

Institucionalización de la evaluación para el desarrollo en Guatemala

César Antonio Fonseca Maldonado, fon211681@uvg.edu.gt

Facultad de Ciencias Sociales, Maestría en Desarrollo, Universidad del Valle de Guatemala.

Introducción

Las políticas, programas y proyectos públicos tienen como uno de sus principales objetivos generar desarrollo en una población. Este desarrollo debe basarse en promover las capacidades de las personas para que accedan a oportunidades de mejorar su calidad de vida y reducir las desigualdades.

No obstante, muchas políticas públicas no se implementan de acuerdo con su planificación y tampoco logran los resultados esperados. Esto debido a la falta de instrumentos básicos para su operativización, como son los planes de acción y un sistema de indicadores que permitan medir sus resultados. Para poder comprender por qué se alcanzan o no los resultados de una política pública, se requieren sistemas de monitoreo y evaluación que generen evidencia para retroalimentar, rendir cuentas y tomar decisiones sobre las acciones de desarrollo impulsadas por los Estados.

Los sistemas de M&E tienen por objetivo principal mejorar los resultados de las acciones de desarrollo. Para lograr el funcionamiento óptimo de estos sistemas de M&E dentro de la administración pública deben existir procesos establecidos con actores responsables. Es por ello importante propiciar procesos de institucionalización de un sistema de M&E en Guatemala, entendiéndose este como un proceso tendiente a establecer un sistema de evaluación en entornos gubernamentales, a través de políticas o estratégicas concretas (Lázaro, 2015, pág. 15), ya que el M&E es visto más como un requisito a cumplir con los donantes internacionales o como un requerimiento

de una guía de formulación de políticas, pero sin sacar provecho de su utilidad para medir y mejorar las intervenciones estatales.

Por lo que este ensayo presenta un análisis sobre la importancia de los sistemas de M&E para el desarrollo y su proceso de institucionalización a través de tres dimensiones: i) el marco organizacional, ii) la práctica y cultura de evaluación y iii) el uso y difusión de la evaluación; a partir de las cuales se hace un revisión de la situación actual de la evaluación en Guatemala y un análisis comparativo con los sistemas nacionales de evaluación de México y Costa Rica, a través de la creación de un índice que incluye las dimensiones y características desarrolladas a lo largo del ensayo, con el fin de identificar prácticas enriquecedoras que fortalezcan a la Segeplan como el ente rector de la evaluación a nivel nacional.

La propuesta desarrollada se basa en un plan estratégico institucional que más allá de crear nuevas instituciones estatales, fortalezca las funciones de la Segeplan como el ente rector de la planificación y la evaluación en el país.

El plan estratégico contiene las potencialidades, desafíos, riesgos y limitaciones para la implementación de un sistema nacional de evaluación y una teoría de cambio con un marco lógico que ayuden a operativizar un plan de acción a través de indicadores, medios de verificación y metas específicas para la institucionalización de un sistema de monitoreo y evaluación en Guatemala.

I. Institucionalización de la evaluación para el desarrollo

El desarrollo puede entenderse de muchas formas, como el tener mejores condiciones de vida, acceso a servicios básicos, mayores ingresos económicos, el buen vivir o el bienestar de una población. Igualmente, existen distintos enfoques de desarrollo, destacando en este ensayo el Desarrollo Humano, el cual debe entenderse como la expansión de las capacidades de las personas, que amplían sus opciones y oportunidades que integran aspectos tales como el desarrollo social, el desarrollo económico -incluyendo el desarrollo local y el desarrollo sostenible. (Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo -PNUD-, 2015).

El enfoque de desarrollo humano se centra en las personas y en sus capacidades, entendiéndose que para alcanzar el desarrollo se necesitan promover y ampliar opciones para el crecimiento de esas capacidades que mejoren las oportunidades de desarrollo o de bienestar. Además, el desarrollo humano da un marco conceptual para el análisis del bienestar, para la evaluación, monitoreo y propuesta de metas de la sociedad, y para facilitar el debate sobre política pública (Arriola Quan, 2007, pág. 1).

Desde el enfoque del Desarrollo Humano el Estado es el actor principal para promoverlo, dado que puede desarrollar las capacidades de su población y generar condiciones de bienestar. Parafraseando a Torres-Rivas (2010, pág. 50) el Estado desarrolla funciones tales como, *la cohesión e integración social* que facilitan la integración del ciudadano a la sociedad y al mercado, mediante el empleo, la educación, la salud, provisión de vivienda y cuidado del medio ambiente; *la legalidad* a través de un cuerpo normativo que comprende la Constitución, las leyes ordinarias y reglamentos para el control y transparencia de la administración estatal; y *la promoción del desarrollo*, del bienestar y la equidad (políticas económicas, regulación/fortalecimiento del mercado) y de las instancias o mecanismos para asegurar el crecimiento.

Por ello, con base en los conceptos anteriores se puede señalar que, para desarrollar sus funciones, el Estado a través de la gestión pública promueve el desarrollo humano utilizando como principal instrumento la formulación e implementación de Políticas, Programas y Proyectos de Desarrollo¹, que buscan generar cambios positivos en la sociedad para mejorar las condiciones de vida de un grupo determinado de personas.

Las políticas son acciones técnico-políticas que el Estado realiza para cumplir con sus funciones u ofertas, que representan una respuesta a las demandas. Es deber del Estado formular, proponer, aplicar y supervisar ese conjunto de procesos que conforman sus políticas; para ello cuenta con los recursos humanos, técnicos y financieros suficientes (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2010, pág. 53).

Toda política en el marco de la gestión pública cuenta con un ciclo de vida, el cual rige sus actividades de identificación, planificación, implementación, monitoreo y evaluación, con el objetivo de buscar los mejores resultados en la expansión de capacidades de las personas. Los cuatro procesos del ciclo de vida de las políticas son igual de importantes, pero las acciones de desarrollo y específicamente las políticas públicas, no siempre se implementan de acuerdo con su planificación original, además no siempre se conocen sus resultados, cambios obtenidos y por qué sucedieron estos.

Para poder entender cómo y por qué se alcanzaron o dejaron de alcanzar los objetivos de las políticas públicas es necesario contar un sistema de M&E dentro la institucionalidad pública. Entendiéndose por este que los procesos de M&E: a) forman parte habitual del ciclo de vida de las políticas públicas, b) se llevan a término de forma sistemática y metodológicamente rigurosa, c) sus resultados son utilizados por parte de decisores políticos y de gestores a cargo de las intervenciones, y d) sus resultados son accesibles a la ciudadanía (Lázaro, 2015, pág. 16).

Se refiere por monitoreo al procedimiento sistemático empleado para comprobar la eficiencia y efectividad del proceso de ejecución de un proyecto para identificar los logros y debilidades y recomendar medidas correctivas para optimizar los resultados deseados (Ortegón, Pacheco, & Prieto, 2005, pág. 47). Mientras que la evaluación² es una apreciación sistemática y objetiva de una política en curso o concluida, del diseño, la puesta en práctica y los resultados, con el objetivo de determinar la pertinencia y el logro de los objetivos, así como la eficiencia, la eficacia, el impacto y la sostenibilidad para el desarrollo (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), 2002, págs. 21-22). Por lo que la evaluación puede estar presente en cualquier etapa del ciclo de vida de las políticas públicas.

¹ Para fines de este ensayo se utilizará Políticas o Políticas Públicas para referirnos a estos tres instrumentos de promoción del desarrollo (Políticas, Programas y Proyectos)

² Este ensayo se enfocará en el término evaluación como un enfoque más general para abarcar ambos procesos-monitoreo y evaluación-.

Tabla 1. Dimensiones y características para la institucionalización de los sistemas de M&E en Guatemala.

Dimensiones	Características
Marco organizacional	<ul style="list-style-type: none"> a. Organismo rector a cargo de la evaluación b. Marco Normativo c. Estructura organizacional d. Funciones y atribuciones e. Presupuesto
Práctica y cultura de evaluación	<ul style="list-style-type: none"> a. Guías y lineamientos existentes para la evaluación de políticas públicas b. Criterios de evaluación utilizados c. Políticas públicas nacionales con M&E d. Oferta de evaluación
Uso y difusión de la evaluación	<ul style="list-style-type: none"> a. Acceso a informes de evaluación en el país b. Aplicación de resultados para el diseño o reajuste de las políticas públicas c. Utilización de la evaluación como mecanismos de rendición de cuentas

Fuente: Elaboración propia con base en Garde Roca 2004; Leeuw y Furubo 2008 y Aquilino et al 2020.

Los procesos de evaluación y monitoreo son imperantes en las acciones destinadas al desarrollo, ya que, para mejorar el desempeño de las intervenciones, es necesario dar un seguimiento sistemático a sus procesos y evaluarlas no solo para conocer el alcance de los objetivos planteados, sino también para corregir las intervenciones futuras. Por ello los sistemas de M&E integrados en la administración pública deben ser una prioridad para los Estados.

Para integrar los procesos de evaluación de las políticas dentro de la administración pública, estos deben de ser *institucionalizados*. Es decir, impulsar el proceso político por el que se legitima un marco normativo adecuado para el desarrollo de la función de la evaluación, a partir de la estructuración de espacios e instancias de las administraciones a las que se debería encargar tal función, ubicándolos en los distintos niveles de gobierno y según las distintas actividades o sectores a evaluar (Garde Roca, 2004, pág. 12), con el fin de dar sostenibilidad y que estas acciones se vuelvan habituales en el actuar de los gobiernos.

Para el establecimiento del proceso de institucionalización se deben identificar variables, tanto de la evaluación como de los sistemas de M&E, para determinar las dimensiones y características que deben contemplarse al identificar el grado de la institucionalización de la evaluación de las políticas públicas dentro de los sistemas de gestión estatales. Para ello se ha contado con el aporte de varios autores que han privilegiado distintas dimensiones y características.

Para la construcción político-institucional de un sistema de evaluación, Garde Roca (2004, pág. 5) señala que se requiere: i) el marco organizacional (dependencia institucional y distribución

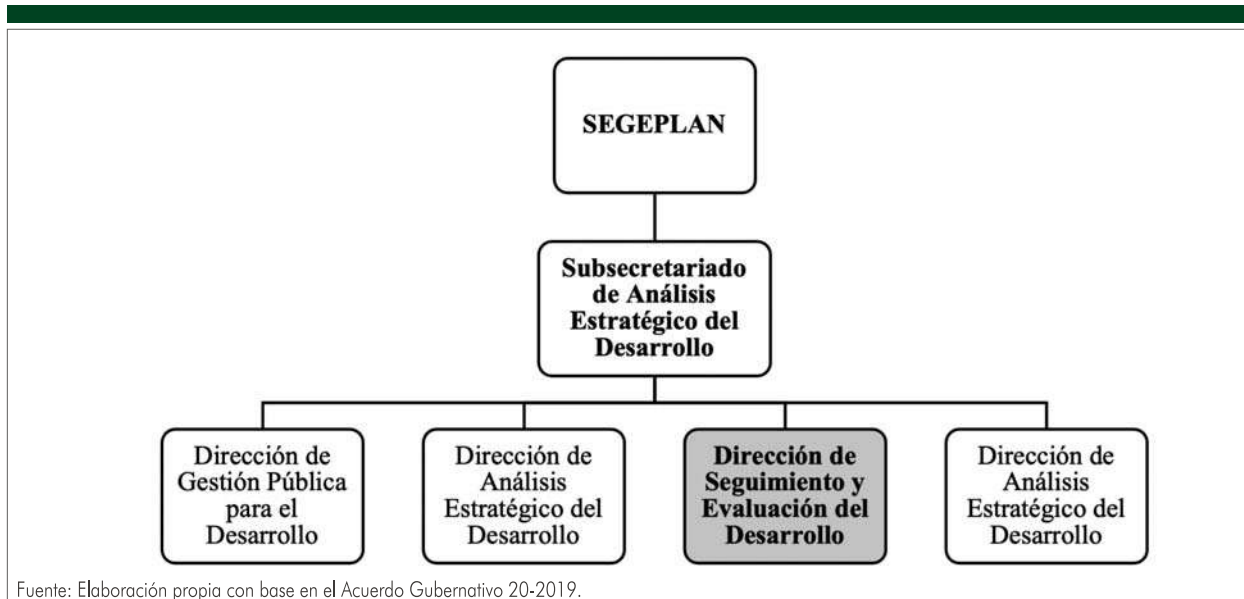
de funciones), ii) la práctica evaluadora (enfoque del sistema, evaluabilidad y nivel de alcance), iii) la sustentabilidad del sistema (financiamiento, recursos humanos y calidad) y iv) el uso de los resultados del monitoreo y de las evaluaciones (generación de demanda y posibles usos).

