

Documento CONPES

CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL
REPÚBLICA DE COLOMBIA
DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN

FORTALECIMIENTO DE LA INSTITUCIONALIDAD DE LA EVALUACIÓN E IMPULSO AL USO DE LAS EVALUACIONES PARA LA TOMA DE DECISIONES EN COLOMBIA

Departamento Nacional de Planeación
Ministerio de Hacienda y Crédito Público
Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones
Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas
Departamento Administrativo de la Función Pública

Borrador¹ 1- 18/03/2022

Bogotá, D.C., fecha de aprobación

¹ Esta es una versión borrador del documento que será eventualmente presentado a consideración del CONPES. Su contenido no es definitivo hasta tanto no haya sido aprobado por el CONPES, una vez cursado el debido proceso. Por lo tanto, su contenido no compromete al Gobierno nacional con la implementación de las acciones e inversiones aquí presentadas.

**CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL
COMPES**

Iván Duque Márquez

Presidente de la República

Marta Lucía Ramírez Blanco

Vicepresidenta de la República

Daniel Palacios Martínez

Ministro del Interior

Marta Lucía Ramírez Blanco

Ministra de Relaciones Exteriores

José Manuel Restrepo Abondano

Ministro de Hacienda y Crédito Público

Wilson Ruíz Orejuela

Ministro de Justicia y del Derecho

Diego Andrés Molano Aponte

Ministro de Defensa Nacional

Rodolfo Enrique Zea Navarro

Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural

Fernando Ruíz Gómez

Ministro de Salud y Protección Social

Ángel Custodio Cabrera Báez

Ministro del Trabajo

Diego Mesa Puyo

Ministro de Minas y Energía

María Ximena Lombana Villalba

Ministra de Comercio, Industria y Turismo

María Victoria Angulo González

Ministra de Educación Nacional

Carlos Eduardo Correa Escaf

Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible

Jonathan Tybalt Malagón González

Ministro de Vivienda, Ciudad y Territorio

Carmen Ligia Valderrama Rojas

Ministra de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones

Ángela María Orozco Gómez

Ministra de Transporte

Angélica María Mayolo Obregón

Ministra de Cultura

Guillermo Antonio Herrera Castaño

Ministro del Deporte

Tito José Crissien Borrero

Ministro de Ciencia, Tecnología e Innovación

Alejandra Carolina Botero Barco

Directora General del Departamento Nacional de Planeación

Laura Milena Pabón Alvarado

Subdirectora General de Prospectiva y Desarrollo Nacional (E)

Amparo García Montaña

Subdirectora General del Sistema General de Regalías

Yesid Parra Vera

Subdirector General de Inversiones, Seguimiento y Evaluación (E)

Lorena Garnica De La Espriella

Subdirectora General de Descentralización y Desarrollo Regional

Resumen ejecutivo

La evaluación de políticas contribuye a una buena administración pública. El Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados hace seguimiento y evaluación de las políticas públicas estratégicas del país. Si bien este sistema se ha consolidado en Colombia desde su creación en 1994, en la actualidad existen retos en el uso de la información de las evaluaciones para la toma decisiones.

De acuerdo con el informe de 2020 sobre institucionalización de la evaluación de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, la mayoría de los países presentan retos significativos en promocionar la evaluación de políticas. Estos retos están principalmente relacionados con el limitado uso de los resultados en la formulación de políticas. Colombia no es ajena a este reto, dado que hay un limitado uso de la información de las evaluaciones para la toma decisiones. A pesar de los procesos de socialización que se realizan de los resultados y las recomendaciones de las evaluaciones, no es del todo claro como estas se integran a la ejecución de la intervención evaluada, ni al ciclo de la política pública y las decisiones presupuestales.

Este documento CONPES tiene como objetivo principal fortalecer la institucionalidad de la evaluación e impulsar el uso de las evaluaciones para la toma de decisiones en el país. Para esto propone fortalecer la oferta de las evaluaciones para generar mayor evidencia sobre el funcionamiento y resultados de las intervenciones públicas. También se buscará fortalecer la demanda de las evaluaciones para que exista una mayor cultura de uso de las evaluaciones, sus resultados y recomendaciones. Y finalmente se propone diseñar una gobernanza institucional que promueva la cultura y capacidad para realizar y usar evaluaciones, mediante la articulación entre la oferta y la demanda.

