos y medidas de desempeño, como así también los arreglos propuestos para su evaluación futura (Departamento de Hacienda y Junta Australiana de Servicios Públicos 1987; MacKay 1998, 2004).

2.2 Planificación presupuestaria basada en los resultados y separación de la evaluación subsiguiente

Desde aquellos primeros días, la planificación presupuestaria basada en los resultados y la evaluación se han movido por separado. Solamente en pocos países la evaluación ha tenido un papel sustancial en la preparación del presupuesto, o en fundamentar las decisiones más generalmente. Realmente, algo de los sistemas contemporáneos de planificación presupuestaria basada en los resultados hacen poco o nada de hincapié en el papel de la evaluación; en cambio, ven el ingreso sistemático de la información sobre desempeño al presupuesto como algo que esencialmente proviene de los indicadores de desempeño. No es poco común encontrar la planificación presupuestaria basada en los resultados (erróneamente) definida como el uso de los *indicadores* de desempeño –más que información sobre desempeño más comúnmente– en la planificación presupuestaria.

2.2.1 Francia

Se encontró un ejemplo sorprendente del descuido de la evaluación en algunas planificaciones presupuestarias contemporáneas basadas en los resultados, en el sistema francés de planificación presupuestaria basada en los resultados, que entró en vigencia en 2006. El nuevo sistema, que generalmente se denominaba sistema LOLF (por la legislación de 2001 sobre la cual se basa), está fundado esencial-

mente sobre una clasificación de programas de gasto, y –algo importante– una reducción dramática de los controles tradicionales de “ítem de línea” (Chevauchez 2007; Lannaud 2007). Durante su implementación a lo largo del período de cinco años, 2001-2006, LOLF esencialmente no le asignó ningún papel a la evaluación. En cambio, se hizo hincapié exclusivamente en los indicadores de desempeño de los programas (incluyendo, por ejemplo, en los informes anuales de desempeño de los programas, cuáles eran los puntos centrales del sistema). Durante el período entre el primer intento fallido de introducir la planificación presupuestaria basada en los resultados en la forma de RCB ya mencionado, y la introducción del sistema LOLF, la evaluación se fue evanesciendo en Francia (véase debajo), y la implementación de LOLF durante 2001-2005 nada hizo para cambiar la situación. Solamente como una idea tardía se modificó el LOLF en 2009, para introducir un requerimiento de las evaluaciones *ex ante* de todas las nuevas propuestas de gasto presentadas al parlamento. Si bien este paso fue útil, permaneció inalterado el descuido de la evaluación del gasto de referencia.

En 2011, 10 años después de la promulgación de la legislación LOLF, parecía como si Francia estableciera un sistema para la evaluación del gasto de referencia. En 2011, la revisión de gasto *ad hoc* del gobierno de Sarkozy –*révision générale des politiques publiques* (RGPP)– anticipó ciertos pasos para reconstruir la evaluación, incluyendo la creación de un comité de evaluación interministerial y la asignación de la responsabilidad de desarrollar el sistema a una unidad específica dentro del directorado general de modernización del Estado bajo el Ministerio de Hacienda (RGPP 2011: 15-16). Este fue un reconocimiento explícito de que la evaluación podía y debía tener un papel importante en la facilitación de la repriorización del gasto durante un proceso de revisión de gasto, como RGPP. También se reconoce que, en la práctica, la evaluación no pudo tener ese papel porque el sistema de Francia fue incapaz de entregar las evaluaciones pertinentes a los responsables de las tomas de decisiones sobre el presupuesto. Además, la naturaleza *ad hoc* y de corta duración del proceso RGPP significó que no hubo suficiente tiempo para comisionar la actividad de evaluación sustancial para respaldar su trabajo.

En la práctica, se hizo poco durante el período restante de la presidencia de Sarkozy para desarrollar la integración de la evaluación. Desde ese momento, el gobierno del Presidente Hollande ha hecho mucho hincapié en el papel de la evaluación como parte del meca-

nismo de *Modernisation de l'Action Publique*, que introdujo para reemplazar a RGPP. Al momento de escribir este trabajo, es demasiado pronto para evaluar estos desarrollos.

2.2.2 Estados Unidos

En Estados Unidos, la planificación presupuestaria y la evaluación también se movieron separadamente, y el papel de la evaluación en la gestión pública de EE.UU. para el año 2000 había disminuido en gran medida, comparado con la década del '60 y del '70. Así, en 2009, el jefe de la Oficina de Gestión y Presupuesto (por sus siglas en inglés, OMB) lamenta el papel débil de la evaluación en el presupuesto en los términos siguientes:

... Las evaluaciones pueden ayudar a que la administración determine cómo gastar los dólares de los contribuyentes de manera efectiva y eficiente –invirtiendo más en lo que funciona y menos en lo que no funciona. ...[Sin embargo] muchos programas importantes nunca fueron evaluados formalmente– y las evaluaciones que se hicieron no han dado la forma suficiente a las prioridades del presupuesto federal o las prácticas de gestión del ente... Como consecuencia, algunos programas persistieron año tras año, sin evidencia adecuada de que funcionarían (Orszag 2009).

Esto fue así a pesar del hecho de que la iniciativa de planificación presupuestaria basada en los resultados de la administración Bush –la Herramienta de Calificación de Evaluación del Programa (por sus siglas en inglés, PART), introducida a comienzos de la década de 2000– había reconocido a las evaluaciones como un elemento del flujo de la información sobre desempeño que debería informar el proceso del presupuesto. Conforme a PART, todos los programas federales recibieron una calificación de desempeño en una escala de cuatro puntos, que van desde “inefectivo” a “efectivo,” y se les pidió a los evaluadores de la OMB que tuvieran en cuenta todas las evaluaciones de programas, junto con los indicadores de desempeño pertinentes y otra información, para determinar las calificaciones de los programas (OMB 2002)⁸. La calificación PART fue esencialmente

⁸ Además, aunque fue más una iniciativa de gestión por resultados y planificación presupuestaria basada en los resultados, la Ley de Desempeño y Resultados del Gobierno

un resumen de indicador de programas dirigido a clarificar los problemas de desempeño de los programas a los responsables de la toma de decisiones sobre el presupuesto, incluyendo el Congreso (que en Estados Unidos tiene un gran poder presupuestario independiente). La intención fue que PART relacionara de manera tangible la planificación presupuestaria y el desempeño, asegurando que la financiación continua del presupuesto de los programas que recibieron malas calificaciones de desempeño sea analizada meticulosamente.

A pesar de su reconocimiento de la evaluación como un elemento de la base de la información sobre desempeño, PART no requería que los entes llevaran a cabo más evaluaciones o diferentes evaluaciones. Fue, al principio, una iniciativa de medición del desempeño, más que una evaluación. La elección de los temas de evaluación y el foco de las evaluaciones continuó siendo totalmente una cuestión a determinar por parte de los entes de gastos —como de hecho lo hizo la decisión inicial en cuanto a llevar a cabo las evaluaciones. La OMB no tuvo ningún papel en la iniciación o gestión de las evaluaciones para que estas se desempeñaran como insumos de la priorización de las decisiones sobre gasto.

2.2.3 Otros países

Este descuido de la evaluación en la planificación presupuestaria basada en los resultados también fue verdadero para otros —un poco distintos— sistemas de planificación presupuestaria basada en los resultados introducidos internacionalmente en las últimas décadas. Por ejemplo, el sistema de acuerdo de servicios públicos del R.U., que funcionó entre 1997 y 2007, la descuidaba, concentrándose en los objetivos de desempeño relacionados con el presupuesto (Smith 2007). Realmente, se podría decir que, internacionalmente, se concentraron más en el análisis de eficiencia, y también lo utilizaron más los ministerios de Hacienda durante las últimas dos décadas en comparación con las evaluaciones. Esto obviamente es verdad acerca de los sistemas de planificación presupuestaria basada en los resultados que se concentran principalmente en mejorar la eficiencia, como

de 1993 había dado algo de aliento a la evaluación, al requerir que los informes de desempeño de los programas incluya un “resumen de hallazgos de aquellas evaluaciones de programas completadas durante el ejercicio fiscal cubierto por el informe”.

el sistema de comprador-proveedor que Australia intentó implementar sin éxito desde fines de los '90 a comienzos de los 2000 (Robinson 2007c). También es verdad en otros lugares, incluyendo el Reino Unido, donde el Tesoro estableció revisiones de eficiencia de amplio rango a mediados de los 2000.

2.3 La decadencia de la evaluación

Este descuido relativo del uso de la evaluación en la planificación presupuestaria hoy marca un cambio enorme con relación a los días del mundo feliz de los sistemas de evaluación de programas relacionados con el presupuesto en la década del '60 y el '70. ¿Qué sucedió en el camino? En muchos países, los sistemas de evaluación de todo el gobierno, o bien fueron desmantelados, o no fueron actualizados, o fueron dejados de lado. Este caso fue así de manera notable en Estados Unidos: al final de esa década, las divisiones acerca de la evaluación de programas que habían existido en todos los entes de gobierno lo que “menos hicieron fue desaparecer” (Weinstock 2003), y un comentarista contemporáneo (Wye 1989) observó que los “recortes del presupuesto habían reducido los recursos de la evaluación y las restricciones internas habían disminuido la utilización de la evaluación, a tal punto “que no es demasiado pronto para preocuparse acerca del futuro de la evaluación en el gobierno federal”.

En Francia, la historia fue un poco menos dramática, aunque fundamentalmente similar, con el esfuerzo de la evaluación desvaneciéndose gradualmente, a pesar de un par de intentos que quedaron a mitad de camino y no tuvieron éxito (en 1990 y 1998⁹) en la resucitación. Se llevaron a cabo una cantidad decreciente de evaluaciones. No se presentó más a la evaluación como una herramienta para la planificación presupuestaria. En cambio, se hizo solamente hincapié en su uso para la mejora de la gestión y las políticas, e incluso en ese campo parecía ser poco utilizada. A comienzos de la década del 2000 –cuando se introdujo el nuevo sistema de planificación pre-

⁹ En 1990, como parte de las reformas de renovación del servicio público del gobierno de Rocard, hubo un decreto gubernamental que ordenaba ciertas reformas del sistema de evaluación –incluyendo la creación de una entidad interministerial de evaluación, el *Conseil Scientifique de l'Evaluation*– en un intento por asegurar su relevancia. En 1998, otro decreto, junto con una circular ministerial principal, hizo otro intento de salvar el sistema de evaluación. Es importante observar que ninguno de estos intentos relacionó la evaluación explícitamente con el proceso de presupuesto.

supuestaria basada en los resultados LOLF—, el sistema de evaluación en Francia solo existía en los papeles. Sintomático de esta decadencia fue el hecho de que la responsabilidad burocrática para la función de evaluación central residual fue asignada al *Commissariat Général du Plan*—un organismo que en las primeras décadas de la posguerra había sido un organismo de planificación económica todopoderoso, pero que para el inicio de la década del 2000 se había convertido en un jugador marginal en la burocracia francesa (fue abolido en 2006)¹⁰.

Esta retirada de la evaluación en parte reflejaba una “creciente desilusión con respecto a la evaluación de ciencia social” en el gobierno (Floden and Weiner 1982: 367). Las esperanzas tempranas de que la evaluación de resultados científicos daría conclusiones claras y fuertes acerca de la efectividad y la efectividad de los costos de los programas se decepcionaron cuando se hizo claro lo difícil que era, metodológicamente, manejar la incertidumbre y calcular los costos y beneficios intangibles (Toulemonde and Rochaix 1994: 49).