Mientras que, Leeuw y Furubo (2008, págs. 157-170) citan: i) la existencia de una base epistemológica común; ii) la existencia de una cultura favorable a la evaluación; iii) el grado de institucionalización, organización y demanda de evaluación; iv) la oferta de evaluación; v) la práctica evaluadora y vi) el grado de utilización y difusión de la evaluación.

A su vez para Aquilino et al., (2020) menciona la: i) estabilidad en el tiempo, ii) penetración de la práctica evaluativa en el Estado, iii) calidad de la información producida y iv) cultura evaluativa.

A partir de estas concepciones se proponen para el análisis de este ensayo tres dimensiones: i) marco organizacional, ii) práctica y cultura de evaluación y iii) Uso y difusión de la evaluación y doce características contenidas entre estas dimensiones (Tabla 1).

Los sistemas de evaluación deben estar incorporados en la gestión pública, con el fin de tener un seguimiento adecuado y examinar los resultados alcanzados que sirvan como evidencia para la toma de decisiones. Por ende, es importante que dentro de las funciones de los Estados los sistemas de evaluación sean *institucionalizados*, esto garantizará que estos sean sostenibles y que las acciones de desarrollo promuevan la generación de las capacidades humanas para mejorar el bienestar y la calidad de vida de las personas.



Fuente: Elaboración propia con base en el Acuerdo Gubernativo 20-2019.

Figura 1. Estructura Organizacional para el monitoreo y evaluación de políticas públicas en Guatemala³.

II. La evaluación para el desarrollo en Guatemala

Los sistemas de evaluación de las políticas públicas son fundamentales para el adecuado funcionamiento de las acciones de desarrollo impulsadas desde la gestión pública.

Para conocer el sistema de evaluación de Guatemala y su integración en la administración pública se realizará la revisión de las dimensiones y características de los sistemas de M&E.

a. Marco organizacional

El ente rector del M&E de las políticas públicas en Guatemala es la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia -SEGEPLAN-, cuyas funciones son la gestión, [...]seguimiento y evaluación del desarrollo y gestión de la planificación para el desarrollo, que orientan la toma de decisiones del Ejecutivo en materia de política pública, planificación, programación, seguimiento y evaluación en función de las prioridades nacionales del desarrollo (Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia -SEGEPLAN, 2019, pág. 3).

Sin embargo, en la práctica algunos ministerios de Estado tienen un departamento o dirección destinado al seguimiento y evaluación de sus acciones. Es un proceso descentralizado en cada instancia pública. Como lo afirma la Segeplan en la conferencia del Índice de Capacidades Nacionales en Evaluación (INCE, 2022), «En el país no existe una figura de una institución pública que aglomere el tema de la evaluación en el país, es decir que cada una de las instituciones tiene sus propios roles de evaluación, pero no contamos con una figura a nivel nacional que gracias a una normativa pues trate de regular esto y sea un proceso mucho más coordinado».

El proceso de evaluación está fundamentado en un marco normativo nacional. La legislación da el mandato de realizar evaluaciones anuales sobre políticas a través de sus dependencias especializadas, entre ellas Segeplan. Tal como lo indican las siguientes normativas:

- La Ley del Organismo Ejecutivo establece que el ente Rector debe “ejercer la rectoría de los sectores relacionados con el ramo bajo su responsabilidad y planificar, ejecutar y evaluar las políticas públicas de su sector, en coherencia con la política general de gobierno [...]”.
- La Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural señala que el Consejo debe “[...]dar seguimiento a la ejecución de las políticas, planes, programas y proyectos nacionales de desarrollo, verificar y evaluar su cumplimiento [...]”.
- La Ley Orgánica del Presupuesto señala que el Organismo Ejecutivo, [...], practicará una evaluación anual del cumplimiento de planes y políticas nacionales y de desarrollo general del país.

La siguiente figura muestra la estructura organizativa de Segeplan, que resalta la Dirección de Seguimiento y Evaluación del Desarrollo, dependencia encargada del seguimiento y evaluación, con el objeto de reportar el avance y cumplimiento de metas, para contribuir a la toma de decisiones. Dicha dirección da asesoramiento a las distintas dependencias del gobierno para el correcto seguimiento y evaluación de políticas y programas de desarrollo (Organización de Estados Americanos -OEA-, 2012).

³ En el anexo 3 se incluye la estructura organizacional completa de Segeplan para una mejor referencia.

Tabla 2. Presupuesto para evaluación de políticas públicas en Segeplan.

No.	Productos y Subproductos	Presupuesto en Quetzales	Presupuesto en Dólares
1	Entidades e instituciones públicas y el Sistema de Consejos de Desarrollo, con asesoría técnica para el análisis, seguimiento y evaluación de los instrumentos de planificación.	Q.951,346.00	\$ 121,850.11
2	Informes estratégicos de seguimiento y evaluación de la gestión de las políticas públicas.	Q.578,646.00	\$ 74,114.04
3	Sistemas integrados de seguimiento y evaluación en el marco del Sistema Nacional de Planificación.	Q.1,000.00	\$ 128.00
	Total, de presupuesto para M&E de políticas Públicas	Q.1.530,992.00	\$ 196,092.21

Fuente: Elaboración propia con base en el Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado 2023.

Según el Reglamento Orgánico Interno de Segeplan (2019), entre las funciones de la Dirección de Seguimiento y Evaluación del Desarrollo se destacan tres⁴, de las cuales no se nombra ninguna función específica para realizar las evaluaciones de políticas públicas en el país:

- Coordinar el Sistema de Seguimiento y Evaluación para determinar los avances del Plan Nacional de Desarrollo K'atun, y de la agenda internacional de desarrollo, incluidos los objetivos de desarrollo sostenible por medio de las prioridades nacionales del desarrollo en coordinación con las Direcciones de Sistemas de la Información y las de Análisis y Seguimiento de las distintas subsecretarías.
- Diseñar las metodologías y herramientas para el seguimiento y evaluación de las prioridades nacionales del desarrollo, así como dirigir su aplicación en el Sistema Nacional de Planificación.
- Facilitar asesoría técnica en procesos de seguimiento y evaluación, en el marco del Sistema Nacional de Planificación.

Respecto al presupuesto total para la entidad (Tabla 2) encargada de las acciones de M&E, este asciende a Q. 1,530,992.00 (equivalentes a \$196,092.21 USD), lo que representa el 1.09% del presupuesto total de Segeplan. La limitada asignación presupuestaria es un buen indicativo de que evaluación de políticas no es una prioridad dentro del ente rector de la evaluación a nivel nacional.

Segeplan cuenta dentro de su estructura organizativa con una dirección destinada al seguimiento y evaluación del desarrollo, sin embargo, dentro de sus funciones no específica

la función de evaluación de políticas públicas. Además, no la incluyen dentro de su quehacer, lo que se ratifica al revisar el presupuesto asignado a estas acciones, por lo que no se cuenta con una capacidad institucional adecuada para la evaluación de las acciones de desarrollo.

B. Prácticas y cultura de evaluación

Este componente abarca la existencia de algunos lineamientos y prácticas dentro de las instituciones públicas que garanticen no solo la existencia de la evaluación de políticas, sino que esta sea de calidad. La tabla 3 muestra las guías y lineamientos existentes en la Segeplan relacionadas con la planificación, pero que pueden servir de pauta para la evaluación de políticas.

Tabla 3. Guías y lineamientos para la planificación en Guatemala.

- Guía para formulación de políticas públicas.
- Marco normativo, conceptual y metodológico del sistema nacional de planificación de Guatemala.
- Guía general de planificación del desarrollo de Guatemala 2022.
- Informe estrategia de articulación ODS y plan K'atun.
- Estrategia de articulación ODS y PND.
- Indicadores de las prioridades nacionales de desarrollo 2022.
- Metas priorizadas sobre objetivos de desarrollo sostenible.
- Guía básica para la construcción de indicadores.

Fuente: Elaboración propia con base en el Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado 2023.

⁴ Se incluyen tres de las diez funciones específicas con mayor relación a la evaluación de políticas públicas y en un orden distinto al incluido en el decreto 20-2019.

Criterios Segeplan:	Criterios OCDE:
<ul style="list-style-type: none"> • Eficacia • Eficiencia • Relevancia • Pertinencia • Coherencia • Cobertura 	<ul style="list-style-type: none"> • Pertinencia • Coherencia • Eficacia • Eficiencia • Impacto • Sostenibilidad

Figura 2. Criterios de evaluación de las políticas públicas.

Fuente: Elaboración propia con base en OECD (2020, págs. 7-13) y Segeplan (2017, págs.59-72).

Sin embargo, para la implementación de un Sistema de M&E de calidad, no se cuenta con un Plan Nacional de Evaluación o una Política Nacional de Evaluación, que puedan dar un marco de referencia para regir todas las evaluaciones de las acciones de desarrollo en Guatemala.

Entre los criterios de evaluación se hace referencia a los dictados en la Guía de formulación de políticas públicas de Segeplan (2017, págs. 59-72). Así mismo, se mencionan los dictados por la OCDE (2020, págs. 7-13).

La guía de formulación de políticas públicas de Segeplan presenta algunos de los criterios de evaluación dictados por la OCDE, pero no indican como estos pueden ser utilizados para conocer los resultados y aspectos de mejora de la políticas implementadas.

Para identificar como las políticas públicas vigentes en Guatemala (69) abordan el M&E, se realizó una revisión de acuerdo con los aspectos sugeridos por la Segeplan, tales como: a) una matriz de seguimiento y evaluación, b) el mandato para la implementación de línea de base, c) criterios de evaluación, y d) momentos (ex ante, durante, ex post) y tipos (interna, externa, mixta) de evaluación que se realizaría a la política. Del total de las políticas vigentes, 54 cuentan con un componente de M&E dentro de las mismas. Si embargo, este es reducido a un párrafo donde se expone únicamente que esta fase se hará a través de la institución a cargo de la política. De estas 54 políticas únicamente 26 cuentan con indicadores para su seguimiento, pero en su mayoría no se cuenta con informes de acceso público sobre el seguimiento de estos indicadores, ni una teoría de cambio que de una referencia de las acciones que las políticas realizarán para alcanzar los objetivos de su diseño.

Respecto de la oferta de servicios de evaluación esta proviene de profesionales evaluadores externos, que trabajan como consultores para ONGs, Organismo de Cooperación

Internacional y la academia. En estos ámbitos es donde surge la demanda de evaluación en el país.

Al no existir evidencia sobre si las políticas públicas vigentes y otras que han culminado su implementación cuentan con evaluaciones ya sea internas, externas o mixtas, no se tiene certeza sobre la existencia de demanda de evaluaciones a nivel público y hay una falta de adecuación de la oferta formativa a las necesidades de evaluación. Según el Segeplan en la conferencia del Índice de Capacidades Nacionales en Evaluación -INCE- (2022): *“hay un divorcio total entre la oferta que es lo que se está manejando en la academia y en la práctica que los evaluadores en efecto es lo que tienen que llegar a hacer y afrontar en las realidades”*.