La política se implementará en un horizonte de tiempo de 4 años (2022-2026) bajo el liderazgo del Departamento Nacional de Planeación, del Departamento Administrativo Nacional de Estadística, las Oficinas Asesoras de Planeación cabezas de cada sector, del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y del Departamento Administrativo de la Función Pública. Su costo estimado asciende a 500 millones de pesos.

Clasificación: C8, C9, H11, H43

Palabras clave: Evaluación, uso de evidencia.

TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	9
1. ANTECEDENTES Y JUSTIFICACIÓN	10
1.1. Antecedentes de la evaluación de políticas públicas en Colombia	10
1.1.1. Años anteriores a 1994	10
1.1.2. Primera Etapa (1994 a 2002).....	11
1.1.3. Segunda Etapa (2002 hasta 2009).....	13
1.1.4. Tercera Etapa (2009 hasta 2014)	15
1.1.5. Situación actual	16
1.1.6. Resumen	19
1.2. Experiencias internacionales	20
1.3. Justificación.....	28
2. MARCO CONCEPTUAL.....	28
3. DIAGNÓSTICO.....	32
3.1. Limitado diseño y ejecución de las evaluaciones	32
3.1.1. No hay suficientes recursos asignados para la generación de evaluaciones.....	32
3.1.2. No hay evaluaciones suficientes	33
3.1.3. Las evaluaciones se concentran en pocos sectores y tipologías	36
3.1.4. Limitado acceso a bases de datos e información	38
3.2. Limitado uso de la información y las evaluaciones existentes	40
3.2.1. Bajo uso de las evaluaciones existentes	40
3.2.2. Los resultados de las evaluaciones no tienen repercusiones	44
3.2.3. La evaluación no es tenida en cuenta adecuadamente desde el diseño de la intervención	46
3.3. Fallas en la institucionalización y formalización de las evaluaciones	47
3.3.1. Baja capacidad institucional para generar evaluaciones.....	47
3.3.2. Limitada cultura de la evaluación en diseño y uso de resultados	50
4. DEFINICIÓN DE LA POLÍTICA	52
4.1. Objetivo general	52
4.2. Objetivos específicos	52
4.3. Plan de acción	53

4.3.1.	Fortalecer la oferta de las evaluaciones para generar mayor evidencia sobre el funcionamiento y resultados de las intervenciones públicas.....	53
4.3.2.	Fortalecer la demanda de las evaluaciones para que exista una cultura de uso de las evaluaciones, sus resultados y recomendaciones	55
4.3.3.	Diseñar una gobernanza institucional que promueva la cultura y capacidad para realizar y usar evaluaciones, mediante la articulación entre la oferta y la demanda.	
	58
4.4.	Seguimiento	59
4.5.	Financiamiento	60
5.	RECOMENDACIONES.....	61
	GLOSARIO.....	63
	ANEXOS	65
	Anexo A. Plan de Acción y Seguimiento (PAS).....	65
	BIBLIOGRAFÍA	68

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Resumen Experiencias Internacionales en evaluaciones.....	24
Tabla 2. Cronograma de seguimiento.....	60

FIGURAS

Figura 1. Proceso de las evaluaciones 18
Figura 2. Ciclo de las Políticas Públicas 29
Figura 3. Ciclo de evaluación versus ciclo de discusión presupuestal 45

GRÁFICOS

Gráfico 1. Valor de procesos adjudicados en Secop II al desarrollo de las evaluaciones (en millones de pesos)	33
Gráfico 2. Número de evaluaciones solicitadas a la DSEPP versus número de evaluaciones priorizadas 2019-2022	34
Gráfico 3. Número de evaluaciones realizadas por la DSEPP 2020-2022	35
Gráfico 4. Total de artículos académicos que incluyen una evaluación de impacto y comparación entre países.....	36
Gráfico 5. Evaluaciones por sector 2001-2021	37
Gráfico 6. Evaluaciones por tipo 2001-2021	38
Gráfico 7. Correlación entre los mecanismos para promover el uso de los resultados y la formalización de la institucionalización de las evaluaciones en países OCDE	41
Gráfico 8. Número de visitas al contenido de evaluaciones en Sinergia	42
Gráfico 9. Número de visitas al módulo de evaluación	43
Gráfico 10. Existe por lo menos una persona que se dedique a realizar analítica de datos	48
Gráfico 11. Personas dedicadas a la analítica de datos por entidad nacional	49
Gráfico 12. Reutilización de datos propios para el desarrollo de políticas públicas basadas en evidencia	50
Gráfico 13. Reutilización de datos compartidos para el desarrollo de políticas públicas basadas en evidencia	51
Gráfico 14. Tipo de aprovechamiento de datos.....	52