¿Por qué esta decepción? Parte del problema fue la disponibilidad limitada de los indicadores de resultados que podrían servir de base para las evaluaciones de resultados. (Aunque este problema continúa, en aquel momento era mucho más serio, cuando los sistemas de indicadores de desempeño del gobierno eran en gran medida inexistentes). Otra razón para la decepción fue que la evaluación era vista en gran medida como carente de una orientación al cliente. En Estados Unidos, por ejemplo, los documentos de evaluación producidos según PPBS se veían más como una masa de papelería indigerible que obstruía la buena gestión, que como fuente de información útil para los responsables de la toma de decisiones. La disciplina de la evaluación llegó a considerarse como insuficientemente concentrada en proveer información útil para los administradores y presupuestadores, y más concentrada en cumplir con sus propios estándares definidos internamente de lo que constituía un buen trabajo de evaluación. El énfasis resultante en los informes de evaluación “científicos” pormenorizados significaba que los informes eran demasiado cautelosos para alcanzar condiciones utilizables, “demasiado costosos y consumían mucho tiempo en comparación con sus

¹⁰ En términos más formales, el *Commissariat* fue “reemplazado” por el *Centre d'Analyse Stratégique* (esencialmente un organismo de investigación que reporta al primer ministro), que virtualmente dejó caer la función de evaluación.

usos y efectos reales” (OECD 1998: 3), y con frecuencia llevaba demasiado tiempo producirlos, con lo cual perdían su sentido de la oportunidad. Con respecto al sentido de la oportunidad, el juicio emitido en la circular de evaluación del gobierno en 1998 (Gouvernement de France 1998) fue representativo:

“Uno de los grandes problemas del sistema de evaluación tal como ha funcionado hasta este punto ha sido la duración excesiva del proceso de evaluación. Las demoras acumuladas en varias etapas del proceso han resultado, en promedio, en una demora de tres años y medio entre la preparación de los términos de referencia de una evaluación y la publicación de sus hallazgos. En estas circunstancias, solo rara vez fue posible usar los hallazgos de evaluación en el proceso de toma de decisiones”.

2.4 Descuido de la priorización en la planificación presupuestaria

Sin embargo, el problema no radicaba exclusivamente en la evaluación; también había fallas significativas de los sistemas de planificación presupuestaria para concentrarse de manera suficiente en el objetivo de mejorar la priorización del gasto. No obstante las afirmaciones de la supuesta importancia de la priorización del gasto, en la práctica los gobiernos con frecuencia preferían evitar las elecciones duras entre programas. Cuando había que hacer ajustes, pequeñas reducciones generales aplicadas a todos los ministerios y programas eran políticamente más fáciles que identificar y recortar los programas de baja prioridad e inefectivos. Alternativamente, los gobiernos avanzaron en la proposición de que cualquier ahorro necesario se podría hacer completamente a través de la eficiencia mejorada y concentrándose en recortes a las categorías específicas de insumos –por ejemplo, un recorte general de varios porcentajes a los gastos que no son del personal del ministerio que hace el gasto. El problema se agravó por la disciplina agregada débil en los gastos que prevaleció en muchos países de la OCDE y que oscureció la importancia de recortar el gasto inefectivo o de baja prioridad para financiar nuevas prioridades importantes.

La evaluación solo iba a ser utilizada de manera rutinaria para mejorar la priorización del gasto si el proceso de preparación del presupuesto en sí mismo hacía hincapié en la reasignación de gasto

de los programas de baja prioridad e inefectivos a gastos socialmente más importantes. Cuando esto no sucedía, el no poder relacionar la evaluación con la planificación presupuestaria era necesariamente una demanda, como así también un problema de suministro.

2.5 La experiencia canadiense

La historia de la evaluación y su relación con la planificación presupuestaria en Canadá es particularmente interesante, por varias razones. En primer lugar, Canadá mantuvo un sistema de evaluación formal de todo el gobierno desde fines de los '60 hasta el momento. En segundo lugar, hubo una conciencia recurrente del fracaso de la evaluación y la planificación presupuestaria para relacionarse en la manera que originalmente se esperaba y una cantidad de esfuerzos para abordar el problema. En realidad, el más sustancial de estos esfuerzos está en curso actualmente, con una implementación progresiva de reformas al sistema de evaluación ordenado en 2009, uno de cuyos objetivos centrales es asegurar que la evaluación respalde apropiadamente al nuevo sistema canadiense de gestión de gastos. (Estos desarrollos se tratan en la Sección 3).

Como en todas partes, la decepción con respecto al fracaso del primer sistema de evaluación en su entrega de beneficios esperados fue evidente en Canadá para la década del '80. En 1993, una revisión del Auditor General encontró que “la historia de la evaluación de programas en el gobierno de Canadá era de grandes expectativas y un gran potencial que solo se había cumplido en parte” (Auditor General de Canadá 1993). La revisión encontró que:

- Las evaluaciones de programas con “frecuencia [...] no eran relevantes ni oportunas”.
- Las evaluaciones tendían a concentrarse en actividades menores, y no en los programas que daban cuenta de la mayor parte del gasto del gobierno.
- Las evaluaciones tenían un foco predominantemente operativo (es decir, mejora de la gestión /política).
- Se hizo poco hincapié en la evaluación de la efectividad de los programas.
- La evaluación estaba ampliamente descentralizada, con la selección de temas de evaluación y el foco de las evaluaciones decidido

principalmente por los ministerios que gastaban en lugar del ministerio de Economía¹¹ u otros entes centrales.

- El hecho de que las evaluaciones se controlaran a nivel del Ministerio dieron lugar a percepciones de que sus hallazgos a menudo eran “amortiguados”.

Se percibió ampliamente que la evaluación había fallado sustancialmente en mejorar la priorización del gasto. Ya en 1984, una fuerza de tareas del gobierno de revisión de programas encontró que la falta de foco en la efectividad en las evaluaciones de programas limitaba ampliamente su utilidad para los responsables centrales de la toma de decisiones (véase Aucoin 2005). El informe de 1993, del Auditor General particularmente lamentaba el fracaso de la evaluación en contribuir a la “gestión del gasto del gobierno “ en un momento en que las finanzas públicas estaban en una trayectoria insustentable, y que había un amplio reconocimiento de la necesidad de “decisiones informadas dirigidas a controlar el crecimiento de la deuda pública”.¹²

Lo que significaba la falta de foco en la efectividad era que se estaban realizando relativamente pocas evaluaciones de resultados —evaluaciones que apuntan a asegurar el nivel en el cual se han logrado los resultados esperados. En cambio, el foco principal estaba en las evaluaciones de procesos, que recomendaban métodos para mejorar la efectividad de los programas, pero realmente no evaluaban directamente la efectividad. Sin embargo, esto no fue accidental. En un sistema donde el control de la evaluación era descentralizado a los ministerios que realizan los gastos, era natural que las evaluaciones reflejaran los intereses y las preocupaciones de estos ministerios. Los ministerios que gastan tienen naturalmente puesto sobre sí el foco en mejorar sus programas, más que en el análisis que cuestiona la existencia de estos programas. Más aún, la capacidad de llevar a cabo evaluaciones de resultados fue severamente minada por la falta de datos sobre resultados, lo que refleja la debilidad general

¹¹ En Canadá, esto tiene significado en particular para el Tesoro, y la Secretaría del Tesoro.

¹² Esto fue a pesar de las revisiones de 1991 a la política de evaluación del gobierno que supuestamente había estado dirigida a convertir la evaluación en más estratégica y útil para los responsables centrales de las tomas de decisiones. Un elemento de esta política revisada fue una nueva cláusula para la realización de evaluaciones ordenadas centralmente —una cláusula que en gran medida permaneció como una carta muerta.

del sistema de indicadores del gobierno y la tendencia a concentrarse más en los indicadores de insumos y procesos que en los indicadores de resultados. Así, un informe de 2009 del Auditor General encontró que la mayoría de las evaluaciones eran “limitadas en su evaluación del éxito y la efectividad de los programas” precisamente porque estaban “impedidas por los datos inadecuados”. Esto tuvo eco en los hallazgos de una revisión de 2005 de la Secretaría del Tesoro que llegó a la conclusión de que pocos programas tenían sistemas confiables para recolectar datos sobre efectividad y que esto estaba minando de manera severa la calidad de los informes de evaluación (Auditor General de Canadá 2009: 11-12, 33).

La relevancia presupuestaria limitada de la evaluación fue ilustrada gráficamente en 1994-1996, cuando Canadá llevó a cabo recortes profundos de los gastos para restaurar sus finanzas públicas en lo que se conoce como proceso de revisión de programas (Bourgon 2009; Good 2008: 266-270). Los estudios sistemáticos de evaluación tuvieron un papel insignificante en este proceso. Esto fue así principalmente porque, con las decisiones acerca de los recortes de gasto hechos muy rápidamente, no había tiempo para comisionar evaluaciones para informar el proceso. Al mismo tiempo, el stock existente de evaluaciones de programas fue de valor muy limitado en el proceso. El hecho de que la evaluación fuera encontrada en un momento en que el presupuesto realmente necesitaba utilizarla, fue consistente con la experiencia anterior, similar, en menor escala, de consolidación fiscal, 10 años antes¹³.

El problema radica en parte en la naturaleza de la evaluación, pero no puede ser culpada exclusivamente en el sistema de evaluación. Tal como una revisión del gobierno de 2004 observó, “parte del problema radica en la falta de demanda de información sobre efecti-

¹³ El informe del Auditor General (párrafos 8.61-8.62) observaba que “en 1985, la Fuerza de Tareas Ministerial dedicada a la Revisión de Programas se refería a la evaluación de programas como una fuente de información para realizar recomendaciones extensivas acerca de los programas de gobierno... Entre las áreas donde se buscaba asesoramiento estaban los casos de duplicación entre programas, programas que se podrían eliminar, y programas cuyo alcance se podría reducir. La Fuerza de Tareas indicaba que había hecho intentos significativos para evaluar los programas basados los hallazgos en los informes de evaluación de programas de los departamentos. Sin embargo, como usuaria de la información de evaluación de programas, la Fuerza de Tarea encontró que el material que les suministraban los evaluadores del gobierno no satisfacía sus necesidades”.

vidad” (Treasury Board of Canada Secretariat 2004: 2). En otras palabras, parte de la razón por la cual no se realizaron evaluaciones de efectividad para uso en el presupuesto, fue que los responsables de las tomas de decisiones sobre el presupuesto no estaban utilizando la efectividad como un criterio clave para las decisiones sobre el gasto.

El reconocimiento creciente de estas dificultades ha conducido a Canadá, en los últimos tiempos, a un esfuerzo significativo hacia la reconexión de la planificación presupuestaria y la evaluación.