La inclusión de la evaluación en la oferta formativa acreditada fue la característica considerada en la encuesta que realizó Segeplan como parte del proyecto de evaluación de las capacidades institucionales de evaluación -INCE-, y anotada con mejor puntuación por los entrevistados⁵.

C. Uso y difusión de la evaluación

Para Aquilino, Potenza y Rubio (2018) el uso de la evaluación se refiere a la utilización externa al organismo evaluado, ya sea para la rendición de cuentas ante otros organismos, como insumo para las decisiones presupuestarias o bien al uso interno para el aprendizaje y rediseño de programas.

El acceso a informes de evaluación es uno de los aspectos más débiles en Guatemala, ya que no existe evidencia sobre la realización y publicación de evaluaciones, y el acceso a informes de evaluación es muy limitado, por lo que no se puede conocer con certeza cuantas de las 69 políticas públicas vigentes y de las que han finalizado su ciclo de vida han sido evaluadas. Esto no significa que no se realizan evaluaciones, sino más bien, no hay acceso a estos informes de evaluación.

Debido a la limitada evidencia sobre evaluaciones realizadas, no se cuenta con una aplicación de resultados de evaluaciones para mejora de las políticas públicas vigentes o actualizadas. Esto es un aspecto preocupante ya que las decisiones sobre asignación presupuestaria y de actualización de las políticas públicas del país no están basadas en evidencia. Es por ello, que la evaluación tendría que ser una herramienta a través de la cual se pueden mejorar la planificación e implementación de las políticas y alcanzar sus objetivos.

La rendición de cuentas es un proceso fundamental dentro de la gestión pública, ya que este mecanismo sirve para entregar resultados de las acciones de desarrollo a la población. Este aspecto representa un reto para el país, ya

⁵ Está medición fue realizada con una encuesta de percepción a distintos sectores, incluyendo la academia.

Consejo Nacional de Evaluación (CONEVAL), México. Un modelo autónomo	Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN), Costa Rica. Un modelo ministerial
<ul style="list-style-type: none"> • El ente rector de la evaluación de políticas públicas es el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). • Es un organismo público descentralizado de la Administración Federal con autonomía técnica y de gestión. • Se rige a través de la Ley General de Desarrollo, que creó el Sistema de Monitoreo y Evaluación, y el CONEVAL como la instancia que evalúa la política de desarrollo social. • Como objetivo principal tiene normar y coordinar la evaluación de la política nacional de desarrollo social y las políticas, programas y acciones que ejecuten las dependencias públicas. • El Consejo está presidido por la Secretaría de Desarrollo Social - SEDESOL- y seis investigadores académicos elegidos por convocatoria pública que tienen a su cargo la administración del Consejo. 	<ul style="list-style-type: none"> • El ente rector de la evaluación es el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplan). • Encargado de coordinar y orientar la implementación de la Política Nacional de Evaluación. • Su fundamento normativo es la Ley de Planificación Nacional, el Sistema Nacional de Evaluación, el Reglamento General del Mideplan y la Constitución Política de Costa Rica. • El Área de Evaluación y Seguimiento articula los procesos estratégicos de regulación, fortalecimiento de capacidades y gestión de evaluaciones.

que, las evaluaciones de políticas públicas deben utilizarse para presentar avances, alcance de objetivos y calidad del gasto a la ciudadanía.

El sistema de evaluación en Guatemala es débil, ya que el ente rector no cuenta con funciones, ni presupuesto específico para ello, no existe evidencia sobre prácticas de evaluación en las políticas públicas vigentes y por ende no se utilizan ni difunden los resultados de estas, por tanto, los retos para su *institucionalización* son grandes. No obstante, se cuenta con una base sólida a través de un marco organizativo establecido que a través de su fortalecimiento pueda contribuir a implementar un sistema de evaluación de política públicas institucional que promueva la cultura, practica, uso y difusión de la evaluación en el país.

III. Experiencias enriquecedoras en América Latina: la evaluación en México y Costa Rica

Con la finalidad de profundizar en el conocimiento de otros sistemas de evaluación que puedan servir como un punto de referencia al fortalecimiento de la evaluación en Guatemala, se seleccionaron dos casos de países con mayor progreso en el proceso de institucionalización en América Latina.

Un importante aporte es la realización de un análisis comparativo, con base en las dimensiones y características desarrolladas en este ensayo entre los sistemas de evaluación de México -CONEVAL- y el Ministerio de Planificación del Desarrollo en Costa Rica -MIDEPLAN-.

Dentro de las experiencias exitosas a nivel regional sobre la institucionalización de la evaluación se han escogido las presentadas por los sistemas nacionales de evaluación de México y Costa Rica debido a su proximidad geográfica, contextos y desafíos para el desarrollo similares, pero con el objetivo de presentar dos modelos alternativos para la institucionalización de la evaluación en Guatemala, como son CONEVAL con un consejo nacional autónomo para la evaluación de la política de desarrollo social en México y un Ministerio de Planificación con funciones específicas para la evaluación del desarrollo en Costa Rica.

Posteriormente se realiza la evaluación con Guatemala que permite determinar, a través de un método de valoración, el grado de institucionalización de la evaluación de los tres países. El objetivo es presentar las buenas prácticas y retos en la implementación de los sistemas de evaluación que enriquezcan un modelo idóneo al contexto del país.

A. Marco organizacional

La primera dimensión se refiere a la normativas vigente, leyes y decretos que regulan la función del M&E en ambos países, así como sus estructuras y presupuestos, que dan una referencia del funcionamiento de estos entes a nivel organizativo.

Dentro del marco organizativo ambos entes cuentan con estructuras orgánicas para su funcionamiento, las cuales muestran el modelo de gestión de la evaluación, como se presenta en la figura 3.

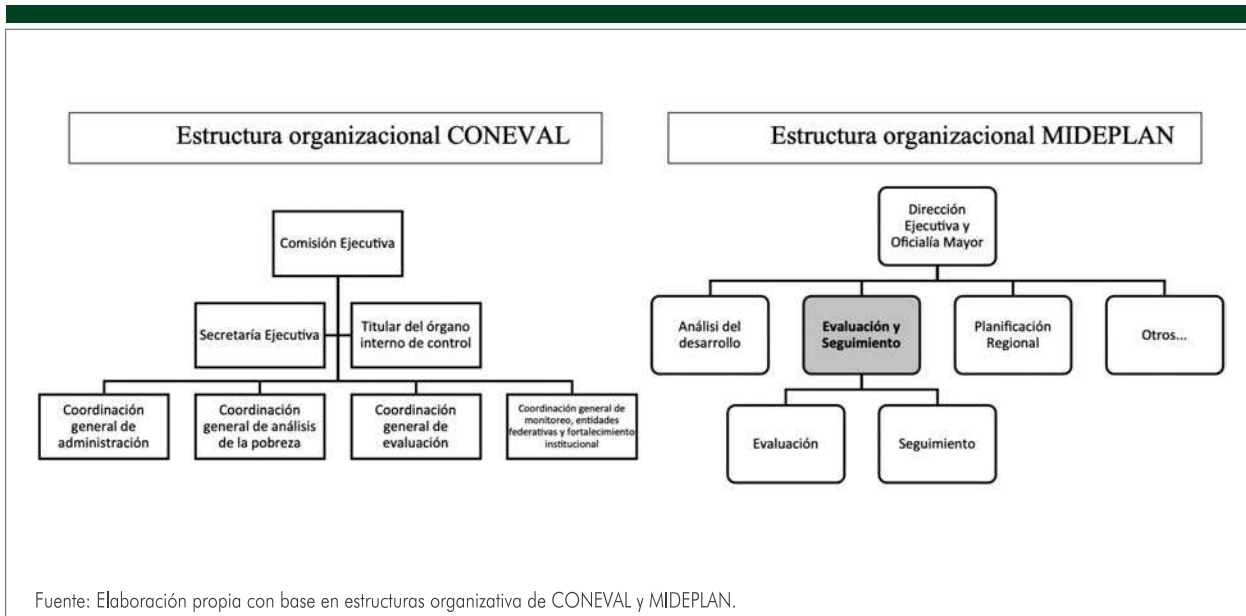


Figura 3. Estructuras organizacionales de la evaluación en México y Costa Rica.

Presupuesto evaluación México (CONEVAL)	Presupuesto evaluación Costa Rica (MIDEPLAN)
<ul style="list-style-type: none"> Su presupuesto asciende a \$ 21,174,465.00 USD 100% del presupuesto destinado a evaluación. 	<ul style="list-style-type: none"> Su presupuesto asciende a \$ 3,891,584.53 USD 22.42 % del presupuesto total del Mideplan destinado a evaluación.

Figura 4. Presupuestos destinados a la evaluación.

Fuente: Elaboración propia con base en presupuesto CONEVAL 2023 y Mideplan 2021.

El marco organizacional difiere entre ambos países. Como se ha revisado, CONEVAL en México es un ente autónomo con una estructura propia y funciones específicas para la evaluación de políticas públicas, lo que a su vez determina que tenga un presupuesto mayor y 100% destinado a la evaluación; mientras que Mideplan es un ministerio de planificación del gobierno de Costa Rica, el cual dentro su estructura cuenta con un departamento exclusivo para evaluación y seguimiento de políticas, pero que muestra una prioridad alta hacia la evaluación ya que cuenta con un mandato específico y su presupuesto para el 2021 abarcaba el 22.42% del total del ministerio de planificación.

B. Práctica y cultura de evaluación

Esta dimensión abarca los lineamientos, acciones y oferta de evaluación en las instituciones encargadas de la evaluación de políticas públicas en sus países, para que se garantice la implementación de evaluaciones y que estas sean de calidad para la toma de decisiones basadas en evidencia.

<p style="text-align: center;">CONEVAL, México Un modelo autónomo</p>	<p style="text-align: center;">MIDEPLAN, Costa Rica Un modelo ministerial</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Posee un repositorio de guías, lineamientos y términos de referencia para todos los tipos de evaluación con lo cual busca estandarizar los procesos de evaluación. • Ha desarrollado metodologías para la medición de calidad, incluyendo una programación anual de evaluación. • La programación anual de evaluaciones incluye la cantidad y tipo de evaluaciones a realizar cada año. • La oferta de evaluación en México cuenta con redes de profesionales de evaluación. Posee un Directorio de Evaluadores con la finalidad de integrar información actualizada de especialistas en materia de monitoreo, evaluación y políticas públicas, programas y acciones de desarrollo social (Registro de Evaluadores, 2023). 	<ul style="list-style-type: none"> • La estrategia de evaluación se basa en la Política Nacional de Evaluación que rige todas las acciones en esta temática. • Han desarrollado guías para los procesos y tipos de evaluación, así como un manual específico para la evaluación de intervenciones públicas⁶. • El manual integra los criterios de evaluación de la OCDE utilizados para la evaluación de las políticas públicas, lo cual garantiza una estandarización internacional en términos de evaluación. • Planifican una agenda nacional de evaluación la cual esquematiza las intervenciones estratégicas a ser evaluadas en un periodo. • En cuanto a la oferta de evaluación la política nacional indica a través de un diagnóstico que la evaluación refleja una oferta limitada y poco concatenada, que evidencia una brecha entre la demanda y la oferta de personas especializados en el ámbito (Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica - MIDEPLAN-, 2018, pág. 55). • Cuatro entidades académicas cuentan con especializaciones de evaluación y existen redes profesionales de evaluación y seguimiento.