SIGLAS Y ABREVIACIONES

3ie	<i>International Initiative for Impact Evaluation</i>
ANDA	Archivo Nacional de Datos
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CAD	Comité de Administración de Datos
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social
Coneval	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
DDDR	Dirección de Descentralización y Desarrollo Regional
DEval	<i>German Institute for Development Evaluation</i>
DIFP	Dirección de Inversión y Finanzas Públicas
DNP	Departamento Nacional de Planeación
DSEPP	Dirección de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas
DVR	Dirección de Vigilancia de las Regalías
FIAPP	Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas
GME	Grupo de Modernización del Estado
GPOR	Gestión Pública Orientada a Resultados
ICBF	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar
ISO	Organismo Internacional de Estandarización
J-PAL	Abdul Latif Jameel Poverty Action Lab
M&E	Monitoreo y Evaluación
NTCGP	Norma Técnica de Calidad de la Gestión Pública
OAP	Oficina Asesora de Planeación
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
ODB	Open Data Barometer
ONGs	Organizaciones No Gubernamentales
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PpR	Presupuesto por Resultados
PTIR	Plan de Transferencia e Implementación de Recomendaciones
Secop	Sistema Electrónico de Contratación Pública
SEN	Sistema Nacional Estadístico

SENA Servicio Nacional de Aprendizaje
SGISE Subdirección General de Inversión, Seguimiento y Evaluación
Sinergia Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados

BORRADOR

INTRODUCCIÓN

A pesar de que el Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados (Sinergia), se ha consolidado en Colombia como una de las fuentes de información más relevantes en materia de seguimiento y evaluación de políticas públicas, existen retos en el uso de la información de las evaluaciones para la toma decisiones. Fortalecer la institucionalidad de la evaluación e impulsar el uso de las evaluaciones para la toma de decisiones basadas en evidencia en el país, es fundamental para tener una mejor administración pública.

Como lo menciona la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OECD) (2020), “**a pesar del creciente interés por la evaluación y el reconocimiento de su contribución para mejorar el diseño y la implementación de políticas públicas, la evaluación de políticas constituye la relación más débil en el ciclo de política**” (pg.27)². En el ciclo de la política pública es necesario realizar evaluaciones estratégicas, que a través de los resultados y recomendaciones producto de estos procesos, permitan establecer acciones orientadas a mejorar, realizar ajustes o finalizar las intervenciones públicas evaluadas. Los resultados y las recomendaciones de las evaluaciones deberían ser incluidos en las discusiones presupuestales de tal forma que soporten con evidencia las decisiones en cuanto a los recursos a asignar para la ejecución de las intervenciones públicas de los próximos años.

Desde su creación en 1994, Sinergia hace seguimiento y evaluación de las políticas públicas estratégicas del país, especialmente aquellas estipuladas en el Plan Nacional de Desarrollo (PND). En cada una de las etapas de Sinergia, se han venido incorporando una serie de medidas que han permitido consolidar la cultura de la evaluación en las entidades del Gobierno nacional y mejorar la calidad de las evaluaciones realizadas. Actualmente el proceso de evaluaciones se rige por el Decreto 1082 de 2015. No obstante, siguen existiendo retos en referencia al uso de los resultados y las recomendaciones de las evaluaciones.

Por lo anterior, el objetivo de esta política es fortalecer la institucionalización de la evaluación en Colombia e impulsar el uso de la información y la evidencia de las evaluaciones para la toma de decisiones. Para esto se establecen tres objetivos de política: (i) Fortalecer la oferta de las evaluaciones para generar mayor evidencia sobre el funcionamiento y resultados de las intervenciones públicas; (ii) fortalecer la demanda de las evaluaciones para que exista una cultura de uso de las evaluaciones, sus resultados y recomendaciones; y (iii) diseñar una gobernanza institucional que promueva la cultura y

² Traducción propia.

capacidad para realizar y usar evaluaciones, mediante la articulación entre la oferta y la demanda

Este documento CONPES consta de seis secciones, incluyendo esta introducción. La siguiente sección contiene los antecedentes y justificación de la política, así como una recopilación de experiencias internacionales. La tercera sección expone los conceptos en las que se basan las acciones para promover el uso de la evaluación en el país. La cuarta sección hace un diagnóstico del estado actual de la oferta y la demanda de evaluaciones en el país. La quinta sección presenta los objetivos de este documento, así como su plan de acción, las estrategias de seguimiento y los recursos para su financiación. El documento cierra con el establecimiento de recomendaciones generales al Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES).