En resumen, la experiencia internacional para conectar la evaluación y la planificación presupuestaria ha sido decepcionante, en general, con la evaluación haciendo una contribución limitada a las decisiones sobre prioridad del gasto. Las razones para esto han sido las siguientes:

- Ni la elección de los temas de evaluación, ni el alcance de las evaluaciones se ha dirigido a servir las necesidades de los responsables de las tomas de decisiones sobre presupuesto. El foco principal estuvo puesto en las evaluaciones de procesos que se centran en identificar los cambios en la política de gestión para mejorar la efectividad de los programas, más que en las evaluaciones de resultados que evalúan el grado de la efectividad de los programas. Además, las evaluaciones con frecuencia no han tenido como objetivo los programas con la mayor significancia presupuestaria.
- La falta de evaluaciones de resultados, y la calidad decepcionante de muchas evaluaciones de resultados, han sido causadas, en parte, por la falta relativa de buenos indicadores de resultados.
- Los Ministerios de Finanzas tendieron a tener poca participación en la selección de los temas de evaluación o en determinar el alcance de las evaluaciones.
- La evaluación primeramente fue un proceso descentralizado, bajo el control de los Ministerios que realizan los gastos. Esta fue una razón importante para la tendencia en concentrarse en las evaluaciones de procesos, porque estas son útiles a los fines de mejora de la gestión/política interna, y al mismo tiempo, no son tan embarazosas potencialmente como las evaluaciones de resultados.
- El control de las evaluaciones por parte de los Ministerios que realizan el gasto –en otras palabras, por parte de las entidades que

son evaluadas— a veces ha conducido a la percepción de que las evaluaciones son insuficientemente críticas y objetivas.

- El problema también fue que el proceso de planificación presupuestaria con frecuencia no se ha concentrado de manera fuerte en mejorar la priorización del gasto. Esto significa que la efectividad, con frecuencia, no ha sido un criterio clave para las decisiones de gasto presupuestario.
- Cuando los gobiernos han implementado recortes de gasto importantes, con frecuencia lo realizaron a través de procesos de revisión *ad hoc* que han hecho poco uso de la evaluación. Esto fue, en parte, porque los plazos de entrega para llevar a cabo la evaluación de referencia han sido demasiado largos como para permitir el uso en los procesos de revisión de gasto, que usualmente han sido de corta duración (por ejemplo, uno o dos años).

Esto apunta a una paradoja que hay que enfrentar al considerar el papel de la planificación presupuestaria de desempeño de la evaluación. Por otra parte, está claro y sin ambigüedades a nivel teórico, que la evaluación es esencial para la planificación presupuestaria basada en los resultados, y que los indicadores de desempeño nunca pueden ser suficientes. Por otra parte, a un nivel práctico ha habido un fracaso ampliamente extendido al conectar la evaluación con la planificación presupuestaria y al integrarla a los sistemas de planificación presupuestaria basada en los resultados. Al buscar resolver este problema, obviamente es esencial abordar los desafíos destacados por la experiencia pasada.

3. Esfuerzos recientes para conectar la Evaluación y la Planificación Presupuestaria

En el despertar de la crisis financiera mundial, el interés renovado en el papel de la evaluación como herramienta de planificación presupuestaria es cada vez más evidente entre los países de la OCDE, con países como Estados Unidos y Holanda haciendo movimientos en esta dirección. Sin embargo, dos países se destacan por sus esfuerzos sostenidos a lo largo del período más largo para asegurar que la evaluación contribuya sustancialmente con la planificación presupuestaria. Uno es Chile, donde el esfuerzo sostenido en esta dirección ha estado en movimiento durante 15 años. El otro es Ca-

nadá, que en 2009 inició una nueva política de evaluación diseñada para abordar los problemas del pasado y para reconectar la evaluación y la planificación presupuestaria; el país ha realizado movimientos importantes en esta dirección aún antes de 2009. Los abordajes tomados por estos dos países apuntan a algunas lecciones importantes para otros países, mientras que, a la vez, plantea algunas cuestiones significativas.

3.1 Evaluación y el presupuesto en Chile¹⁴

En Chile, desde 1997, el gobierno enfatizó con fuerza la evaluación como herramienta para la “toma de decisiones en la asignación de recursos públicos”, como así también para la gestión y la toma de decisiones (Guzmán 2007). Desde entonces, el Ministerio de Finanzas ha desarrollado y gestionado una política de evaluación de todo el gobierno que apunta a cumplir con estos objetivos. Se considera a la evaluación como parte de un sistema de gestión de desempeño y planificación presupuestaria más amplio conocido como el “sistema de evaluación y control de gestión”, los objetivos declarados para mejorar la efectividad de la toma de decisiones y la gestión en todo el gobierno central, para crear incentivos de desempeño para los empleados públicos, y orientar los resultados del presupuesto (Arenas and Berner 2010).

Según este sistema, el Ministerio de Finanzas gestiona evaluaciones y lidera el camino en identificar los programas a evaluar cada año. Hay tres tipos distintos de evaluación *ex post* en el sistema de gestión de desempeño chileno:

- *Evaluaciones de Impactos (esto es, Resultado)*: el foco principal de estas es si los programas han logrado sus resultados buscados. Sin embargo, los términos de referencia de estas evaluaciones rutinariamente requieren que los evaluadores también hagan recomendaciones para la mejora de los programas. En consecuencia, representan evaluaciones combinadas de resultados y procesos.
- *Evaluaciones de los Programas de Gobierno*: estas son esencialmente “evaluaciones rápidas”, el elemento central del análisis de

¹⁴ Esta sección se ocupa de la participación del autor en una misión de la OCDE a Chile, en abril de 2011 (Hawkesworth, Huerta Melchor, and Robinson 2012).

lógica de programas, aunque a veces examinan las cuestiones de eficiencia.

- *Evaluaciones Institucionales*: Denominadas evaluaciones “de gasto amplias”, son esencialmente evaluaciones de procesos que miran a instituciones específicas o grupos sectoriales de instituciones. Examinan una gama de cuestiones que incluyen la consistencia de los objetivos institucionales y sectoriales, las estructuras organizativas, los procesos de producción y gestión, el uso de recursos, y el desempeño de la prestación de servicios.

En 2009, el Ministerio de Finanzas introdujo un nuevo mecanismo formal para la evaluación *ex ante* de nuevas propuestas y posteriormente agregó un servicio de asistencia técnica a las entidades bajo las cuales el Ministerio brinda asesoramiento acerca de cómo desarrollar y presentar nuevas propuestas de gasto de buena calidad. Una característica clave de este sistema es que el tipo de evaluación realizado –y el hecho de que el Ministerio redacte los términos de referencia– asegura que la efectividad sea un foco fuerte, en un esfuerzo por protegerse contra el movimiento hacia evaluaciones de procesos principalmente, lo que ha sido una tendencia en todos lados.

La cantidad de evaluaciones aumentó progresivamente con el tiempo, de 33 en 2009, y 39, en 2010. Los programas y organizaciones se seleccionan a través de un comité interministerial designado que consta del Ministro de Finanzas y otros entes centrales; la lista propuesta, entonces, es el tema de consulta con el Congreso. Los evaluadores externos (consultores o instituciones de investigación) realizan las evaluaciones bajo contratos con el Ministerio de Finanzas, que provee los términos de referencia y los lineamientos metodológicos. El Ministerio de Finanzas y el Ministerio pertinente que realiza los gastos discuten las recomendaciones de evaluación, y acuerdan las acciones a tomar para mejorar, en respuesta a las recomendaciones. Este, entonces, se convierte en el asunto de un acuerdo formal, cuya implementación es monitoreada por el Ministerio de Finanzas.

Un elemento clave del sistema chileno es la imposición de restricciones de tiempo ajustadas sobre las evaluaciones, para evitar el problema de que se terminen los informes de evaluación recién años después de haber sido comisionadas y de perder importancia como resultado. La mayoría de las evaluaciones en Chile se terminan dentro de los 4-10 meses. Esta falta de puntualidad se debe en parte al

papel bastante importante de las denominadas “evaluaciones de los programas de gobierno” (véase arriba), que son realizadas principalmente como revisiones de escritorio, sin la necesidad de recoger datos adicionales.

Aunque un objetivo clave de este sistema es asegurar que las evaluaciones satisfagan las necesidades del presupuesto, el sistema desarrollado por el Ministerio de Finanzas no tiene la intención pura, ni siquiera al principio, de cumplir con los requerimientos de información de los responsables de la toma de decisiones del presupuesto. En cambio, según se indica sus objetivos fueron desarrollar la evaluación como una herramienta para las funciones de gestión, de política y planificación presupuestaria en general. Cuando se desarrolló el sistema por primera vez, las instituciones del gobierno tomaban a su cargo relativamente pocas evaluaciones para cualquier propósito. En este contexto, el objetivo del Ministerio de Finanzas no fue solo satisfacer los requerimientos de información de desempeño de la planificación presupuestaria, sino también promover el desarrollo de la evaluación más ampliamente dentro del gobierno chileno.

A pesar del hecho de que la evaluación en Chile tiene la intención de servir como objetivo de mejora, tanto presupuestario como de gestión, existe una percepción que no está tendiendo el impacto suficiente sobre el presupuesto. Parece que aunque las evaluaciones muy a menudo generan cambios en diseño y gestión de los programas, tienen mucho menos impacto sobre la financiación de programas. Un estudio de evaluaciones realizado entre 2000 y 2009, encontró que solo un 7 por ciento llevó a la terminación o reemplazo de un programa. En contraste, un 37 por ciento llevó a modificaciones de diseño o de procesos, 25 por ciento a un rediseño “sustancial” de programas, 24 por ciento a cambios “menores”, y 7 por ciento a la reasignación institucional del programa (Arenas and Berner 2010: 69M). Además, los analistas del presupuesto del Ministerio de Finanzas no discuten a menudo los hallazgos de la evaluación con las instituciones afectadas durante las negociaciones con los Ministerios en línea.

Una razón clave para esto es que el sistema de evaluación chileno evolucionó de tal manera que se concentró más en la mejora de la política y la gestión. Esto se puede ver, primero, en la elección de los programas a evaluar. Las evaluaciones no están dirigidas a programas que se consideran como candidatos potenciales para los ahorros presupuestarios. Más bien, la elección de temas parece reflejar un objetivo de evaluación de la mayor parte de los programas

a lo largo del tiempo, en combinación con un deseo de prestar más atención a los programas que se ve que potencialmente necesitan un rediseño de política o mejora de la gestión. Hubo, además, una política deliberada de incluir dentro del cronograma anual de evaluaciones, algunos programas que se ven como poseedores de buen desempeño.

Además, y no obstante los pasos que se han dado para asegurar que la efectividad sea uno de los focos clave de las evaluaciones, el foco primario estuvo puesto en la evaluación como fuente de recomendaciones para mejorar la gestión. No solo las evaluaciones de resultados, sino las otras categorías clave de evaluación realizadas conforme al sistema, como las evaluaciones institucionales, tienen objetivos amplios, con un énfasis fuerte en las mejoras de gestión. Más aún, las evaluaciones parecen estar más enfocadas en rescatar los programas problemáticos que en asesorar si es apropiado rescatarlos. Como resultado, los informes sobre las evaluaciones son considerados por el personal de presupuesto, como poseedores de asistencia limitada en la preparación del presupuesto.

Una de las cuestiones que se plantean ante estos aspectos de la experiencia chilena es si es deseable combinar el sistema de evaluación orientada al presupuesto con un sistema de evaluación más general de todo el gobierno.

Otro problema que ha afectado al uso presupuestario de la evaluación en Chile es la falta de alineación entre las evaluaciones y los programas con respecto a qué gasto se clasifica en el presupuesto. Los programas que se evalúan no solo son diferentes de los programas presupuestarios, sino que son instancias significativas extendidas en varios programas presupuestarios. Como resultado, incluso los analistas del presupuesto del Ministerio de Finanzas no siempre son claros en cuanto a qué programa presupuestario corresponden ciertos programas de evaluación —así, a veces, aun el personal del Ministerio tiene inconvenientes en saber cómo darle el efecto presupuestario a las evaluaciones cuando concluyen que los programas de evaluación son inefectivos o que su lógica de programa es dudosa. Y para los ajenos —incluyendo la oficina del Presidente y el Congreso— la relación entre los hallazgos de la evaluación y el presupuesto es aún más opaca.