Ambas instituciones cuentan con importantes acciones que impulsan la práctica y cultura de evaluación en sus países, han desarrollado guías y lineamientos para la realización de evaluaciones, lo cual ayuda a la estandarización del proceso evaluativo. En el caso de Costa Rica, el contar con una política nacional de evaluación le permite tener un marco estratégico para la implementación de la evaluación a nivel nacional. En México, CONEVAL ha creado redes de profesionales de evaluación y un directorio de evaluadores, esto hace que se cuente con un base establecida de la oferta de evaluadores a nivel nacional. Ambos países muestran experiencias replicables para mejorar la práctica y fomentar la cultura de evaluación en Guatemala.

C. Uso y difusión de la evaluación

Dentro de los aspectos importantes para la institucionalización de la evaluación, se encuentran su uso y difusión. El primero se basa en la aplicación de los resultados de las evaluaciones

por parte de los tomadores de decisiones, ya sea para la actualización y rediseño de las políticas evaluadas o como un mecanismo de rendición de cuentas hacia la población, y el segundo valora las acciones impulsadas para difundir los resultados y la importancia de la evaluación en los países.

En ambos países el uso de las evaluaciones es uno de los retos por alcanzar, ya que, a pesar de tener distintos mecanismos de presentación de resultados, aún no se cuenta con acciones relevantes de los tomadores de decisiones basadas en las evaluaciones realizadas para asignación de recursos o para la rendición de cuentas. Únicamente el Mideplan presenta informes en su página web donde indica la reformulación de políticas con base en las evaluaciones realizadas. En cuanto a la difusión, Costa Rica cuenta con una plataforma nacional de evaluación y CONEVAL realiza anualmente la “semana de la evaluación”, en ambos casos con el fin de crear convergencia entre los actores relevantes de la evaluación a nivel nacional.

⁶ Se pueden encontrar las guías y manuales de evaluación del Mideplan en el apartado de Herramientas Metodológicas de su sitio web en: <https://mideplan.go.cr/herramientas-metodologicas-en-evaluacion>

<p style="text-align: center;">CONEVAL, México Un modelo autónomo</p>	<p style="text-align: center;">MIDEPLAN, Costa Rica Un modelo ministerial</p>
<ul style="list-style-type: none"> • CONEVAL cuenta con un repositorio de fácil acceso donde se encuentran los informes de evaluación por tipo, política, dependencia y año de evaluación⁷. • Para la aplicación de los resultados de evaluaciones para mejorar las políticas y como mecanismo de rendición de cuentas, el CONEVAL presenta informes anuales al ejecutivo y al legislativo, sin embargo, su uso aún es un reto por alcanzar, según Aquilino, et al. (2018, pág. 21) en menor medida, se verifica el uso de las evaluaciones como insumo para tomar decisiones sobre la asignación de recursos presupuestarios, lo que requiere una fuerte articulación con el área del Poder Ejecutivo que tiene a cargo la gestión del gasto público. • La difusión es a través de diferentes mecanismos que CONEVAL ha impulsado, desde el 2015 en coordinación con otras instituciones nacionales e internacionales se realiza la Semana de la Evaluación en México cuyo objetivo es “crear sinergias entre el sector gubernamental, la sociedad civil, la comunidad académica y todos los interesados en fomentar sistemas transparentes de monitoreo y evaluación, para crear un espacio propicio en donde se favorezca el diálogo entre los actores interesados en el tema de evaluación” (Semana de la Evaluación en México, 2023). 	<ul style="list-style-type: none"> • El acceso a evaluaciones es a través de la página web del Mideplan, donde cuentan con un repositorio de las evaluaciones realizadas en el periodo de la agenda de evaluación que comprende cuatro años. Se encuentran más de 30 evaluaciones disponibles. • La aplicación de los resultados en la mejora de políticas públicas cuenta con evidencia de haber sido utilizados para reformular diferentes programas en los informes de las evaluaciones de diseño del sitio web de Mideplan. • Respecto a la difusión de la evaluación, Costa Rica cuenta con una “plataforma nacional de evaluación”, en la cual convergen actores relacionados al desarrollo que se encuentran facultados para realizar acciones de sensibilización y promoción del uso de la evaluación como mecanismos de mejora de la gestión pública. • Sin embargo, el uso de las evaluaciones como mecanismo de rendición de cuentas es uno de los aspectos a mejorar por el Mideplan ya que, según García y Ugalde (2015) pocas veces la información generada trasciende a la discusión en la agenda pública como insumo para analizar la gestión gubernamental.

D. Análisis comparativo entre Guatemala, México y Costa Rica

Con la finalidad de conocer los aspectos de mejora y experiencias que fortalezcan las acciones de evaluación en Guatemala, se realizó un análisis comparativo entre los sistemas de evaluación de los tres países.

Metodológicamente, luego de la revisión de las doce categorías y tres dimensiones determinadas en el capítulo uno para conocer la situación actual de los sistemas de evaluación de los tres países, se definió una valoración⁸ con una escala que mide el

grado de cumplimiento para cada característica de acuerdo con el criterio y revisión realizada (Anexos 4 y 5); posteriormente se realizó un consolidado de la sumatoria de la valoración realizada a cada país y se determinó el grado de institucionalización (Anexo 6) como bajo (menos a 5 puntos), medio (de 6 a 9 puntos) y alto (de 10 a 12 puntos), a partir de esto se presenta la comparativa de los resultados de las tres dimensiones evaluadas por país.

Con base en los resultados presentados en la figura 5 se hace una sumatoria de las dimensiones analizadas de los sistemas de evaluación, a través la cual se genera una escala para determinar el grado de su institucionalización⁹ en los tres países.

⁷ Se puede acceder al repositorio de evaluaciones realizadas por CONEVAL en el apartado de informes de evaluación de la política social de su sitio web en: <https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/>.

⁸ La valoración por categoría se conformó así: 0 = no cumple la categoría; 0.5 = cumple parcialmente la categoría; 1 = cumple totalmente la categoría. A partir de estos resultados se realizó una suma por dimensión y total. Las escalas de valoración y resultados obtenidos por categoría se desglosan los anexos 4 y 5.

⁹ El grado de institucionalización de la evaluación se estableció de acuerdo con el total de puntos obtenidos por todas las categorías y dimensiones de la siguiente forma: 0 a 5 puntos = Bajo; 6 a 9 puntos = Medio; 10 a 12 puntos = Alto. La valoración del grado de institucionalización puede revisarse a detalle en el anexo 6.

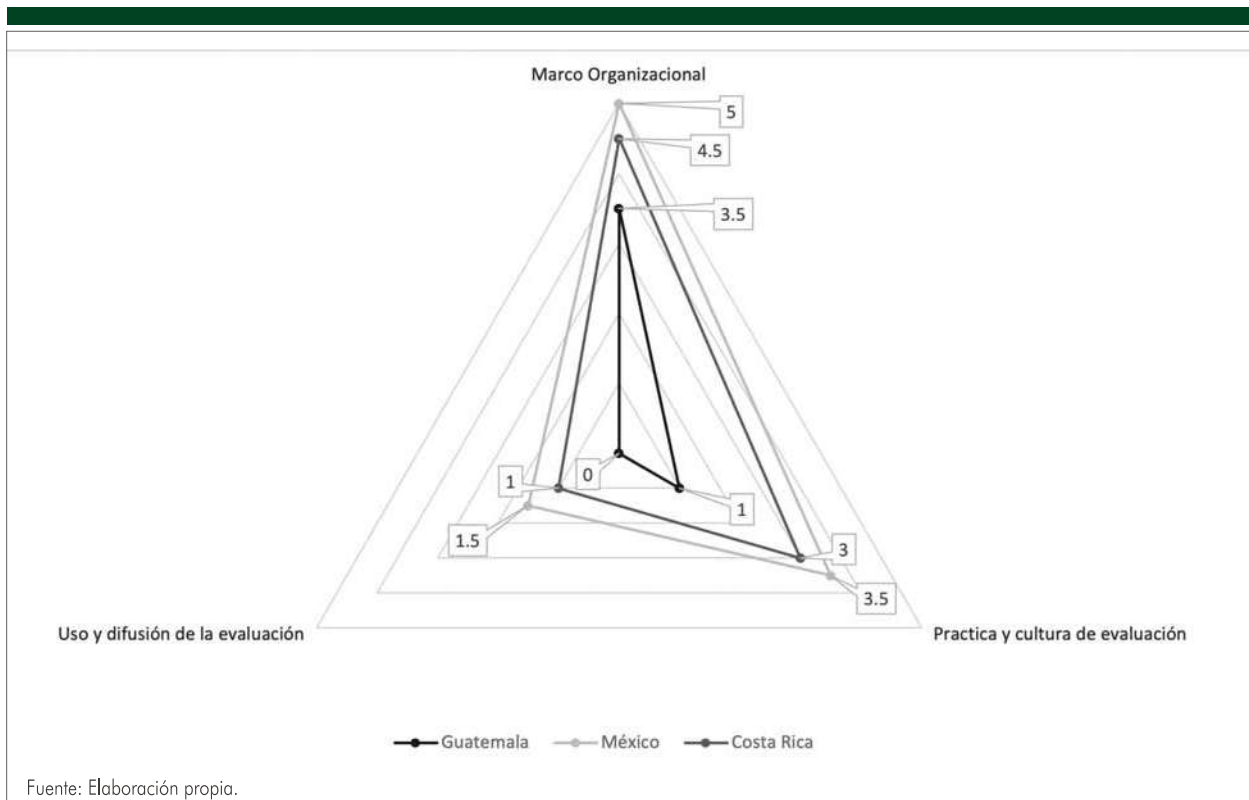


Figura 5. Resultados por dimensión sistemas de evaluación en Guatemala, México y Costa Rica.

Tabla 4. Grado de institucionalización de la evaluación en Guatemala, México y Costa Rica.

País	Entre rector de la Evaluación	Total	Grado de Institucionalización de la Evaluación
Guatemala	Segeplan	4.5	Bajo
México	CONEVAL	10	Alto
Costa Rica	Mideplan	8.5	Medio

Fuente: Elaboración propia.

Como se puede observar en la tabla 4, Guatemala tiene un grado de institucionalización de la evaluación bajo en comparación con los países analizados, presentando muchos retos en materia de evaluación para el país. Cabe destacar que el marco organizativo es la dimensión mejor valorada y este debe ser el punto de partida para una estrategia de institucionalización de un sistema nacional de evaluación, el cual debe ser fortalecido con un presupuesto adecuado y una estructura organizacional con funciones específicas para la evaluación, como se puede destacar en los sistemas de evaluación de México y Costa Rica.

La práctica y cultura de evaluación deben ser implementadas, ya que si no se realizan evaluaciones no pueden ser utilizadas

para la toma de decisiones o la rendición de cuentas. Las experiencias de los otros países pueden ser una referencia. La generación de planes nacionales de evaluación que den un marco para la creación de metodologías con criterios de evaluación establecidos y repositorios con los resultados de las evaluaciones podrían ser aplicados en Guatemala.