1. ANTECEDENTES Y JUSTIFICACIÓN

1.1. Antecedentes de la evaluación de políticas públicas en Colombia

Este apartado presenta la evolución de las iniciativas de política que han contribuido a crear la institucionalidad de la evaluación y promover el uso de sus resultados en Colombia. Desde la creación de Sinergia hasta hoy, se han implementado una serie de acciones que han fortalecido el proceso y garantizan la calidad de las evaluaciones que se realizan año tras año. Las principales acciones se resumen a través de diferentes etapas en las siguientes secciones. Al finalizar la sección se presentan las razones que justifican la necesidad de la política pública propuesta en este documento CONPES.

1.1.1. Años anteriores a 1994

Con la expedición de la Constitución Política de 1991, se estableció para Colombia, a través del artículo 343, la función de "diseñar y organizar los sistemas de evaluación de gestión y resultados de la administración pública, tanto en lo relacionado con políticas como con proyectos de inversión" con encargo al organismo de planeación que el Gobierno nacional determine más idóneo. A partir de este momento una serie de documentos normativos se han expedido para reglamentar los procesos de seguimiento y evaluación de políticas públicas que han promovido su consolidación hasta el día de hoy.

El Decreto 2167 de 1992³, define al Departamento Nacional de Planeación (DNP) como la entidad técnica del Gobierno nacional responsable de definir y ejecutar el marco conceptual y los procesos para la evaluación de los programas incluidos en el PND. Para tal fin, debía crearse un sistema como marco de referencia para la evaluación de

³ Por el cual se reestructura el Departamento Nacional de Planeación.

intervenciones del Gobierno nacional y de los gobiernos locales, independiente de otros órganos de la estructura de Gobierno.

1.1.2. Primera Etapa (1994 a 2002)

La Ley 152 de 1994⁴ o Ley Orgánica de Planeación, en su artículo 29 establece que corresponde al DNP, en su condición de entidad nacional de planeación, diseñar y organizar los sistemas de evaluación de gestión y de resultados de la administración, tanto en lo relacionado con políticas como con proyectos de inversión, y señalar los responsables, términos y condiciones para realizar la evaluación. Estos sistemas tendrán en cuenta el cumplimiento de las metas, la cobertura y calidad de los servicios, y los costos unitarios y establecerán los procedimientos y obligaciones para el suministro de la información por parte de las entidades. En el mismo artículo se establece que el DNP entregará en el mes de abril de cada año al CONPES un resultado de las evaluaciones que informe la toma de decisiones sobre el plan de inversiones.

El Documento CONPES 2688 de 1994⁵ propuso un esquema para el desarrollo del Sistema Nacional de Evaluación de Gestión de Resultados. Lo anterior resultó en la Resolución 63 de 1994, que crea Sinergia, con el propósito de "*introducir una cultura de evaluación al interior de las entidades y con el objeto de fortalecer la capacidad gerencial del manejo de la inversión pública*". Para desarrollar esta labor se diseñaron dos módulos, el primero, dedicado a la autoevaluación de las entidades en temas de gestión y resultados de la ejecución de las intervenciones públicas, y el segundo, a la evaluación de estas por parte de los ministerios correspondientes junto con el DNP. Durante 1994 se hizo un piloto de autoevaluación y en 1995 se puso en funcionamiento el sistema.

En ese mismo año, la Consejería para la Modernización del Estado y la División Especial de Evaluación del DNP, actual Dirección de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas (DSEPP), lideraron la elaboración del Documento CONPES 2790 de 1995⁶, para promover la Gestión Pública Orientada a Resultados (GPOR). El documento reafirma la necesidad de: (i) mejorar la capacidad institucional a través de herramientas como la planeación estratégica y área estratégica de resultados, el desarrollo de un marco multianual para que las decisiones se tomen a la luz de objetivos de mediano plazo, la asignación de recursos de manera consciente con dicho marco, la especificación de resultados de gestión esperados en términos de metas, y la evaluación de la efectividad de los programas; (ii) fortalecer el manejo presupuestal, dar más importancia a la composición

⁴ Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo

⁵ Disponible en <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/2688.pdf>

⁶ Disponible en <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/2790.pdf>

y eficiencia del gasto; y (iii) exigir resultados, la autonomía administrativa y presupuestal requiere mayor exigencia en el logro y reporte de resultados en áreas estratégicas (Departamento Nacional de Planeación, 1995). Este documento además estableció diferentes instrumentos para la medición de resultados de las estrategias y programas delineados en los PND. Además, profundizó en la nueva relación Estado-ciudadanía, a partir del fortalecimiento de dos aspectos de la administración estatal: capacidad institucional de los organismos y entidades gubernamentales y, la gestión integral con participación ciudadana.