Por estas razones, existe un sentido en Chile hoy de que el sistema de evaluación podría y debería ser mucho más útil para la planificación presupuestaria. El gobierno y el Ministerio de Finan-

zas consideran qué tipo de cambios deben hacerse para lograr este objetivo.

3.2 La nueva política de evaluación canadiense

Los esfuerzos de Canadá por reconectar la evaluación y la planificación presupuestaria son más recientes y crecieron a partir de la frustración en aumento de los años '90, por la contribución decepcionante de la evaluación al proceso de presupuesto, como se observó anteriormente. Esto condujo, a principios de la década de 2000, a una serie de medidas diseñada para convertir a la evaluación en algo más útil para los presupuestadores. Estos culminaron en la emisión de una nueva política de evaluación en 2009, por la Secretaría del Tesoro —una institución canadiense que es esencialmente responsable para el componente de política de la función del Ministerio de Finanzas.

Aún antes de la adopción de la nueva política en 2009, se tomaron una serie de medidas para aumentar la relevancia presupuestaria de la evaluación: la imposición en 2000 de un requerimiento de que los ministerios evalúen la efectividad de todos los pagos de transferencias; y una directiva de 2001 de que todas las evaluaciones de allí en adelante consideren la relevancia, el éxito y el costo-efectividad de los programas. Ambas medidas explícitamente buscaban abordar el problema de las evaluaciones que se concentraban demasiado en los procesos más que en la efectividad. En un sentido similar, las evaluaciones *ex ante* obligatorias de la efectividad de las nuevas regulaciones federales se introdujeron en 2007 (Auditor General of Canada 2009: 7).

La nueva política de evaluación emitida en 2009 representaba, sin embargo, un intento mucho más general de revisar el papel de la evaluación y aumentar su contribución a la planificación presupuestaria. El objetivo central de la nueva política es que la evaluación soporte sistemáticamente el nuevo Sistema de Gestión de Gastos introducido en 2007. En particular, se intentó que la evaluación soportara fuertemente el nuevo sistema de revisiones estratégicas de gasto y que, más generalmente, “informaran las decisiones del gobierno sobre asignación y reasignación de recursos”. El requerimiento de que todas las evaluaciones cubran la efectividad, al igual que las cuestiones de procesos, se vio fuertemente reforzado por la nueva política (Treasury Board of Canada Secretariat 2009; Lahey 2010).

La política de 2009 apunta a una cobertura amplia de las evalua-

ciones de programas. Ahora es obligatorio evaluar todo el gasto directo de programas —y no solo el gasto de transferencias. Se requiere que los Ministerios lleven a cabo estas evaluaciones durante un ciclo de cinco años. Este abordaje de evaluación amplia obligatoria durante un ciclo de varios años es similar al abordaje implementado en Australia, en los años ´80. En el contexto canadiense representa una reversión al objetivo de la cobertura de evaluación amplia que se había establecido en los ´70, y que en los ´90 fue reemplazado por una estrategia de evaluación selectiva (Auditor General of Canada 1993).

El objetivo de la cobertura amplia de la evaluación destaca el hecho de que, aunque fortalecer la contribución de la evaluación a la planificación presupuestaria es un objetivo clave de la nueva política de evaluación, la nueva política apunta explícitamente a construir el papel de la evaluación en todos los dominios pertinentes de la gestión pública. Esto incluye un papel explícito en la mejora de gestión de programas —en las palabras de la nueva política, apunta a respaldar la “mejora de la política y el programa “ y a “gestionar resultados”, como así también la planificación presupuestaria. En este sentido, la nueva política es similar a la estrategia chilena, que también apunta a construir una función de evaluación para todo propósito.

Por contraste con el abordaje chileno centralizado, la nueva política de evaluación canadiense deja a la evaluación como un proceso esencialmente descentralizado. Tanto la gestión de las evaluaciones específicas, como la elección de los temas de evaluación en cualquier año específico, siguen siendo esencialmente asuntos por decidir para los mismos Ministerios que realizan los gastos. La mayoría de las evaluaciones se llevan a cabo por parte de evaluadores internos dentro de los Ministerios que realizan los gastos, aunque los expertos externos en evaluación respaldan algunas evaluaciones (Treasury Board of Canada Secretariat 2011). La única calificación al principio del control descentralizado de evaluación es que el Tesoro puede requerir que los temas de evaluación específicos se incluyan en los planes de evaluación del Ministerio, aunque hubo pocos ejemplos de esas evaluaciones centralmente obligatorias hasta la fecha.

La implementación de la nueva política de evaluación tuvo lugar progresivamente durante cuatro años, culminando en marzo de 2013. En consecuencia, es demasiado pronto para evaluar su impacto. Claramente, el foco fuerte en reconectar la evaluación y la planificación presupuestaria, y el requerimiento de que todas las evaluaciones se

concentren fuertemente en la efectividad, son muy bienvenidos. No obstante, la nueva política plantea una cantidad de cuestiones:

- ¿El abordaje primariamente descentralizado con respecto a la evaluación cumplirá con los requerimientos de información de los responsables de la toma de decisiones del presupuesto central?
- ¿Cuándo la evaluación queda en gran medida en manos de los Ministerios que realizan los gastos, el requerimiento de que las cuestiones de efectividad sean abordadas, supera el problema del pasado de las evaluaciones orientadas a procesos, que han tenido valor limitado para las decisiones presupuestarias?
- ¿El centro, en la forma del Tesoro, tiene un papel lo suficientemente agresivo para identificar programas que desea evaluar para cumplir con el proceso de preparación del presupuesto?

La Política de Evaluación canadiense de 2009 también plantea la cuestión importante de la deseabilidad y practicabilidad de una estrategia de evaluación amplia —esto es, de una política de evaluación de todo el gobierno que ordena la evaluación de todos los programas del gobierno. En principio, dicho abordaje amplio es altamente atractivo; en la práctica, plantea cuestiones de recursos importantes. Estas fueron planteadas de manera explícita por el Auditor General en 2009¹⁵.

Tanto Chile como Canadá se destacan como ejemplos de países en los que el Ministerio de Finanzas ha liderado el camino en la implementación de una estrategia de evaluación con el objetivo central de satisfacer las necesidades de información de los responsables de las tomas de decisiones sobre el presupuesto. Ambos países hicieron un esfuerzo para asegurar que la efectividad siga siendo el foco clave

¹⁵ Observando “la preocupación de larga data “ acerca de la “escasez de evaluadores de programas experimentados en el gobierno federal,” el Auditor General notó que “los departamentos que examinamos expresaron preocupaciones acerca de su capacidad para implementar la evaluación de todo el gasto de los programas directos, tal como se requiere de acuerdo con la Política de Evaluación 2009. Incluso antes de estos requerimientos extendidos, encontraron que era un desafío contratar la suficiente cantidad de evaluadores experimentados para satisfacer las necesidades completas de la evaluación de efectividad, y no pudieron abordar regularmente las áreas para mejorar. De acuerdo con nuestro punto de vista, identificar los programas en los que la información sobre efectividad se pueda utilizar mejor será una parte clave de la implementación de los requerimientos de cobertura de esta política “ (Auditor General of Canada 2009: 22, 33).

de las evaluaciones y para evitar el movimiento hacia evaluaciones totalmente orientadas a procesos. No obstante, ambos sistemas plantean la cuestión de si es apropiado combinar el sistema de evaluación presupuestaria y la política de evaluación en todo el gobierno en una estrategia de evaluación “todo propósito”. El peligro es que se pueda demostrar que es imposible cabalgar dos caballos y que los requerimientos presupuestarios terminarán subordinados a objetivos de mejora de gestión más amplios.

4. Cómo conectar mejor la evaluación y la planificación presupuestaria

Conectar la planificación presupuestaria y la evaluación requiere dos cosas. En primer lugar, la evaluación necesita ser convertida en algo más útil para la planificación presupuestaria. En segundo lugar, el proceso de presupuesto necesita concentrarse más en la priorización del gasto y el desempeño.

4.1 Hacer que la evaluación sea más útil para la planificación presupuestaria

El punto de partida para considerar cómo hacer que una evaluación sea más útil para la planificación presupuestaria es reconocer explícitamente que las necesidades de información de los responsables centrales de la toma de decisiones sobre presupuesto son significativamente diferentes de las de los Ministerios que realizan gastos. Hablando en un sentido amplio, los Ministerios que realizan los gastos buscan aumentar el gasto, mientras que los responsables centrales de la toma de decisiones sobre presupuesto —especialmente el Ministerio de Finanzas— buscan controlar (y a veces, reducir) gastos. La acción para recortar gastos en los programas existentes —ya sea llevada a cabo para crear “espacio fiscal” adicional para el nuevo gasto importante o para reducir el gasto agregado de gobierno— generalmente debe provenir del centro y no de los propios Ministerios que realizan los gastos¹⁶. A la inversa, las

¹⁶ Aun si en un principio, los Ministerios que realizan el gasto deben cuestionar continuamente la justificación para sus programas de Ministerio, en la práctica esta función de “desafío” no es una función que asumirán fácilmente.

nuevas propuestas de gasto –ya sea para programas, servicios o proyectos completamente nuevos, o para financiación adicional de programas existentes– normalmente provendrán de los Ministerios que realizan los gastos, y el papel del centro es el de decidir cuáles de las propuestas nuevas de gasto importantes deben ser aceptadas, y cuáles deben ser rechazadas.

Esto significa que con respecto al gasto de referencia, la contribución potencial de la evaluación es muy distinta para los responsables de la toma de decisiones centrales sobre presupuesto que para los Ministerios que realizan los gastos. Para el centro, la evaluación del gasto de referencia es importante principalmente como medio de ayuda para decidir qué programas abolir o recortar¹⁷. Esto hace que las evaluaciones de resultados y el análisis de la lógica de programas sean las formas más relevantes de evaluación, porque estas son las formas de evaluación que directamente cuestionan la existencia continuada de programas, al analizar su efectividad. La evaluación de procesos tiene, para el centro, un papel más limitado y de respaldo –principalmente suministrando asesoramiento acerca de si los programas inefectivos son “reparables”.

Por contraste, para los Ministerios que realizan los gastos, el papel más útil de la evaluación del gasto de referencia es como una fuente de guía acerca de cómo mejorar el diseño y la gestión de los programas. En consecuencia, son las evaluaciones de procesos las que resultan de gran interés para los Ministerios que realizan los gastos; las evaluaciones de resultados o el análisis de la lógica de programas tienden a ser considerados como menos útil. Más aún, el tipo de evaluación de procesos que los Ministerios que realizan los gastos encuentran más útil es significativamente distinto del que prefiere el Ministerio de Finanzas y otros responsables de la toma de decisiones centrales sobre presupuesto. Para los Ministerios que realizan los gastos, las evaluaciones de procesos deben concentrarse principalmente en cuestiones de gestión más que en cuestiones presupuestarias, y deben suponer, más que cuestionar la existencia continuada (aun si es en una forma modificada) de los que se están evaluando. Aunque las evaluaciones de procesos llevadas a cabo por los Ministerios que realizan los gastos podrían tener algún papel pre-

¹⁷ De manera análoga, la revisión de eficiencia es importante primeramente para el centro, como medio para decidir qué recortes presupuestarios se pueden hacer basándose en la eficiencia mejorada.

supuestario —en particular, ayudando a formular pedidos de fondos adicionales para los programas existentes con el fin de mejorar su efectividad— cualquier papel presupuestario es secundario.