En cuanto al uso y difusión de las evaluaciones es el ámbito de menor desarrollo en los tres países, pero que en Guatemala no se realiza. Podrían desarrollarse acciones como la presentación de informes anuales de evaluaciones realizadas al ejecutivo y legislativo, así como difundir la evaluación a través de eventos como la semana de evaluación, dos de las prácticas que se

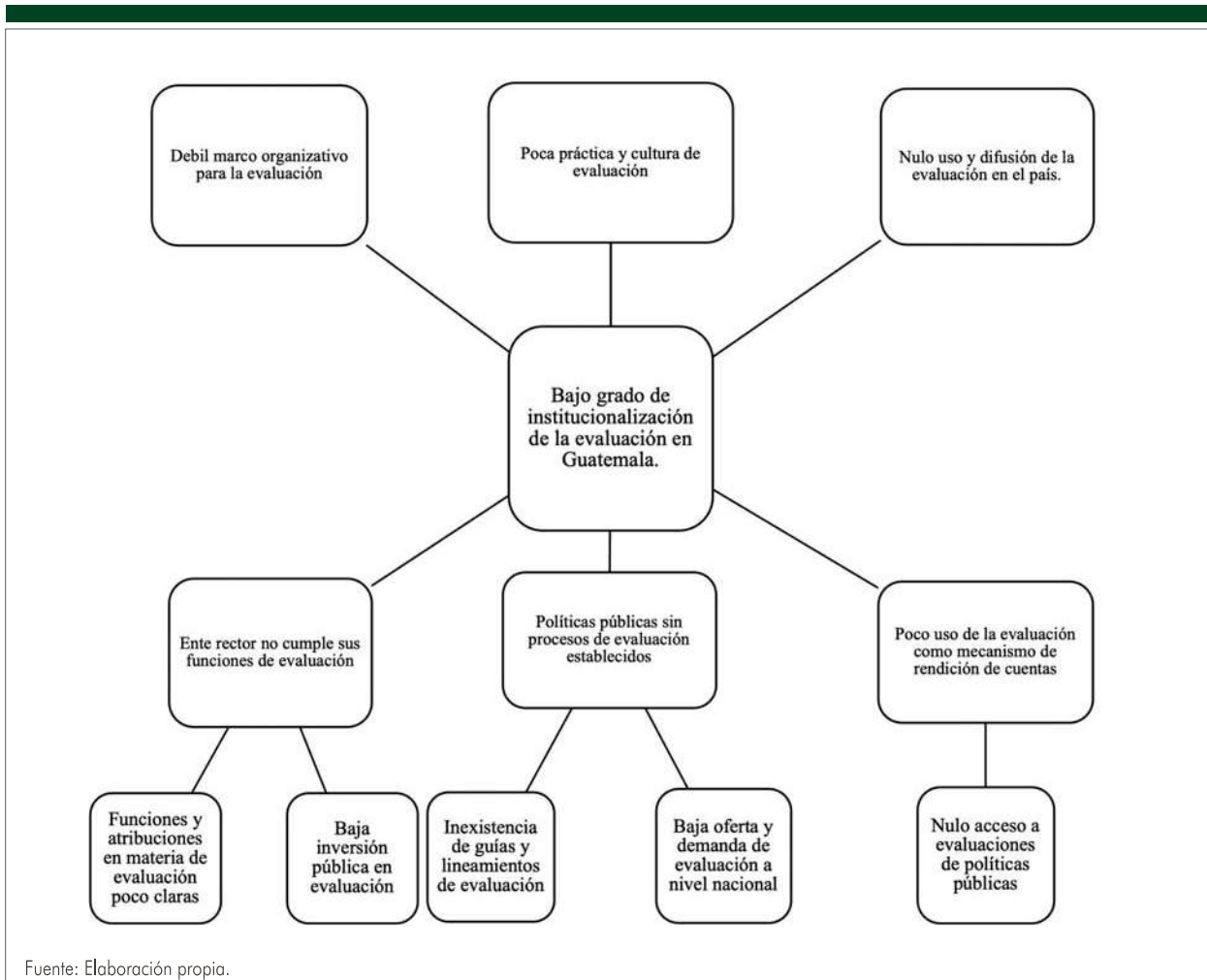


Figura 6. Árbol de problemas.

realizan en México y la creación de una plataforma nacional de evaluación como la existente en Costa Rica, en donde puedan converger distintos actores para difundir y rendir cuentas sobre los procesos de evaluación.

El reto para Guatemala es definir cuál es el modelo adecuado que responda a las necesidades actuales y futuras del Estado en busca de promover las capacidades humanas de su población.

Es importante mencionar que en 2022 el Índice de Capacidades Nacionales de Evaluación presentó los resultados de este diagnóstico para Guatemala y otros países de América Latina. Este índice busca fortalecer las capacidades de los sistemas de evaluación como objetivo principal de la iniciativa, partiendo de un formulario autoadministrado por los actores de evaluación locales sobre cinco dimensiones: i) Estructura institucional, ii)

Oferta de evaluación, iii) Calidad de las evaluaciones, iv) espacio multiagente y v) uso de las evaluaciones (Índice de Capacidades Nacionales en Evaluación -INCE-, 2023).

El INCE¹⁰ realizó esta medición en otros países de la región incluidos México y Costa Rica, y en sus resultados a partir de las cinco dimensiones mencionadas sobre 10 puntos, Guatemala presenta un índice global de 3.23, México 5.83 y Costa Rica 5.72. Este y otros análisis realizados a nivel latinoamericano han servido como sustento bibliográfico y metodológico para el análisis realizado en este ensayo, por lo que si se analizan los resultados obtenido a nivel de Guatemala, se puede verificar que existe una relación entre los puntajes obtenidos, tomando en cuenta que el INCE ha realizado este ejercicio en conjunto con las instituciones nacionales encargadas de la evaluación y con una mayor cantidad de características revisadas.

¹⁰ Los resultados y la iniciativa del INCE pueden ser consultados en: <https://inceval.org/es/explore-data>

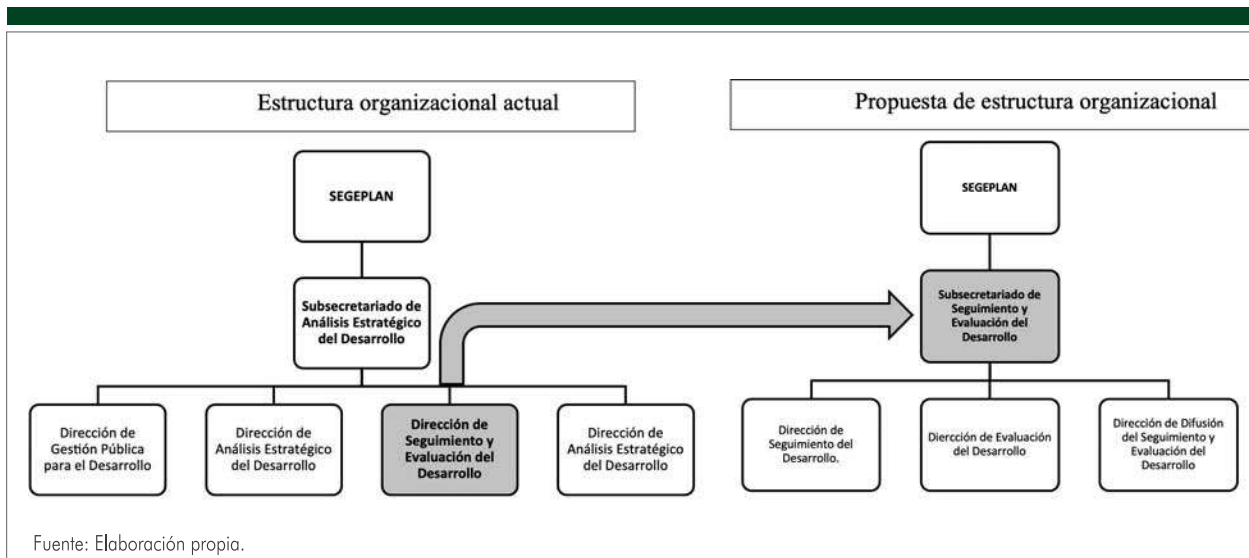


Figura 7. Propuesta de estructura organizacional para la evaluación en Guatemala.

IV. Propuesta: Plan estratégico institucional para la evaluación en Guatemala

Para dar respuesta a los desafíos y responder a las necesidades actuales y futuras del Estado, se presenta la estrategia de institucionalización fundamentada en el fortalecimiento del modelo actual, pero que puede también ser adaptada a otro modelo elegido para Guatemala, ya que este cuenta con líneas de acción específicas que permitan implementar las características propuestas para un sistema nacional de evaluación.

El plan estratégico institucional parte de un diagnóstico que identifica los problemas principales por los que el país tiene un bajo grado de institucionalización de la evaluación. A partir del diagnóstico se definen los objetivos, misión, visión y estructura organizacional para la implementación de una estrategia y plan de acción. Posteriormente, se plantea una teoría de cambio y un marco lógico que permita interpretar, medir y evaluar una cadena de resultados que aporte a la consecución de los objetivos estratégicos planteados.

A. Diagnóstico e identificación del problema

Se parte de la realización de un árbol de problemas identificando el “bajo grado de institucionalización de la evaluación en Guatemala” como el principal factor a mejorar con el plan estratégico institucional.

A partir de la revisión y valoración realizadas a cada dimensión definida para la institucionalización de la evaluación, el árbol de problemas muestra los aspectos a mejorar en cada una de las características evaluadas. El débil marco organizativo, la poca práctica, uso, difusión y cultura de evaluación en el país, tienen

entre sus causas el no contar con funciones claras y un presupuesto específico para la evaluación dentro de Segeplan. Asimismo, la inexistencia de guías y lineamientos de evaluación repercuten en que las políticas públicas nacionales no cuenten con procesos de evaluación y que estas no puedan ser utilizadas como un mecanismo de rendición de cuentas y de toma de decisiones, por lo que estos aspectos identificados deberán ser fortalecidos en el plan estratégico institucional propuesto.

B. Definición del objetivo estratégico y estrategia

Luego de la identificación de las problemáticas existentes que provocan un bajo grado en la institucionalización de la evaluación en el país, se propone una estrategia para implementación de un sistema nacional de M&E, fortaleciendo la estructura actual de Segeplan y partiendo de la definición de sus objetivos estratégicos, visión, misión y una modificación a su estructura actual.

- **Visión:** Ser la secretaría rectora de la evaluación de las políticas públicas en el país, con reconocimiento a nivel regional en organización, implementación y estandarización de los procesos de evaluación para el desarrollo.
- **Misión:** Evaluar los programas y políticas públicas para el desarrollo en el país, con el fin de mejorar sus resultados, apoyando la toma de decisiones y la rendición de cuentas.
- **Estructura Organizacional:** Se propone una modificación de la estructura actual para la evaluación en Guatemala, a partir de una subsecretaría específica dentro de la estructura existente en Segeplan:

<p>Objetivo:</p> <p><i>Mejorar el grado de institucionalización de la evaluación de las políticas públicas en Guatemala.</i></p>	<p>Fortalezas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ente rector con una estructura organizativa establecida • Personal asignado con roles de M&E • Academia con temáticas de evaluación en su oferta académica 	<p>Debilidades:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Funciones de evaluación del ente rector poco claras • Baja inversión en evaluación • Inexistencia de guías y lineamientos de evaluación • Políticas públicas sin procesos de M&E claros y completos • Poca cultura de evaluación en el país • Inexistencia de un sistema nacional de evaluación
<p>Oportunidades:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Instituciones internacionales con interés en fortalecer la evaluación en el país. • Fortalecimiento de capacidades de evaluación • Creación de redes de profesionales en evaluación. • Generación de guías y lineamientos para la evaluación 	<p>Potencialidades:</p> <p>El ente rector en el país cuenta con una estructura establecida y personal con roles de evaluación, por lo que aunado a la academia y con apoyo de la cooperación internacional se pueden generar procesos de fortalecimiento institucional y creación de redes de evaluadores para la generación de lineamiento y guías para la evaluación.</p>	<p>Desafíos:</p> <p>Para mejorar el grado de institucionalización de la evaluación se debe contar con guías y lineamientos específicos, para ello con apoyo de instituciones internacionales, se debe mejorar la inversión en esta materia en el país, que a su vez fortalezca y aclare las funciones de evaluación del ente rector, y se propicien procesos de evaluación que fomente la cultura, demanda y uso de la evaluación en el país.</p>
<p>Amenazas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Cambios políticos afectan sostenibilidad de procesos de evaluación • Poco interés en autoridades en la evaluación de las políticas públicas • Poco fomento por la cultura de evaluación y la rendición de cuentas 	<p>Riesgos:</p> <p>El proceso de institucionalización en el ente rector que cuenta con una estructura y personal establecido puede estar en riesgo debido a los cambios políticos en el país que puede conjugarse con el poco interés de las autoridades en el fomento de la evaluación y la rendición de cuentas en el Estado.</p>	<p>Limitaciones:</p> <p>Es importante evitar que el ente rector de la evaluación permanezca sin funciones claras, presupuesto inadecuado y sin lineamientos para la evaluación, ya que las políticas seguirán sin procesos de M&E, debido a que los cambios políticos y el poco interés de las autoridades para el uso de la evaluación como mecanismo de rendición de cuentas, puede estancar la institucionalización de la evaluación en el país.</p>

Fuente: Elaboración propia.