Como resultado del CONPES 2790, se crean los planes indicativos cuatrieniales con planes de acción anuales, como herramientas estratégicas que inician la tarea de seguimiento y evaluación a los compromisos plasmados en el PND 1994-1998 y fueron aplicados en 12 entidades a nivel nacional. Estos planes indicativos se desarrollaron planteando áreas estratégicas, resultados y responsables. Además, se conformaron también Unidades de Gestión, que debían concertar los objetivos y los programas del PND, garantizar una adecuada articulación entre diferentes organismos del Estado y monitorear compromisos a través de los acuerdos de eficiencia.

El Documento CONPES 3002 de 1997⁷ refinó estas herramientas a través de los *Acuerdos de Eficiencia*, que buscaban tener mayor claridad sobre los recursos presupuestales, fijar prioridades de gasto y cumplir con los compromisos previstos. Las entidades públicas con compromisos asociados al PND llevaron a cabo ejercicios de planeación, seguimiento y evaluación en el marco de Sinergia, que promovió la formulación de objetivos, indicadores y metas mucho más rigurosas (Departamento Nacional de Planeación, 1997).

La década de los 90 también se caracterizó por implementar acciones como la elaboración de planes indicativos cuatrieniales, la creación de Unidades de Gestión para concertar y alinear objetivos con PND y los Acuerdos de Eficiencia, relacionadas con resultados, responsabilidades y asignación de recursos. Sin embargo, la falta de claridad en las competencias y responsabilidades que debían asumir las entidades y la crisis fiscal con la que terminó el siglo XX afectó las iniciativas de seguimiento y evaluación de políticas públicas en el país.

A comienzos de la década del 2000, los procesos de seguimiento y evaluación toman más fuerza e importancia para la toma de decisiones de política pública. En el año 2002, con el Documento CONPES 3188⁸, se institucionaliza la evaluación de impacto

⁷ Disponible en <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3002.pdf>

⁸ Disponible en <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3188.pdf>

como instrumento de apoyo en la toma de decisiones de programación y asignación del gasto social, así como en el diseño y formulación de políticas y programas (Departamento Nacional de Planeación, 2002). La institucionalización implicó la definición de un esquema operativo básico, donde el DNP identificaría de manera concertada con las instituciones del sector los programas objeto de evaluación y sometería a consideración del CONPES aquellos priorizados. También se identificaron programas estratégicos a ser evaluados durante una primera fase (del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA)). Si bien el documento menciona que el DNP sería el responsable de difundir, y generar espacios de discusión con las diferentes instituciones públicas y privadas, la población beneficiaria de los programas evaluados, y la ciudadanía en general, no profundiza en el uso de los resultados de las evaluaciones.

La Directiva Presidencial 10 de 2002 y el PND *Hacia un Estado Comunitario para todos* propusieron llevar a cabo una reforma para orientar la gestión pública hacia el logro de resultados, a través del fortalecimiento e institucionalización del seguimiento, la evaluación y la rendición de cuentas de las políticas y programas del Gobierno nacional. Lo anterior como una práctica permanente del Estado para contribuir a mejorar la eficacia y el impacto de las políticas, programas e instituciones públicas, la eficiencia y transparencia en la programación y asignación de los recursos, y estimular la transparencia en la gestión pública, teniendo en cuenta a la ciudadanía.

Esta etapa contó con la descentralización de poderes del Estado, la transición hacia una Nueva Gestión Pública y posteriormente a la GPOR. También, se dieron las primeras experiencias en la construcción de planes indicativos cuatrieniales y en materia de evaluación, que incluyeron evaluaciones de resultados y procesos relacionadas con políticas y programas incluidos en los planes de desarrollo, enfocadas en la eficiencia y eficacia de la administración pública, y los procesos de formulación y ejecución.