Con respecto a las propuestas para nuevos programas o servicios, existe menos divergencia del foco. Al menos en principio, tanto el centro como los Ministerios que realizan los gastos tienen interés en una buena evaluación *ex ante* (que incluye al análisis de la lógica de programas) de las propuestas para nuevos programas, servicios, o proyectos.

Con este telón de fondo, es útil considerar con más detalle el tipo de evaluación más útil para los responsables de la toma de decisiones centrales sobre presupuesto, concentrándose primero en el gasto de referencia, y, posteriormente, en la evaluación *ex ante*.

4.2 ¿Qué clase de evaluación?

4.2.1 Evaluaciones de resultados y el presupuesto

Como se observó, para los responsables de la toma de decisiones centrales sobre presupuesto, las evaluaciones de resultados y el análisis de la lógica de programas son de importancia primaria porque directamente abordan la efectividad de los programas, que debe ser un criterio clave para apuntar a los recortes del presupuesto. En principio, las evaluaciones de resultados deben ser las más importantes de estas dos porque —distinto del análisis de la lógica de programas— intentan evaluar directamente la efectividad de los programas. Por contraste, el análisis de la lógica de programas “simplemente” se pregunta si los programas son capaces de ser efectivos en teoría.

Sin embargo, sería erróneo decir que el foco de las evaluaciones dirigidas al presupuesto debe estar puesto exclusivamente, o incluso principalmente, en las evaluaciones de resultados. Las evaluaciones de resultados son insuficientes para los fines presupuestarios porque simplemente saber si un programa es efectivo no provee una base suficiente para las decisiones sobre la financiación. Antes de recortar los fondos a un programa inefectivo, los presupuestadores necesitan saber si el programa es *reparable*. Esto es, necesitan saber si, sin gastar una cantidad de dinero adicional inaceptable, se podrían hacer cambios en el diseño y/o gestión del programa para hacerlo efectivo. Si parece que un programa inefectivo podría ser salvado de esta manera, no deberían recortarse los fondos inmediatamente; el Ministe-

rio al que esto le concierne debería, en cambio, ser notificado de que se espera que tome medidas necesarias para reformar el programa y hacerlo efectivo.

Esto significa que donde las evaluaciones de resultados indican que un programa es inefectivo, es necesario llevar a cabo un análisis adicional para evaluar si el programa es “reparable” o esencialmente irredimible y, en consecuencia, debe ser considerado como una opción para los recortes del presupuesto. ¿Qué tipo de evaluación se debe hacer para determinar si un programa inefectivo es “reparable”? En parte, la respuesta radica en el análisis de la lógica de programas, que es directamente relevante a la cuestión de si los programas inefectivos pueden ser salvados. Si el análisis del programa revela que el modo de intervención del programa es fundamentalmente un fracaso, es probable que el programa sea incapaz de ser reparable, y, en cambio, deba ser abolido.

Esto implica que las evaluaciones de resultados que se realizan con fines presupuestarios deben ser acompañadas rutinariamente por un análisis de la lógica de programas. Esto destaca uno de los tres papeles importantes que el análisis de la lógica de programas debe tener en respaldar la planificación presupuestaria –los otros dos papeles son una alternativa a la evaluación de resultados, y un elemento central de la evaluación *ex ante*.

4.2.2 El papel de las evaluaciones de procesos

¿Pero qué pasa si el análisis de la lógica de programas indica que la estrategia del programa es ampliamente segura? Entonces, la explicación para la falta de efectividad del programa bien puede radicar en los problemas de gestión o implementación. Sin embargo, esto no significa que el programa deba necesariamente continuar recibiendo fondos. Más bien, la decisión de si continuar o terminar la financiación debe radicar en una evaluación sobre si el Ministerio que realiza los gastos puede realmente reparar los problemas de gestión o implementación del programa, a un costo razonable y dentro de un tiempo razonable. Si la respuesta es “sí”, entonces la financiación debe continuar al menos sobre una base provisoria. Pero si la respuesta es “no”, el programa debe ser considerado un blanco principal para los recortes de la financiación.

Para hacer esta evaluación, puede ser útil un (tipo específico) de evaluación de procesos. Según se sugiere, sin embargo, este papel

debe ser visto como limitado y de soporte. En particular, las evaluaciones de procesos para evaluar si los programas son reparables deben llevarse a cabo sobre una base altamente selectiva. No tiene valor, desde la perspectiva del responsable de la toma de decisiones centrales sobre presupuesto, combinar rutinariamente las evaluaciones de resultados llevadas a cabo con fines presupuestarios con la evaluación de procesos focalizada en identificar oportunidades para la mejora de los programas. Solo es en casos donde una evaluación de resultados encontró que un programa era inefectivo, pero el análisis de la lógica de programas, no obstante, sugiere que la estrategia del programa es sólida que puede ser útil llevar a cabo una evaluación de procesos para proveer a los responsables de la toma de decisiones centrales sobre presupuesto, asesoramiento acerca de si los programas se pueden salvar a través de cambios en la gestión/implementación. Inversamente, es un derroche llevar a cabo este tipo de evaluación de procesos para un programa, que una evaluación de resultados determinó que es inefectivo y que el análisis de la lógica de programas indica que es fundamentalmente un fracaso. Se deduce entonces que, con fines presupuestarios, el primer paso debería ser llevar a cabo una evaluación de resultados y/o un análisis de la lógica de programas, y, luego, posteriormente, identificar instancias en las que es útil avanzar y llevar a cabo una evaluación de procesos antes de tomar la decisión sobre la continuidad de la financiación.

Las evaluaciones de procesos diseñadas para asesorar a los responsables de la toma de decisiones centrales sobre presupuesto acerca de si un programa se puede reparar a través de los cambios en la gestión/implementación, más aún, tenderán a ser distintas del tipo de evaluación de procesos que normalmente llevan a cabo los Ministerios que realizan los gastos, a fines de mejorar los programas. Las últimas tienden a suponer la existencia continuada del programa y a identificar las medidas para mejoras potenciales, sin ponderar el costo de dichas medidas contra las probables mejoras en la efectividad del programa.

La necesidad de que los responsables de la toma de decisiones sobre presupuesto sepan si un programa inefectivo es reparable debe reflejarse en los términos de referencia dados a los evaluadores para este tipo de evaluación de procesos de seguimiento. Cuando una evaluación de procesos es obligatoria a los fines presupuestarios, los evaluadores no deben simplemente recomendar opciones para la

implementación de programas mejorados, sino que más bien deben evaluar explícitamente si el Ministerio que realiza los gastos en cuestión es capaz de aumentar sustancialmente la efectividad del programa —a un costo aceptable.

Hasta este punto, el foco estuvo puesto en la necesidad de combinar las evaluaciones de resultados con el análisis de la lógica de programas, y, en casos seleccionados, con un cierto tipo de evaluación de procesos. Sin embargo, existen límites prácticos importantes en cuanto al grado en el cual es posible llevar a cabo evaluaciones de resultados para respaldar la planificación presupuestaria.

4.2.3 Análisis de la lógica de programas y evaluación rápida como sustituto de la evaluación de resultados

Es muy importante, a los fines del presupuesto, que los países lleven a cabo más evaluaciones de resultados. Como se observó, la falta de evaluaciones de resultados es una de las razones clave para la contribución históricamente decepcionante de la evaluación a la planificación presupuestaria. La experiencia histórica también destaca, sin embargo, que es irreal esperar que la evaluación de resultados tenga un papel sustancialmente expandido hasta que mejore sustancialmente el conjunto de *indicadores de resultados*. En ciertos países avanzados —el Reino Unido es un ejemplo excelente— hubo tanto avance en el desarrollo de indicadores de resultados en las últimas décadas, que la ausencia de esos indicadores no puede ser más considerada como un obstáculo a la extensión de la evaluación de resultados. Lamentablemente, este no es el caos aun en la mayoría de los otros países avanzados. Y en los países en desarrollo, los indicadores de resultados tienden a ser relativamente pocos y no siempre confiables.

En consecuencia, es esencial que los países sigan mejorando la calidad, confiabilidad y cobertura de los indicadores de resultados como un prerrequisito para expandir el papel de las evaluaciones de resultados en el respaldo del presupuesto. Sin embargo, en tanto los buenos indicadores de resultados no están disponibles en países específicos, la contribución de la evaluación de resultados a la planificación presupuestaria se limitará necesariamente y la cuestión se planteará sobre qué papel pueden tener otras formas de evaluación.

La disponibilidad de los buenos indicadores de resultados no es la única restricción acerca del papel que pueden tener las evaluaciones

de resultados. Las evaluaciones de resultados son en general complejas y costosas y llevan un tiempo significativo en su preparación. Demandan habilidades técnicas que son usualmente escasas incluso en los países avanzados. Esto significa que en todos lados –no solo en los países en desarrollo– las evaluaciones de resultados necesitan ser racionadas cuidadosamente y concentrarse en los programas en los que pueden ser de gran ayuda.

En tanto que es impráctico llevar a cabo evaluaciones de resultados de todos los programas que se consideran cuestionables, el análisis de la lógica de programas juega un papel importante como *sustituto* para la evaluación de resultados. En otras palabras, si una evaluación de resultados completa es impráctica por razones de costos o de oportunidad, un análisis de la lógica de programas se puede realizar para identificar, al menos, los programas que deben ser considerados para su finalización debido a fallas de diseño. Por supuesto, dicho análisis solo es incapaz de proporcionar la calidad y confiabilidad de la información a los responsables de la toma de decisiones sobre presupuesto que la combinación de una evaluación de resultados completa más el análisis de la lógica de programas puede brindar. Sin embargo, las consideraciones de velocidad y costos hacen inevitable que los responsables de la toma de decisiones sobre presupuesto a menudo necesiten confiar en el análisis de la lógica de programas solamente.

Como puede ser realizado bastante rápidamente, el análisis de la lógica de programas es el elemento central de lo que a menudo se conoce como *evaluación rápida*. Una rápida evaluación de un programa se puede definir como una combinación de un análisis de lógica del programa con el análisis de cualquier otro dato –como los indicadores de desempeño de resultados– que ya pueden estar disponibles y que pueden echar luz a la efectividad del programa. La evaluación rápida se basa en datos que ya están disponibles, y, distinta de la evaluación de resultados, no incluye la recolección de datos adicionales para respaldar el análisis (World Bank 2004).

4.2.4 Evaluación de la relevancia de los programas

Desde un punto de vista presupuestario, la relevancia de los programas es tan importante como su efectividad. Como se observó, “relevancia” se refiere a la importancia de los resultados a los que apunta lograr el programa. Un programa puede ser efectivo en lograr sus re-

sultados esperados, aunque, sin embargo, puede encontrar que se termina su financiación porque el gobierno lo considera de baja relevancia. En consecuencia, es una parte importante de la buena planificación presupuestaria reevaluar continuamente la relevancia de los programas existentes.

En principio, dicha reevaluación se podría realizar como parte de una evaluación de programas. No obstante, se puede argumentar que cuando un análisis de la relevancia de los programas es necesario, normalmente será mejor para los funcionarios hacer esto —por ejemplo, el personal del Ministerio de Finanzas o el personal de alguna institución central relevante— más que los evaluadores profesionales. En otras palabras, deben ser los funcionarios quienes cumplan el papel primario de identificar los programas que *parecen* ser irrelevantes y de asesorar al liderazgo político. Las decisiones finales acerca de la relevancia de los programas las tomarán normalmente los mismos líderes políticos.