Figura 8. Análisis FODA.

La propuesta de reestructuración busca fortalecer las capacidades en evaluación de Segeplan y con base en las experiencias exitosas de los países revisados, se propone elevar a la categoría de subsecretariado a la actual dirección de seguimiento y evaluación del desarrollo, con lo que se pretende darle funciones y presupuesto específico para la implementación del plan estratégico propuesto en beneficio de mejorar el sistema nacional de evaluación del país. Esta estructura incluye la creación de tres direcciones específicas para el seguimiento, evaluación y difusión de la evaluación, partiendo de las dimensiones establecidas para la institucionalización de la evaluación presentadas en este ensayo.

Objetivos estratégicos:

1. Fortalecer el marco organizativo de la Segeplan para la evaluación de las políticas públicas.
2. Desarrollar la práctica y cultura de la evaluación a nivel institucional y nacional.
3. Promover el uso y difusión de la evaluación en el país.

• **Estrategia:** Se basa en la herramienta de análisis FODA que identifica componentes internos y externos para definir la estrategia a seguir a partir de las potencialidades, desafíos, riesgos y limitaciones de la institucionalización de la evaluación en Guatemala.

La estrategia propuesta se basa en la potencialidad identificada en Segeplan, ya que la institución cuenta con una estructura establecida, a partir de la cual se pueden buscar alianzas para el fortalecimiento de su estructura y funciones de evaluación. Los desafíos para lograr la institucionalización del M&E se encuentran en la creación de lineamientos específicos para la evaluación y sobre todo en la búsqueda de un presupuesto exclusivo para esta. Los riesgos están en los cambios políticos y el poco interés de las autoridades por los procesos de evaluación de las políticas públicas, lo cual puede limitar que se puedan implementar estrategias que promuevan la mejora del sistema nacional de M&E.

Tabla 5. Plan de acción estratégico.

Objetivos estratégicos	Actividades	Temporalidad	Recursos
Fortalecer el marco organizativo del país para la evaluación de las políticas públicas.	<ul style="list-style-type: none"> • Establecimiento de funciones y atribuciones del ente rector para la evaluación. • Mejorar la inversión destinada a la evaluación. 	2025	<ul style="list-style-type: none"> • Materiales • Humanos • Financieros
Desarrollar la práctica y cultura de la evaluación a nivel institucional y nacional.	<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecimiento de capacidades en evaluación al personal de M&E • Creación de redes de profesionales en evaluación • Creación de guías y lineamientos para la evaluación • Implementación de evaluaciones a políticas públicas 	2027	
Promover el uso y la difusión de la evaluación en el país.	<ul style="list-style-type: none"> • Crear un repositorio de evaluaciones de política de acceso público. • Presentaciones de evaluaciones de políticas a actores relevantes para rendición de cuentas y toma de decisiones. 		

Fuente: Elaboración propia.

• **Plan de acción:**

A continuación, se presenta una propuesta de plan de acción con objetivos y acciones estratégicas a alcanzar que llevarían a mejorar el grado de institucionalización de un sistema nacional de M&E en Guatemala. Para ello, se necesita fortalecer el marco organizativo de Segeplan para especificar sus funciones en evaluación. Actualmente el marco normativo vigente tras la actualización del Reglamento Orgánico Interno de Segeplan en 2019 no proporciona funciones específicas de evaluación de políticas públicas, sin embargo, al proponer una reestructura organizativa, este reglamento deberá actualizarse y establecer funciones claras de evaluación al subsecretariado propuesto.

C. Teoría de cambio y marco lógico

Estas herramientas permitirán pensar con más rigor en el proceso de cambio que debe producirse para alcanzar los objetivos estratégicos, definiendo el proceso de mejora del grado de institucionalización de la evaluación en Guatemala.

• **Explicación narrativa de la teoría de cambio:** Si fortalecemos las capacidades y funciones del ente rector y establecemos procesos evaluación de las políticas públicas, para que la evaluación sea utilizada como un mecanismo de rendición de cuentas, ENTONCES estaremos mejorando el grado de institucionalización de la evaluación de las políticas públicas, PORQUE el marco organizativo estará fortalecido y se promoverá la práctica, cultura, uso y difusión de la evaluación en Guatemala.

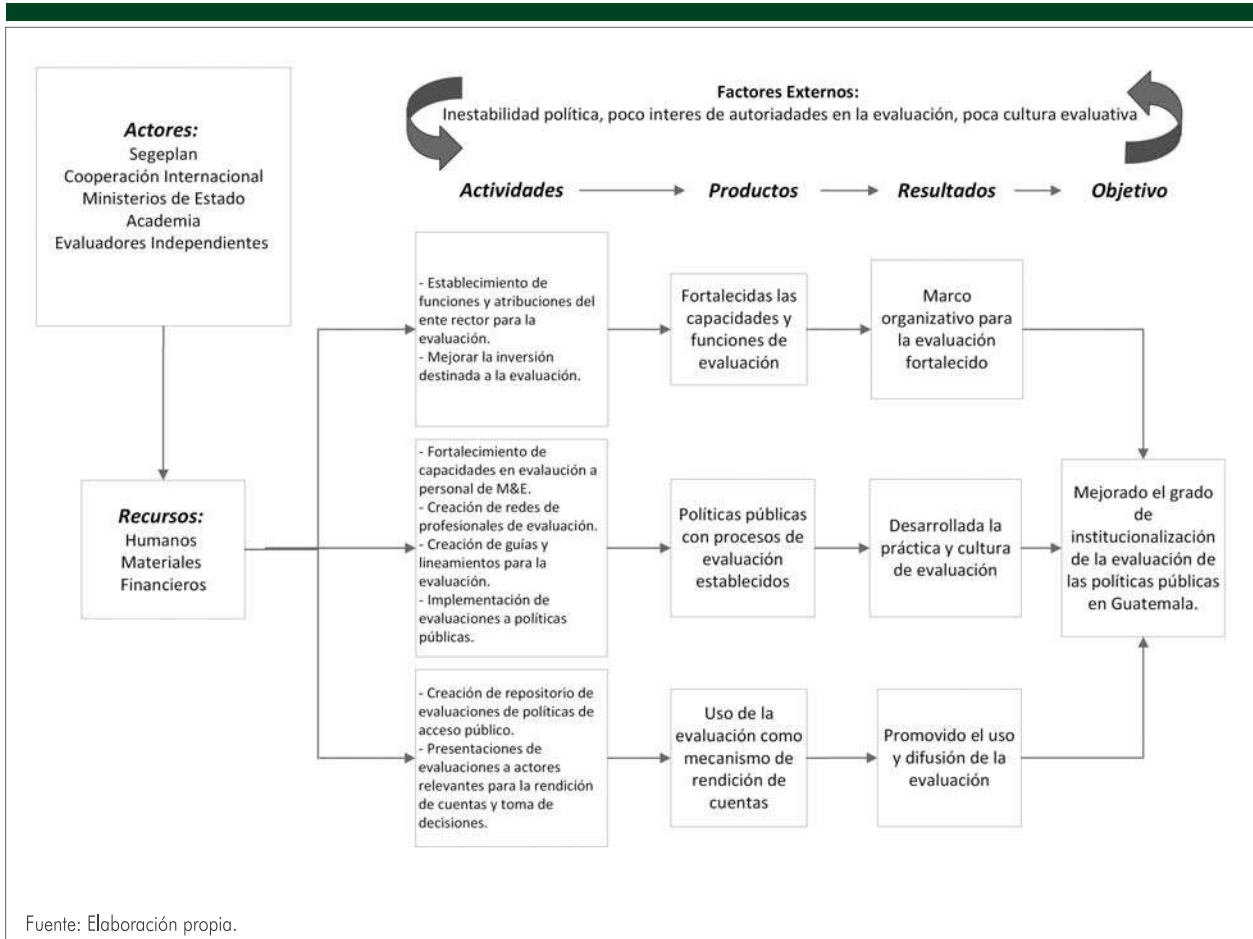


Figura 9. Teoría de Cambio Institucionalización de la Evaluación en Guatemala.

- **Gráfico de la teoría de cambio y su cadena de resultados:** El contar con una teoría de cambio establecida para la mejora del grado de institucionalización de la evaluación en Guatemala, permitirá contar con una guía clara para identificar las acciones específicas a realizar por Segeplan, así como los recursos y actores necesarios para implementar dicha estrategia, y tener presentes los factores externos que pueden afectar la consecución de los productos y resultados esperados.
- **Marco lógico para la institucionalización de la evaluación en Guatemala:** Luego de presentar el plan de acción estratégico para la institucionalización de la evaluación en Guatemala y su teoría de cambio, se presenta un marco lógico que guía la ejecución de las actividades propuestas, definiendo en este la cadena de resultados esperada, así como sus indicadores, metas y fuentes de información, para que los responsables de su implementación puedan medir el grado de ejecución y alcance de los objetivos estratégicos planteados.

Tabla 6. Marco lógico para la institucionalización de la evaluación en Guatemala.

	Indicador	Meta 2027	Fuente de información	Observaciones	Responsable	Producto
OBJETIVO						
Mejorado el grado de institucionalización de la evaluación de las políticas públicas en Guatemala.	% de mejora en las mediciones realizadas al sistema nacional de evaluación.	35 %	Diagnóstico de línea de base, evaluación intermedia, evaluación final. Resultados de mediciones nacionales e internacionales en materia de evaluación.	Los indicadores se basan en la revisión documental y comparativa con otros países de este ensayo.	Subsecretariado de S&E.	Evaluación final, evaluación intermedia, e informes de medición de otros organismos.
RESULTADOS						
1. Marco organizativo para la evaluación fortalecido.	% de cumplimiento de funciones de evaluación.	70 %				
2. Desarrollada la práctica y cultura de evaluación.	% de políticas públicas vigentes que han sido evaluadas.	35%				
3. Promovido el uso y difusión de la evaluación.	# de políticas públicas que han sido reajustadas luego de una evaluación.	18				
PRODUCTOS/ACTIVIDADES						
1.1. Fortalecidas las capacidades y funciones de evaluación.	# de unidades dentro del ente rector con funciones específicas de evaluación.	1	Reglamento interno de Segeplan.	Los indicadores se basan en la revisión documental y comparativa con otros países de este ensayo.	Segeplan.	Evaluación final y reglamento interno.
1.1.1. Establecimiento de funciones y atribuciones del ente rector para la evaluación.	# reglamentos con funciones y atribuciones de la unidad de evaluación.	1				
1.1.2. Mejorar la inversión destinada a la evaluación.	% del presupuesto del ente rector destinado a evaluación.	15 %				
2.1. Políticas públicas con procesos de evaluación establecidos.	% de políticas públicas vigentes con procesos de evaluación establecidos.	70 %	Revisión de política públicas vigentes.	No se necesita una actualización de la política, el encargado de la política y M&E de Segeplan deberán establecer criterios para su evaluación.	Ente encargado de la política pública y Subsecretariado de S&E.	Evaluación final, documentos con planes de M&E de las políticas públicas vigentes.
2.1.1 Fortalecimiento de capacidades en evaluación al personal de M&E.	% de funcionarios encargados de la evaluación cuentan con un certificado en M&E.	90 %	CV y certificados en evaluación de políticas públicas.	El personal actual y contratado a cargo de las evaluaciones de políticas deberá estar certificado.	Subsecretariado de S&E.	Evaluación de final y monitoreo rutinario.
2.1.2 Creación de redes de profesionales en evaluación.	# de redes de profesionales en evaluación nacional creados.	1	Informe de proceso de conformación y actividades desarrolladas.	Las actividades de la red deben de buscar la promoción de la cultura de evaluación en el país.	Red de evaluadores y Subsecretariado de S&E.	Evaluación de resultados y monitoreo rutinario.
2.1.3 Creación de guías y lineamientos para la evaluación.	# de redes de profesionales en evaluación nacional creados.	4	Informe de proceso de conformación y actividades desarrolladas.	Las actividades de la red deben de buscar la promoción de la cultura de evaluación en el país.	Subsecretariado de S&E.	Evaluación de resultados y monitoreo rutinario.
2.1.4. Implementación de evaluaciones a políticas públicas.	# de evaluaciones de políticas y programas realizados.	25	Documentos de evaluaciones realizadas.	Los tipos de evaluación ¹¹ deben definirse en la guía de evaluación y las políticas y programas a evaluar en el plan nacional de evaluación.	Subsecretariado de S&E.	Evaluación de resultados, monitoreo rutinario e informes de evaluación.

¹⁰ Los resultados y la iniciativa del INCE pueden ser consultados en: <https://inceval.org/es/explore-data>

Tabla 6. Marco lógico para la institucionalización de la evaluación en Guatemala.

	Indicador	Meta 2027	Fuente de información	Observaciones	Responsable	Producto
OBJETIVO						
3.1 Uso de la evaluación como mecanismo de rendición de cuentas.	# de reuniones con tomadores de decisiones para el uso de las evaluaciones.	10	Sistematización de procesos de incidencia.	Las reuniones deben ser al menos dos por año: 1 con el presidente del ejecutivo y su gabinete; 1 con la junta directiva del legislativo.	Subsecretariado de S&E.	Evaluación de resultados e informes del legislativo y ejecutivo con el uso de la evaluaciones como rendición de cuentas.
3.1.1 Crear un repositorio de evaluaciones de políticas de acceso público.	# de repositorios de evaluaciones de políticas de acceso público	1	Repositorio digital en la web.	El repositorio deberá contar con guías, planes, informes y todo los recursos referentes a la evaluación en el país.	Subsecretariado de S&E.	Evaluación de resultados y monitoreo rutinario.
3.1.2 Presentaciones de evaluaciones de políticas a actores relevantes para rendición de cuentas y toma de decisiones.	# de eventos de presentación de evaluaciones de políticas públicas y avances del plan nacional de evaluación.	10	Informes de sistematización de eventos.	Las presentaciones deben incluir informes de evaluación relevantes y avances en el PNE y con actores como red de evaluadores, autoridades, cooperación y academia, para promover la difusión de la evaluación en el país.		

Fuente: Elaboración propia.

La revisión de dimensiones y características para la institucionalización de los sistemas de M&E deben ser la base para la operacionalización de las acciones destinadas a establecer un sistema de evaluación en Guatemala, por lo que a partir de las herramientas de planificación, monitoreo y evaluación presentadas, se busca dar un marco de gestión sobre como alcanzar una mejora en el grado de institucionalización de la evaluación en Guatemala, con acciones, resultados y metas claras para poder alcanzar dicho objetivo que favorezcan las acciones de desarrollo en beneficio del bienestar de la población.

Conclusiones

Las acciones destinadas a impulsar el desarrollo humano, que se basan en mejorar las capacidades de las personas para tener mejores oportunidades, tienen como actor con mayor responsabilidad en promover estas acciones al Estado, el cual entre sus funciones esta la promoción del desarrollo y del bienestar de su población. Los Estados han cambiado la forma en la que se generan estas acciones de desarrollo en las últimas décadas, principalmente a través de la nueva gestión pública basada en resultados o para resultados de desarrollo. Este método de administración pública genera acciones de desarrollo a través de cuatro instrumentos principales, como son los planes, políticas, programas y proyectos de desarrollo.

Sin embargo, a nivel nacional los instrumentos de planificación, y en su mayoría las políticas nacionales, no cuentan con procesos establecidos de monitoreo y evaluación que ayuden a reportar sus logros, como un mecanismo de rendición de cuentas y que a su vez identifiquen si las políticas fueron pertinentes, eficientes, eficaces y si sus acciones son sostenibles. Pero sobre todo que ayuden a la toma de decisiones políticas, para la mejora, expansión o modificación de las políticas públicas basándose en evidencia que promueva optimizar las acciones de desarrollo y de bienestar de las personas.

Debido a esto, impulsar los procesos de evaluación de las políticas públicas en el país es fundamental para mejorar las acciones que fomenten el desarrollo humano de la población, y para lograr que dicho sistema este integrado en la gestión pública, este debe ser institucionalizado. Este proceso de institucionalización considera el marco organizacional, la práctica y cultura de evaluación, y el uso y difusión de la evaluación como las variables que pueden determinar el grado en que los sistemas de monitoreo y evaluación dentro de la gestión del Estado ayudan a cumplir los objetivos de un desarrollo basado en la personas.

Por ello, se deben definir rutas para impulsar las mejoras a las acciones de desarrollo y sus instrumentos de planificación, así como la promoción de una cultura de evaluación dentro de las instituciones públicas que fomente tanto la formación de especialistas en evaluación dentro de la administración

pública, así como la investigación en materia de evaluación y gestión para el desarrollo, y que además difunda los resultados de las evaluaciones de políticas existentes. Por ello los conocimientos adquiridos sobre monitoreo, evaluación y metodologías para el desarrollo permiten plantear propuestas para que el Estado garantice sus funciones de desarrollo y que a través de algunas herramientas pueda fortalecer las capacidades de la institución rectora de la evaluación en el país.

Es importante mencionar que, al comparar tres distintos modelos nacionales de evaluación para el desarrollo, Guatemala debe basar estas acciones partiendo del fortalecimiento de las capacidades instaladas en el Estado, en este caso específico de la Segeplan, como la institución que cuenta con un marco normativo y organizacional para impulsar estas acciones, tomando las buenas prácticas y lecciones aprendidas de otros sistemas nacionales, pero no cambiando totalmente el modelo.

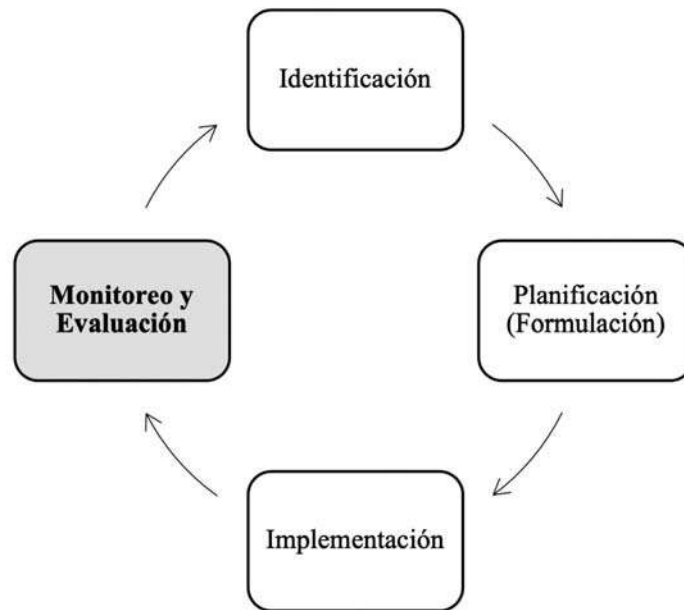
Por ende, este ensayo pretende ser un primer acercamiento para revisar y analizar el sistema de evaluación para el desarrollo en Guatemala, ya que existen diversos estudios de naturaleza similar, pero que no han centrado su análisis en el país exclusivamente. El ensayo presentado tiene limitantes. Una de ellas es que el análisis se ha basado únicamente en la revisión de la documentación disponible y de acceso público, por lo que se espera que a partir de esta primera revisión y en el marco de la especialización que ofrece el Posgrado de Monitoreo y Evaluación de Proyectos Sociales de la Universidad del Valle de Guatemala, este sirva como base para estudios más profundos en los que se puedan analizar otras perspectivas como las de las instituciones del Estado y de los profesionales de la evaluación a nivel nacional.

Bibliografía

- Aquilino, N., Potenza, F., & Rubio, J. (2018). 10 decisiones para construir un sistema de monitoreo y evaluación de políticas públicas. Buenos Aires: CIPPEC.
- Aquilino, N., Rubio, J., & Laffaire, M. (2020). Agencia Federal de Evaluación: Antecedentes y desafíos institucionales. Buenos Aires: CIPPEC.
- Arriola Quan, G. (2007). Desarrollo Humano: una introducción conceptual. Guatemala: Programa del Informe Nacional de Desarrollo Humano PNUD.
- Banco Mundial. (Julio de 2007). Hacia la institucionalización de los sistemas de monitoreo y evaluación en América Latina y el Caribe. Washington.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social -CONEVAL-. (2023). Registro de Evaluadores. Obtenido de CONEVAL: <http://sistemas.coneval.org.mx/REGEVAL/home.action;jsessionid=d45KfG uJdsN+6DH63PzweEcV>
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social -CONEVAL-. (23 de Noviembre de 2022). Normateca. Recuperado el Marzo de 2023, de Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social: https://www.coneval.org.mx/Normateca/MarcoJuridico/Documents/Estatuto_Organico_CONEVAL_23-11-2022.pdf
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social -CONEVAL-. (2023). Semana de la Evaluación en México. Obtenido de CONEVAL: https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Paginas/HOME_semana_de_la_evaluacion.aspx
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social -CONEVAL-. (2023). ¿Quiénes somos? Recuperado el Marzo de 2023, de Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social: <https://www.coneval.org.mx/quienessomos/Conocenos/Paginas/Creacion-del-Coneval.aspx>
- De la Paz Rolón, G. (2021). La institucionalización del Monitoreo y la Evaluación de Políticas Públicas: Una hoja de ruta para la Argentina. Buenos Aires: Universidad San Andrés.
- García, E., & Ugalde, K. (2015). Panorama de los sistemas nacionales de monitoreo y evaluación en América Latina. México: CLEAR.
- Garde Roca, J. (2004). La evaluación de políticas y su institucionalización en España.
- Gobierno de Guatemala. (2019). SEGEPLAN. Obtenido de <http://uij.segeplan.gob.gt/aijp/dmdocuments/ReglamentoOrganicoInterno.pdf>
- Índice de Capacidades Nacionales en Evaluación (INCE). (2023). Mediciones. Recuperado el Marzo de 2023, de INCE: <https://inceval.org/es/explore-data>
- Índice de Capacidades Nacionales en Evaluación (INCE). (2023). Una medición confiable desde una mirada plural. Recuperado el Marzo de 2023, de Índice de Capacidades Nacionales en Evaluación (INCE): <https://inceval.org/es/acerca-del-indice>
- Lázaro, B. (2015). Estudio comparado sobre institucionalización de la evaluación en Europa y en América Latina. Madrid: Programa EUROsocial.
- LEEuw, F., & FURUBO, J. (2008). "Evaluation Systems. What are They and Why Study Them". Evaluation Vol. 14 (2).
- Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica - MIDEPLAN-. (2018). Política nacional de evaluación 2018-2030. Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. San José: MIDEPLAN.
- Naciones Unidas. (2015). Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Nueva York: Naciones Unidas.
- Naciones Unidas. (s.f.). Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo. Obtenido de <https://www.un.org/es/conf/ffd/2002/>
- Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE-BID). (2022). Herramientas prácticas de planeación, seguimiento y evaluación. Guatemala.
- Organización de Estados Americanos -OEA-. (28 de Marzo de 2012). Guía de Estrategias y Mecanismos para la Gestión Pública Efectiva (GEMGPE) - Guatemala. Recuperado el Marzo de 2023, de la OEA: <https://www.oas.org/es/sap/dgpe/gemgpe/guatemala/evaluacion.asp>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE-CAD). (2006). Buenas prácticas recientemente identificadas de gestión para resultados de desarrollo. Paris, Francia: OCDE-CAD.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (2002). Glosario de los principales términos sobre evaluación y gestión basada en resultados. Paris.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (2020). "Mejores criterios para una mejor evaluación - Definiciones revisadas de los criterios de evaluación y principios para su utilización,". Obtenido de OECD DAC Network on Development Evaluation.
- Ortegón, E., Pacheco, J. F., & Prieto, A. (2005). Metodología del Marco Lógico para la planificación, el seguimiento, la evaluación de proyectos y programas. Santiago de Chile: Área de proyectos y programación de inversiones/ Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social.
- Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo -PNUD-. (2015). Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo. Obtenido de <https://www.undp.org/es>
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2010). Informe de Desarrollo Humano 2009/2010. Guatemala: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