¿Por qué debería ser el análisis de la relevancia de los programas principalmente la responsabilidad de los funcionarios más que de los evaluadores? Primero, las opiniones acerca de la relevancia de los programas están muy estrechamente relacionadas con la filosofía política y son un tema más subjetivo que la efectividad de los programas. Es una tarea clave de los funcionarios entender la filosofía política del gobierno de turno y proveer el análisis de la relevancia de los programas que esté a tono con la filosofía y los valores del gobierno. Segundo, el análisis de la relevancia de los programas es algo en lo cual los funcionarios de gobierno bien capacitados con fuertes capacidades de análisis de políticas y larga experiencia en el gobierno tienden a destacarse.

4.3 La selección de los temas de evaluación

Cuando la evaluación tiene la intención de respaldar al presupuesto, la selección de los temas de evaluación, como así también el tipo de evaluación realizado, necesitan reflejar las prioridades presupuestarias. La evaluación que intenta asistir a las decisiones centrales sobre el presupuesto debe centrarse principalmente en los programas que son candidatos potenciales para terminación y donde la evaluación puede ayudar a decidir si se debe retirar la financiación. Esto implica un alto grado de enfoque de la evaluación dirigida al presupuesto, en lugar de un abordaje generalista que busca evaluar todo el gasto.

Se pueden mencionar una cantidad de puntos acerca de la selección de programas para evaluación, con el fin de respaldar la planificación presupuestaria:

Primero, la cuestión presupuestaria generalmente no será si abolir programas enteros, sino, más bien, si terminar la financiación para componentes específicos de los programas (esto es, subprogramas o tipos específicos de productos dentro de los programas). En consecuencia, las evaluaciones más comúnmente deben estar dirigidas a esos componentes más que a los programas como un todo. Aunque este trabajo se ocupa de la selección de programas para la evaluación con fines presupuestarios, esta referencia a los programas, más que a los subprogramas o los productos específicos, es solamente por cuestiones de brevedad.

Segundo, no tiene sentido evaluar programas que el gobierno considera irrelevantes o relativamente sin importancia. Dicha evaluación no sirve a ningún fin útil, ya que el gobierno, ante otras cuestiones que permanecen iguales, deseará terminar la financiación de dichos programas independientemente de su efectividad.

Tercero, si se considera que un programa es obviamente inefectivo, usualmente es un derroche de recursos llevar a cabo una evaluación que informe la decisión en cuanto a si continuar o terminar la financiación. Muchos programas de este tipo tienden a existir en todos los gobiernos, en general, porque se establecen para comprar votos más que porque fueron considerados el mejor medio de lograr resultados específicos. Esto será obvio en general, sin un informe de evaluación.

Cuarto —y calificando como último punto— puede ser, sin embargo, útil llevar a cabo una evaluación formal de un programa obviamente inefectivo si la evaluación puede ayudar a superar la oposición política a la abolición del programa. Demostrar públicamente que un programa es un derroche de dinero público puede ayudar a reducir el costo político de abolirlo.

Quinto, no sirve a ningún propósito de planificación presupuestaria evaluar la efectividad de los programas, ya que, no importa cuán inefectivos puedan ser actualmente, proveen servicios considerados esenciales. Por ejemplo, aun si las evaluaciones de resultados de la escolaridad pública primaria indican que es relativamente inefectivo en términos de objetivos básicos elevar los niveles de la lectoescritura y matemática, abolir las escuelas primarias del gobierno no es una opción. La cuestión relevante es cómo mejorar la calidad de la es-

colaridad primaria –que principalmente es una preocupación del Ministerio de Educación más que del Ministerio de Finanzas. En tanto y en cuanto las evaluaciones de efectividad están dirigidas a asistir a los responsables de la toma de decisiones sobre presupuesto, deberían, en consecuencia, centrarse principalmente en los programas potencialmente gastables.

Estos puntos dejan en claro que los programas que deben ser seleccionados para evaluación con el fin de asistir a la priorización del gasto serán distintos de los programas a los que se debe apuntar con fines de mejora de los programas. Por ejemplo, tiene mucho sentido con fines de mejorar los programas para los Ministerios que realizan los gastos, realizar evaluaciones de procesos de educación primaria y otros programas para los cuales la financiación nunca podría ser retirada. A los fines de mejorar los programas, el rango de programas para los cuales podría ser útil llevar a cabo una evaluación de procesos es amplio, mientras que las evaluaciones diseñadas para asistir a los responsables de la toma de decisiones centrales sobre presupuesto necesitan ser mucho más acotadas en cuanto a sus objetivos.

4.4 Evaluación *ex ante*

Todas las nuevas propuestas de gasto deben ser analizadas cuidadosamente para evaluar su efectividad con relación a los costos. Dicho análisis debe realizarse en la primera instancia dentro de los Ministerios que realizan los gastos y que desarrollan las propuestas, y posteriormente, y en casos seleccionados, por el Ministerio de Finanzas y cualquier otra institución central relevante en el momento que se plantea la nueva propuesta de gasto para la aprobación de la política o presupuestaria. El análisis de las nuevas propuestas de gasto es una función esencial del Ministerio de Finanzas y es una función que nunca delega en otros actores. Debe haber rutinas bien definidas que requieran que se prepare dicho análisis y se lo provea a los líderes políticos por el Ministerio para todas las nuevas propuestas sustanciales de gasto.

No es importante si el análisis riguroso de las nuevas propuestas de gasto por parte del Ministerio de Finanzas y otras instituciones centrales se considera parte de la evaluación del programa, o si está rotulado como análisis de política (con el rótulo de la evaluación reservado para evaluación *ex post*). Distinta de la evaluación *ex post*, que usualmente no se llevará a cabo por parte de los propios funcio-

narios del Ministerio de Finanzas, el análisis de las nuevas propuestas de gasto debe ser una función clave del personal del Ministerio de Finanzas. Exactamente cómo se asigna la responsabilidad de este análisis dentro del Ministerio de Finanzas –si es el papel de los funcionarios del presupuesto sectorial, o (como en Chile) de una unidad de evaluación– es una cuestión de elección. La discusión con respecto a la realización de las evaluaciones relacionadas con el presupuesto, en consecuencia, se centra en la evaluación *ex post*.

4.5 La realización de evaluaciones relacionadas con los presupuestos

El hecho de que el papel de la evaluación en el respaldo del proceso de presupuesto sea muy diferente del papel de la evaluación en respaldar la gestión de gastos del Ministerio tiene implicancias importantes para la organización y la realización del programa de evaluaciones llevado a cabo para respaldar la preparación del presupuesto. El Ministerio de Finanzas no puede simplemente basarse en evaluaciones llevadas a cabo por los Ministerios que realizan los gastos para proveer la información que necesitan los responsables de la toma de decisiones centrales sobre presupuesto. El problema no es solo que los Ministerios que realizan los gastos tengan interés natural en defender sus presupuestos, y puedan, en consecuencia, dar una “vuelta “ positiva a las evaluaciones; más fundamentalmente, no se puede esperar que la selección de temas para evaluación y los tipos de evaluaciones realizados por los Ministerios que realizan los gastos satisfagan las necesidades de información presupuestaria.

Para asegurar que la evaluación satisfaga las necesidades de la planificación presupuestaria es necesario, en consecuencia, que el Ministerio de Finanzas (posiblemente en asociación con otras instituciones centrales relevantes y con ingresos relevantes de los líderes políticos) controle y gestione un cronograma dirigido a las evaluaciones del gasto de referencia que estén diseñadas específicamente para respaldar la preparación del presupuesto. Esto debe coordinarse y planificarse en conjunto con un cronograma de revisiones de eficiencia que sean, de manera similar, seleccionadas y gestionadas para servir a los requerimientos de información presupuestaria. Aquí esto se denomina *ciclo de evaluación presupuestaria*. En su mayor parte, el Ministerio de Finanzas no realizará por sí solo las evaluaciones o las revisiones de eficiencia, sino que delegará éstas a los

evaluadores independientes y los expertos en eficiencia. Sin embargo, los términos de referencia y visión general de las evaluaciones y las revisiones de eficiencia deben estar bajo el firme control del Ministerio de Finanzas. Esto no excluye, por supuesto, la participación del Ministerio a cargo de los gastos, por ejemplo, a través de la membresía de un grupo de conducción establecido para supervisar la evaluación de uno de los programas del Ministerio.

Los tiempos del ciclo de evaluación presupuestaria también deben ser sincronizados con el proceso de preparación del presupuesto. Esto significa que:

- Los informes de evaluación deben ser suministrados al Ministerio de Finanzas en el momento correcto del año (temprano en el proceso de preparación del presupuesto) para ser completamente tenidos en cuenta en el presupuesto.
- Las evaluaciones deben realizarse rápidamente para que no pierdan pertinencia –recordar, en este contexto, las líneas de tiempo ajustadas de las evaluaciones en Chile. Deben establecerse distintos límites de tiempo para los distintos tipos de evaluación. Por ejemplo, una evaluación rápida (de la cual el elemento central es un análisis de la lógica de programas) se puede realizar dentro de, digamos, 4 meses. Es necesario establecer un límite de tiempo más largo –quizás 18 meses– para las evaluaciones de resultados. El marco de tiempo para las evaluaciones de procesos se encuentra entre estos.
- El ciclo de evaluación presupuestaria debe reflejar la sincronización del proceso de preparación del presupuesto –anual o plurianual. En la mayoría de los países, esto significa que los resultados de la evaluación se pueden volcar al proceso de preparación del presupuesto todos los años. En los países donde los presupuestos de los Ministerios se establecen para varios años (por ejemplo, el Reino Unido), los resultados de la evaluación servirán como entradas para la planificación presupuestaria al intervalo de tiempo pertinente (por ejemplo, cada tres años).

4.6 Evaluación relacionada con presupuesto y política de evaluación de todo el gobierno

La necesidad de un ciclo de evaluación presupuestaria específico –un programa de evaluaciones y revisiones de eficiencia específica-

mente apuntado y diseñado para servir al proceso de presupuesto—plantea la pregunta de qué relación debe tener ese ciclo con la política de evaluación de todo el gobierno. Tal como se debatió, una política de evaluación de todo el gobierno se refiere a una política puesta en vigor centralmente que obliga a la realización de evaluaciones con fines que incluyen la mejora de la gestión. Como se observó, Chile y Canadá (junto con Australia en los '80 —comienzos de los '90— son ejemplos de países en los cuales el Ministerio de Finanzas tomó el papel de poner en vigor esa política. En Canadá (y antes, en Australia), las evaluaciones se llevaron a cabo conforme a la política de evaluación de todo el gobierno por parte de los propios Ministerios que realizan los gastos. En Chile, se realizan bajo el control del Ministerio de Finanzas. En ambos países, sin embargo, las evaluaciones realizadas como parte de la política de todo el gobierno tenían tanto la intención de asistir a la planificación presupuestaria, como también respaldar la mejora de la gestión dentro de los Ministerios que realizan los gastos.

¿Funciona la integración de la evaluación presupuestaria y la política de todo el gobierno? Junto con las consideraciones planteadas en esta sección, la experiencia siembra dudas sobre esto. Bajo una política de evaluación de todo el gobierno, el énfasis tiende a estar en una cobertura amplia de los temas de evaluación, por ejemplo, en la forma de un requerimiento de que todos los programas estén sujetos a la evaluación durante un cierto marco de tiempo. Por contraste, la selectividad es crucial para un ciclo de evaluación presupuestaria efectivo. Esto significa que confiar con fines presupuestarios en cualquier evaluación que se realice en cualquier año específico conforme a la política de evaluación de todo el gobierno tenderá a ser insatisfactorio, porque negará al Ministerio de Finanzas la oportunidad de apuntar a las evaluaciones de los programas más cuestionables.