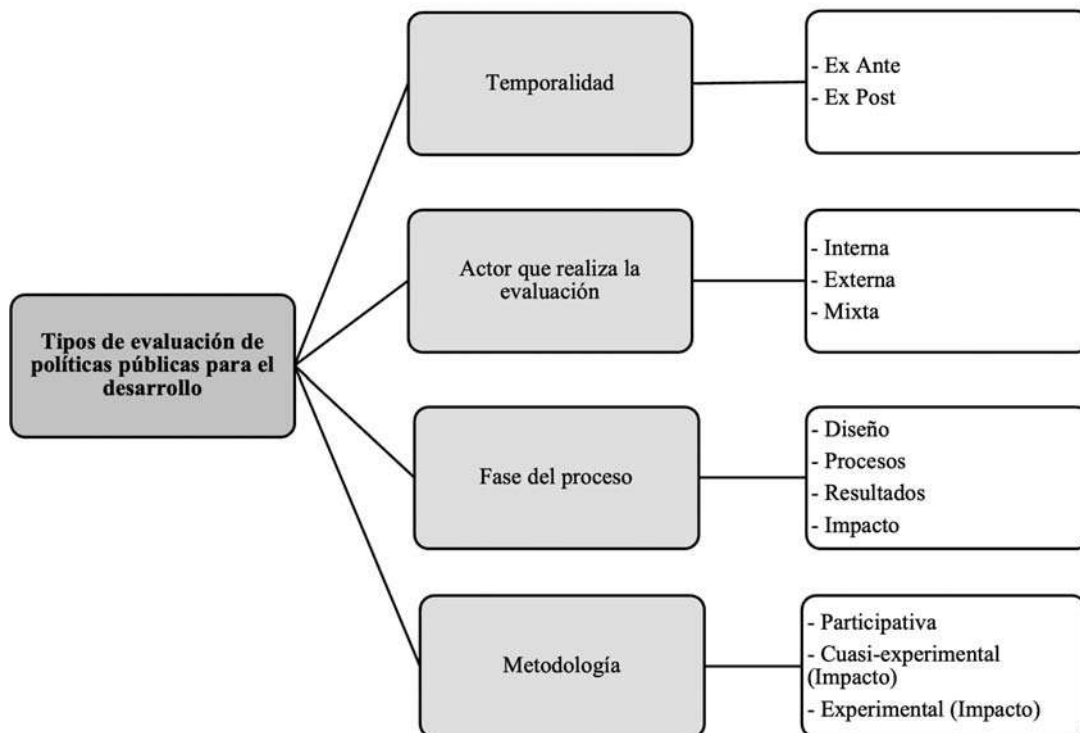
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2023). Informes de Desarrollo Humano. Recuperado el Febrero de 2023, de [hdr.undp.org: https://hdr.undp.org/data-center/human-development-index#/indicies/HDI](https://hdr.undp.org/data-center/human-development-index#/indicies/HDI)
- Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia -SEGEPLAN-. (2017). Guía para Formulación de Políticas Públicas. Guatemala, Guatemala: SEGEPLAN.
- Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia -SEGEPLAN-. (2019). SEGEPLAN. Obtenido de: <http://uiip.segeplan.gob.gt/laip/dmdocuments/ReglamentoOrganicoInterno.pdf>
- Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia -SEGEPLAN-. (2022). Listado de Políticas Públicas Vigentes. Obtenido de CAPP: http://recursos.segeplan.gob.gt/CAPP/documentos/Listado_Politicas_Publicas_vigentes.pdf
- Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia -SEGEPLAN-. (2022). Listado de Políticas Públicas Vigentes. Obtenido de CAPP: http://recursos.segeplan.gob.gt/CAPP/documentos/Listado_Politicas_Publicas_vigentes.pdf
- Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia -SEGEPLAN-. (2022). Rendición de Cuentas 2022: Tercer Cuatrimestre. Guatemala: Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia.
- Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia -SEGEPLAN-. (2022). Sistema Nacional de Seguimiento y Evaluación Guatemala. Obtenido de [The National Evaluation Capacities-UNDP: https://nec.undp.org/publications/sistema-nacional-de-seguimiento-y-evaluacion-guatemala](https://nec.undp.org/publications/sistema-nacional-de-seguimiento-y-evaluacion-guatemala)
- Torres-Rivas, E. (2010). Informe nacional de desarrollo humano 2009/2010. Guatemala: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- World Commission on Environment and Development. (1987). Our Common Future. UN Documents.

ANNEXOS



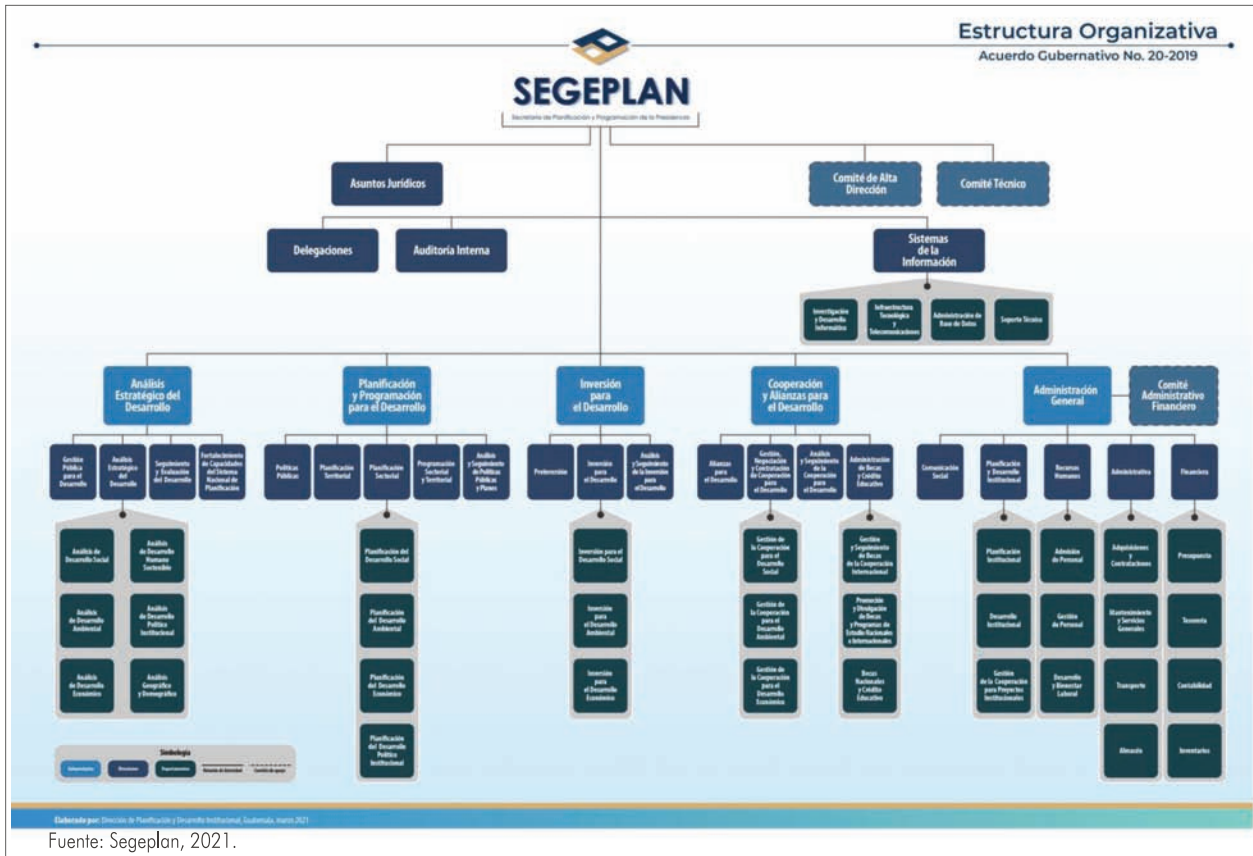
Fuente: Elaboración propia con base en el Manual de Planificación de políticas, programas y proyectos sociales. CIPPEC y UNICEF. Buenos Aires, 2012.

Anexo 1. Ciclo de vida de las políticas públicas.



Fuente: Elaboración propia con base en el Manual de Planificación de políticas, programas y proyectos sociales. CIPPEC y UNICEF. Buenos Aires, 2012

Anexo 2. Tipos de evaluación de políticas públicas.



Fuente: Segeplan, 2021.

Anexo 3. Estructura organizacional de SEGEPLAN.

Anexo 4. Escalas de valoración grado de institucionalización de la evaluación.

Características	Dimensiones	Grado de institucionalización
0 = No cumple con la característica		Bajo = 0 a 5 puntos
0.5 = Cumple parcialmente con la característica	Suma del resultado de las características que la componen.	Medio = 6 a 9 puntos
1 = Cumple totalmente con la categoría		Alto = 10 a 12 puntos

Fuente: Elaboración propia.

Anexo 5. Valoración por categorías sistemas de evaluación.

Dimensión	Características	Guatemala	México	Costa Rica
Marco organizacional	a. Organismo rector a cargo de la evaluación	0.5	1	1
	b. Marco Normativo	1	1	1
	c. Estructura Organizacional	1	1	1
	d. Funciones y Atribuciones	0.5	1	1
	e. Presupuesto	0.5	1	0.5
Practica y cultura de evaluación	f. Guías y lineamientos existentes para la evaluación de políticas públicas	0	1	1
	g. Criterios de evaluación utilizados	0.5	1	0.5
	h. Políticas públicas nacionales con M&E	0	1	1
	i. Oferta de Evaluación	0.5	0.5	0.5
Uso y difusión de la Evaluación	j. Acceso a informes de evaluación en el país	0	1	0.5
	k. Aplicación de resultados para el diseño o reajuste de las políticas públicas	0	0.5	0.5
	l. Utilización de la evaluación como mecanismo de rendición de cuentas	0	0	0
Total		4.5	10	8.5

Fuente: Elaboración propia.

Anexo 6. Valoración por dimensiones y grado de institucionalización de sistemas de evaluación.

País	Institución a cargo de la evaluación de política públicas	Dimensiones			Total	Grado de institucionalización de la evaluación
		Marco organizacional	Practica y cultura de evaluación	Uso y difusión de la evaluación		
Guatemala	Segeplan	3.5	1	0	4.5	Bajo
México	CONVAL	5	3.5	1.5	10	Alto
Costa Rica	Mideplan	4.5	3	1	8.5	Medio

Fuente: Elaboración propia.