Otra consideración es que la confianza exclusiva en las evaluaciones llevadas a cabo bajo la política de todo el gobierno significará que dichas evaluaciones necesitan tener un alcance muy amplio, incorporando de rutina la evaluación de procesos detallada para cumplir con los requerimientos de mejora de la gestión de los Ministerios que realizan los gastos, *como así también*, la evaluación de resultados y/o el análisis de la lógica de programas. El gran peligro —particularmente si el control y la gestión de evaluaciones se deja a los Ministerios que realizan los gastos— es que, en la práctica, las evaluaciones se concentrarán cada vez más en el componente de la eva-

luación de procesos, con la consecuencia de que las evaluaciones tenderán a ser de uso limitado por los responsables de la toma de decisiones sobre presupuesto.

Esto sugiere que, en los países donde el Ministerio de Finanzas asume el papel de implementar una política de todo el gobierno dirigida a asegurar el uso completo de la evaluación por parte de los Ministerios que realizan los gastos para mejorar la gestión, el ciclo de evaluación presupuestaria debe mantenerse distinto del programa de evaluaciones llevado a cabo conforme a la política de todo el gobierno.

4.7 Mejorar el proceso de presupuesto

Conectar —o reconectar— la planificación presupuestaria y la evaluación es, sin embargo, no solo un tema de modificación de la naturaleza de la evaluación para hacerla más útil para los presupuestadores. También es una cuestión de cambiar la planificación presupuestaria en sí misma para asegurar que utiliza totalmente la evaluación y otra información sobre desempeño.

4.7.1 Un foco sobre las prioridades

Esto significa transformar la preparación del presupuesto para que se centre en el desempeño y la priorización del gasto. Como se observó, los gobiernos demasiado a menudo prefirieron evitar la priorización del gasto debido a las sensibilidades políticas y burocráticas, o debido a la dificultad percibida de la tarea. Las elecciones de programas claras se evitaron, en parte, a través de un deseo de permitir que aumente el gasto agregado de gobierno. Y cuando hubo necesidad de recortes de gastos, los gobiernos con frecuencia prefirieron concentrarse en las categorías de insumos y reclamar que solo las ganancias en eficiencia pueden lograr las reducciones necesarias sin la necesidad de recortar algunos servicios.

Este enfoque es crecientemente difícil de sostener bajo las circunstancias fiscales que enfrentan muchos países hoy. La posición fiscal insostenible que caracteriza a muchos países como resultado de décadas de laxitud fiscal agravada por los efectos de la crisis financiera mundial, hace reducciones sustanciales en el gasto de referencia, inevitables en los plazos mediano y más largo. El reconocimiento de este punto no tiene nada que ver con el debate acerca de la aus-

teridad versus el crecimiento. Aun si se toma el punto de vista de que una consolidación fiscal excesivamente rápida es dañina en el corto plazo, esto, de ninguna manera, quita la necesidad de que dicha consolidación a lo largo del tiempo, en países que ahora tienen muy altos niveles de deuda y otros pasivos financieros, enfrenten presiones fiscales adversas importantes relacionadas con la demografía como los gastos rápidamente crecientes en pensiones.

En países que necesitan recortar el gasto público de manera significativa, la priorización del gasto no se puede evitar más, y el valor por el dinero en la entrega de servicios públicos ha pasado a ser importante críticamente. Los ahorros a partir de la eficiencia son una parte crucial de esto, aunque no es más factible pretender que la eficiencia mejorada por sí sola será suficiente y que no hay necesidad de identificar los programas efectivos y de baja prioridad para su terminación o actualización. Es precisamente por esta razón que la planificación presupuestaria basada en los resultados ahora es un foco clave de la reforma del presupuesto en muchos países.

Esto apunta al primer cambio que necesita producirse en la planificación presupuestaria si la evaluación va a tener su lugar apropiado como herramienta de planificación presupuestaria: a saber, que los responsables de la toma de decisiones sobre presupuesto enfatizan la priorización del gasto como elemento central del proceso de preparación del presupuesto.

4.7.2 Revisión de gasto como rutina de planificación presupuestaria

El segundo cambio clave es la introducción del *proceso de revisión del gasto* sistemático al proceso de preparación del presupuesto general (Robinson 2013a). La revisión del gasto identifica opciones para recortes significativos en el gasto de referencia, ya sea a partir de la eficiencia mejorada, la eliminación de los programas inefectivos, o la eliminación de programas que son de baja prioridad (es decir, de baja relevancia). La revisión del gasto funciona mejor cuando es una parte rutinaria del proceso de preparación del presupuesto llevado a cabo por los funcionarios (especialmente en el Ministerio de Finanzas), opuesto a un proceso *ad hoc* realizado por los independientes (por ejemplo, hombres de negocios prominentes). Debería incluir la creación de un equipo de revisión del gasto dentro de la burocracia con la responsabilidad explícita de reunir y proponer opcio-

nes para los recortes al gasto de referencia a consideración de los líderes políticos durante la preparación del presupuesto anual. El equipo de revisión del gasto no lleva a cabo evaluaciones y revisiones de eficiencia. Más bien, *utiliza y comisiona* evaluaciones y revisiones de eficiencia.

El proceso de revisión del gasto no es simplemente una manera de institucionalizar mejor la priorización del gasto como parte del proceso de preparación del presupuesto. También es un medio de creación de un “punto de entrada” clave, a través del cual la información sobre desempeño, incluyendo la evaluación, sistemáticamente ingresa a la preparación del presupuesto. Sin esto, el proceso de presupuesto tiende a no estar dirigido a hacer uso de la información sobre desempeño. El peligro es, entonces, que, aun si se hacen esfuerzos importantes para desarrollar indicadores de desempeño y la evaluación, esta información no se utilizará apropiadamente por los responsables de la toma de decisiones sobre presupuesto.

Hacer que la revisión del gasto sea un proceso continuo más que un proceso *ad hoc* también es algo crucial para la construcción del papel de la evaluación, porque, como se destaca en la “revisión de programas” canadiense *ad hoc* de mediados de los '90 y la *révision générale des politiques publiques* francesas, el breve marco de tiempo de las revisiones *ad hoc* dificulta sistemáticamente las evaluaciones de programas que el equipo de revisión del gasto puede utilizar. Con un proceso de revisión del gasto continuo, el equipo de revisión del gasto puede comisionar evaluaciones y revisiones de eficiencia que se utilizarán al año siguiente o en un período de dos años.

4.7.3 Clasificación de programas

El otro cambio clave que se requiere para facilitar la conexión de la evaluación y la planificación presupuestaria es la adopción de una clasificación de programas apropiada del presupuesto. Una buena clasificación de programas identifica los resultados y los productos sobre los cuales se gastan los recursos presupuestarios, en lugar de simplemente los tipos de insumos o unidades organizativas que absorben fondos. Dicha clasificación de presupuesto hace posible que la evaluación apunte explícitamente a programas presupuestarios o, más comúnmente, a componentes de esos programas (subprogramas o tipos específicos de servicio/productos dentro del programa).

El mapeo explícito de los temas de evaluación a los programas presupuestarios facilita mucho más trasladar los hallazgos de la evaluación a los cambios en las asignaciones del presupuesto.

Conectar la evaluación y la planificación presupuestaria no puede, entonces, involucrar solamente los cambios del lado de la oferta de la naturaleza de la evaluación. También requiere cambios del tamaño de la demanda a la naturaleza de la planificación presupuestaria para asegurar que los presupuestadores reconozcan la importancia de los hallazgos de la evaluación con respecto al proceso de preparación del presupuesto, y que puedan hacer uso sistemáticamente de estos hallazgos.

5. Conclusiones

La evaluación tiene un papel vital que cumplir en respaldar una mejor planificación presupuestaria, y es un elemento central de planificación presupuestaria basada en los resultados en todo el gobierno. La tendencia de muchos a pensar en la planificación presupuestaria basada en los resultados, como algo que simplemente se preocupa por aprovechar los indicadores de desempeño para el proceso de planificación presupuestaria es un error serio. Mientras que los buenos indicadores son de importancia fundamental, también tienen limitaciones inherentes importantes que incluyen la imposibilidad, en la mayoría de los casos, de distinguir los resultados de los impactos de los factores externos al mirar solamente los indicadores de resultados. Si la planificación presupuestaria va a estar verdaderamente informada sobre desempeño, es esencial construir sobre buenos indicadores de desempeño a través del uso sistemático de la evaluación para analizar e interpretar esos indicadores, y así suministrar mejor información acerca de la efectividad y la eficiencia del gasto del gobierno.

No obstante esto, en el pasado, la evaluación tendió a no responder a su potencial como herramienta de planificación presupuestaria. Este no se debe a que nadie hizo un esfuerzo por aprovechar la evaluación para la planificación presupuestaria. Por el contrario, se veía a la evaluación como un elemento clave de la planificación presupuestaria que respalda la base de información cuando los sistemas de planificación presupuestaria por programas fueron introducidos en Estados Unidos y otros países en los '60 y los '70. Sin embargo, ni en

ese momento ni posteriormente, funcionó bien el esfuerzo por conectar la evaluación y la planificación presupuestaria. Los funcionarios del Ministerio de Finanzas, los líderes políticos y otros responsables de la toma de decisiones clave sobre presupuesto tendían a ver los informes de evaluación como de importancia limitada para la preparación del presupuesto.

En todo el mundo, los responsables de las tomas de decisiones sobre presupuesto desean que esta situación cambie; quieren que la evaluación desarrolle su potencial como instrumento para la planificación presupuestaria mejorada. Más que nada, esto es por las duras circunstancias fiscales que enfrentan muchos países en la era posterior a la crisis financiera mundial. La necesidad de una restricción fiscal a mediano plazo o de consolidación fiscal ahora se reconoce ampliamente, aun cuando la adecuación de las políticas de austeridad de corto plazo se debate activamente. En estas circunstancias, la planificación presupuestaria se ha convertido mucho más en un juego de suma cero que en el pasado.

Para poder financiar prioridades de gasto nuevas e importantes se requieren cada vez más recortes. “Las revisiones de gasto” son cada vez más una parte integrante de la preparación del presupuesto, y se reconoce ampliamente que la evaluación tiene un papel potencialmente muy importante que desempeñar al facilitar un tipo de revisión de gasto más informada.

Específicamente, la evaluación puede ser de gran utilidad para ayudar a que la revisión de gasto identifique los programas que son irredimiblemente inefectivos o que no dan resultados suficientes para justificar los recursos que absorben.

Conectar la evaluación y la planificación presupuestaria requiere que ambas cambien. En la medida en que se intente respaldar una mejor planificación presupuestaria, la evaluación debe ser adaptada a ese propósito, a través de la selección apropiada de los temas de evaluación (esto es, concentrándose en áreas de ahorros presupuestarios potenciales). El tipo de evaluación llevado a cabo también necesita reflejar las preocupaciones presupuestarias, particularmente ayudando a identificar las opciones de ahorros, más que concentrándose en las mejoras de gestión y de política, que en el pasado tendió a dominar a la evaluación. Esto significa más foco puesto en la evaluación de resultados y el análisis de la lógica de programas.

La necesidad de asegurar que las evaluaciones sean adaptadas a las necesidades de los responsables de la toma de decisiones sobre

presupuesto también plantea la cuestión en cuanto a si se debe esperar que los sistemas de evaluación de todo el gobierno entreguen los tipos de evaluaciones que necesitan los responsables de la toma de decisiones sobre presupuesto, o si puede ser apropiado operar un ciclo de evaluación presupuestaria separado de cualquier sistema de evaluación de todo el gobierno.

Glosario

Actividad: Un proceso de trabajo por el cual los insumos se utilizan para producir productos.

Calidad: El grado en el cual las características de un producto –en el caso de un producto de servicios, las actividades entregadas y su puntualidad– son tales como para aumentar su capacidad potencial de alcanzar el resultado buscado. No debe confundirse con el resultado en sí mismo.

Clasificación de presupuesto: Categorías de gastos utilizadas en el presupuesto, particularmente para la aprobación del gasto.

Costo-efectividad: El logro de resultados buscados al menor costo posible.

Efectividad: El grado de éxito de un producto en la entrega de sus resultados buscados.

Eficiencia: Producción de un producto a un costo mínimo mientras que se mantiene constante la calidad, dados los precios de insumos prevalentes.

Evaluación: Evaluaciones analíticas que generalmente abordan el costo-efectividad o si las políticas, organizaciones o programas son apropiados.

Factores externos: Los factores fuera del control del gobierno con influencia sobre los resultados alcanzados por los programas públicos. Los factores externos característicos del cliente/caso o aspectos del contexto en el cual se entrega el programa. A veces, también se los denomina factores contextuales.

Fase estratégica (del proceso de preparación del presupuesto): Etapa temprana en un proceso de preparación de presupuesto cuando los líderes políticos establecen las prioridades que guiarán el proceso.

Fórmula de financiación: Cuando se usa como una herramienta de planificación presupuestaria basada en los resultados, un sistema en el cual la financiación provista por el gobierno a una entidad del sector público es una función explícita de las medidas de resultados esperados y /o reales –esto es, de medidas de productos y/o resultados.

Impactos: Término utilizado para denominar resultados de plazo más largo o de nivel más alto. En este trabajo, incorporado dentro del concepto de *resultados*.

Incrementalismo: La planificación presupuestaria está caracterizada por “no prestar atención a la base (presupuestaria)” –en otras palabras, que los responsables de la toma de decisiones presupuestarias dan la base presupuestaria más o menos por sentada, como el punto de partida en la formulación del presupuesto, y concentran su atención primeramente en el tamaño del incremento (u, ocasionalmente, decremento) en los presupuestos de la entidad o de programas, principalmente por un proceso de ajuste de presupuestos para cambios de costos.

Indicador de desempeño: Véase *medida de desempeño*.

Insumos: Recursos utilizados en la realización de actividades para producir productos (por ejemplo, mano de obra, equipamiento, edificios).

Medida de desempeño: Calificaciones u otras medidas cuantitativas que brindan información acerca de la efectividad y la eficiencia de los programas o procesos públicos.

Planificación presupuestaria por partidas presupuestarias: Planificación presupuestaria en la cual se les provee a las entidades partidas del presupuesto especificadas en términos de categorías de insumos (esto es, por clasificación económica).

Planificación presupuestaria por programas: El uso sistemático de la información sobre desempeño para informar decisiones acerca de prioridades presupuestarias entre programas en competencia, basadas en la clasificación de programas de gasto (véase *programas*).

Política fiscal agregada: Objetivos generales de un gobierno para el déficit presupuestario, la deuda, y otros agregados fiscales pertinentes.

Preparación del presupuesto: Etapa del proceso de presupuesto en la cual el gobierno decide cuántos fondos proveerá y a qué entidades, y para qué fines, y prepara la ley de presupuesto que se presentará al parlamento para su aprobación.

Procesos: Los procesos por los cuales los insumos se transforman en productos. Lo mismo que *actividades*.

Producto: Un bien o servicio producido como resultado de actividades, y provisto por el Ministerio a un cliente *externo*.

Programas: Categorías de gasto principalmente basadas en grupos de productos (o servicios de soporte) con un objetivo común, que usualmente es un resultado.

Resultado: Cambios provocados por las intervenciones públicas en los individuos, estructuras sociales o el entorno físico.

Revisión de gasto: El análisis sistemático del gasto existente para identificar, en particular, las opciones para recortes. Involucra a la revisión de servicios específicos suministrados por las revisiones del gobierno y de eficiencia, que se concentran en reducir el costo de la prestación de servicios.

Sistema de comprador-proveedor: Sistemas de financiación bajo el cual se les paga a las entidades por los resultados (usualmente insumos) que entregan.

Transferencias: Movimientos de fondos entre categorías de apropiación.

Referencias

Arenas, A., y H. Berner (2010). *Presupuesto por Resultados y la Consolidación del Sistema de Evaluación y Control de Gestión del Gobierno Central* (Santiago de Chile: Ministerio de Hacienda).

Aucoin, P. (2005). "Decision-Making in Government: The Role of Program Evaluation Discussion Paper". <http://www.tbs-sct.gc.ca/cee/tools-outils/aucoin-eng.asp#fn06>.

Auditor General de Canadá (1993). *1993 Report of the Auditor General of Canada*. http://www.oagbvg.gc.ca/internet/English/parl_oag_199311_e_1157.html.

Auditor General de Canadá (2009). *2009 Report of the Auditor General of Canada* (Ottawa: Office of the Auditor General of Canada).

Bourgon, J. (2009). *Program Review: The Government of Canada's Experience Eliminating the Deficit, 1994-99: A Canadian Case Study* (Londres: Institute for Government).

Chevauchez, B. (2007). "Public Management Reform in France". In M. Robinson (ed.) *Performance Budgeting: Linking Funding to Results* (Basingstoke and New York: Palgrave Macmillan/IMF).

Department of Finance and Australian Public Service Board (1987). *Evaluating Government Programs: Financial Management Improvement Program* (Canberra: Australian Government Publishing Service).

Floden, R.E., and S.S. Weiner (1982). "Rationality to Ritual: The Multiple Roles of Evaluation in Government Processes". In F.J. Lynden y E.G Miller *Public Budgeting*, 4th ed. (Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall).

GAO (Government Accountability Office) (2011). *Program Evaluation: Experienced Agencies Follow a Similar Model for Prioritizing Research*, GAO-11-176. (Washington, DC: GAO).

Good, D. (2008). *The Politics of Public Money* (Toronto: University of Toronto Press).

Gouvernement de France (1998). *Circulaire du 28 décembre 1998 relative à l'évaluation des politiques publiques*. <http://legifrance.gouv.fr>.

Guzman, M. (2007). "The Chilean Experience". In M. Robinson (ed.) *Performance Budgeting: Linking Funding to Results* (Basingstoke and New York: Palgrave Macmillan/IMF).

Hawkesworth, I., O. Huerta Melchor and M. Robinson (2012). "Selected Budgeting Issues in Chile". *OECD Journal on Budgeting* (2):147-185.

Huet, P. (1971). "Présentation de la Rationalisation des Choix Budgétaires en France". In P. Huet et al. (eds.), *Rationalisation des Choix Budgétaires: Vers*

Une Nouvelle Raison d'État (Paris: La Documentation Française).

Lahey, R. (2010). *The Canadian M&E System: Lessons Learned from 30 Years of Development* (Washington, DC: World Bank).

Lannaud, B. (2007). "Performance in the New French System". In M. Robinson (ed.) *Performance Budgeting: Linking Funding to Results* (Basingstoke and New York: Palgrave Macmillan/IMF).

Marvin, K., and A. M. Rouse (1970). "The Status of PPB in Federal Agencies: A Comparative Perspective". In R. H. Haveman and J. Margolis (eds.), *Public Expenditures and Policy Analysis*. (Chicago: Markham Publishing Company).

Mackay, K. (1998). *The Development of Australia's Evaluation System*. ECD Working Paper No. 4. (Washington, DC: World Bank).

Mackay, K. (2004). *Two Generations of Performance Evaluation and Management System in Australia*, ECD Working Paper No. 11. (Washington, DC: World Bank).

OECD (1998). *Best Practice Guidelines for Evaluation*. PUMA Policy Brief No. 5. (Paris: OECD).

OECD (2000). *Glossary of Key Terms in Evaluation and Results Based Management* (Paris: OECD).

OMB (2002) *Instructions for the Program Assessment Ratings Tool*. (Washington, DC: OMB).

Orszag, P. (2009). *Memorandum for the Heads of Executive Departments and Agencies: Increased Emphasis on Program Evaluations*, M-10-01. (Washington, DC: Office of Management and Budget).

RGPP (Révision Générale des Politiques Publiques) (2011). *5ème Conseil de Modernisation des Politiques Publiques, mars 2011: Sommaire*. <http://www.modernisation.gouv.fr/>.

Robinson, M. (ed.) (2007a). *Performance Budgeting: Linking Funding to Results* (Basingstoke and New York: Palgrave Macmillan/IMF).

Robinson, M. (2007b). "Performance Budgeting Models and Mechanisms." In M. Robinson (ed.) *Performance Budgeting: Linking Funding to Results* (Basingstoke and New York: Palgrave Macmillan/IMF).

Robinson, M. (2007c). "Purchaser-Provider Systems". In M. Robinson (ed.) *Performance Budgeting: Linking Funding to Results* (Basingstoke and New York: Palgrave Macmillan/IMF).

Robinson, M. (2011). *Performance-Based Budgeting* (Washington, DC: CLEAR/World Bank).

Robinson, M. (2013a). *Spending Review*, GOV/PGC/SBO(2013)6 (Paris: OECD).

Robinson, M. (2013b). *Program Classification for Performance-Based Budgeting*

eting: How to Structure Budgets to Enable the Use of Evidence. (Washington, DC: World Bank).

Robinson, M. (2013c). "Performance Budgeting". In R. Allen et al. (eds.) *International Handbook of Public Financial Management* (Houndsmills: Palgrave Macmillan).

Smith, P. (2007). "Formula Funding and Performance Budgeting". In M. Robinson (ed.) *Performance Budgeting: Linking Funding to Results* (Basingstoke and New York: Palgrave Macmillan/IMF).

Steiner, G.A. (1967). "Problems in Implementing Program Budgeting." In D. Novick (ed.) *Program Budgeting: Program Analysis and the Federal Budget* (Cambridge, MA: Harvard University).

Toulemonde, J., and L. Rochaix (1994). "Rational Decision-Making through Project Appraisal: A Presentation of French Attempts". *International Review of Administrative Sciences* (60): 37–53.

Treasury Board of Canada Secretariat (2004). *Study of the Evaluation Function In the federal Government*. Preparado por el Centro de Excelencia para la Evaluación (Ottawa: Treasury Board of Canada Secretariat).

Treasury Board of Canada Secretariat (2009). *Policy on Evaluation*. <http://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doceng.aspx?id=15024§ion=text>.

Treasury Board of Canada Secretariat (2011). *Expenditure Management: The Canadian Perspective*, Presentación en la Semana de la Evaluación de los Grupos Independientes de Evaluación del Banco Mundial, 25 de octubre.

Weinstock, M. (2003). "Under the Microscope". *Government Executive* (enero): 37–40.

Wholey, J.S. (1978). *Zero-Base Budgeting and Program Evaluation* (Lexington, MA: Lexington Books).

World Bank (2004) *Monitoring and Evaluation: Some Tools, Methods and Approaches* (Washington, DC: World Bank).

Wye, C. (1989). "Role of the Evaluation Function in Federal Government". *American Journal of Evaluación* 10(2): 24-25