1.1.3. Segunda Etapa (2002 hasta 2009)

El Documento CONPES 3294 de 2004⁹, identifica una serie de problemas asociados a Sinergia, debido a la falta de: claridad entre seguimiento y evaluación, incentivos para la demanda de evaluaciones, recursos, mecanismos de difusión y capacidad para hacer evaluaciones. Se establece la carencia de un único marco conceptual y alcance, la ausencia de instancias, vínculos y competencias de las entidades que lo conforman, las fallas en la articulación entre los procesos de planeación, presupuestación y evaluación, y la falta de calidad y oportunidad en la información (Departamento Nacional de Planeación, 2004). En ese sentido, este documento propone una

⁹ Disponible en <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3294.pdf>

reforma a Sinergia. Para el caso de seguimiento a resultados, los PND debían establecer metas e indicadores de resultado, consistentes con las asignaciones presupuestales, definidos con cada ministerio y sometidos a aprobación del CONPES. Dichos indicadores se debían incluir en el sistema, y a través de estos se realizaba seguimiento a la evolución de los sectores en el mediano y largo plazo. En cuanto a las evaluaciones, se puso en marcha el componente evaluaciones focalizadas para realizar valoraciones exhaustivas y sistemáticas de las principales intervenciones del Estado para determinar sus efectos, así como para establecer su relevancia, eficiencia, eficacia, impacto y sostenibilidad. Con este componente se buscaba obtener evidencia que permitiera mejorar las decisiones de política dirigidas a modificar un programa, una institución existente o diseñar una nueva política pública.

El PND 2006-2010 *Estado Comunitario: Desarrollo para todos* incluyó un anexo de metas que le dio fortaleza política a Sinergia. Además, con la Ley 1151 de 2007¹⁰, se oficializa la creación del Comité Intersectorial de Evaluación de Gestión y Resultados (art. 132), como una instancia para establecer las prioridades de evaluación de programas (definir una agenda de evaluaciones para el cuatrienio la cual era sometida a aprobación del CONPES), aprobar metodologías y su alcance, y considerar los resultados para contribuir a mejorar los procesos de formulación de políticas. Para garantizar que las evaluaciones correspondieran a las necesidades de información para la toma de decisiones de política y presupuestal, formaban parte de este Comité el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el DNP, la Presidencia de la República y las cabezas sectoriales de los programas a evaluar. Para obtener los recursos de las evaluaciones se incluía una normativa en el Estatuto Orgánico del Presupuesto que garantizaba dicho financiamiento, provenientes de los recursos asociados para cada programa. Sin embargo, y a pesar de los resultados alcanzados en referencia a diferentes temas sectoriales de evaluaciones y la participación de ministerios y entidades en el proceso de discusión y definición de temas y metodologías, el artículo fue derogado lo que eliminó este Comité.

El Documento CONPES 3515 de 2008¹¹ emite concepto favorable para contratar un empréstito externo con la Banca Multilateral para fortalecer la información pública, el seguimiento y la evaluación, para la gestión por resultados en el país. Estaba destinado a mejorar la eficiencia y la eficacia en el uso de los recursos públicos, y garantizar la vinculación de las etapas que conforman en ciclo de la política pública: planeación, presupuestación, ejecución, seguimiento y evaluación (Departamento Nacional de Planeación, 2008). Como resultado se rediseñaron los componentes de Sinergia (seguimiento y evaluación), se incorporó el concepto de presupuesto de inversión por resultados, la agenda

¹⁰ Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010

¹¹ Disponible en <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3515.pdf>

anual y cuatrienal de evaluaciones, los informes al Congreso, nuevos métodos de rendición de cuentas, y la redefinición de arreglos institucionales para el funcionamiento del sistema. Este proceso, promovió el posicionamiento del sistema a través de una visión integral de la manera como las entidades y los diferentes actores contribuyen a la consecución de los compromisos sectoriales adquiridos por el Gobierno nacional y a las políticas transversales del PND. Así mismo, se revisaron los procesos de las evaluaciones.

Durante esta etapa se consolidó institucionalmente Sinergia y se lograron avances significativos en la diferenciación entre los componentes de seguimiento y evaluación de las políticas públicas. También se fortalece la capacidad técnica, gracias a asesorías y cursos de capacitación, además de la participación de Sinergia en la Red de Monitoreo, Seguimiento y Evaluación, liderada por el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial. Durante esta etapa se crea la agenda anual de evaluaciones y se inician los concursos de méritos para la contratación de entidades ejecutoras de las evaluaciones y la estandarización de las metodologías y tipos de evaluación (institucionales, procesos, resultados e impacto).

1.1.4. Tercera Etapa (2009 hasta 2017)

La Ley 1450 de 2011, mediante la cual se expidió el PND 2010-2014 *Prosperidad para todos*, le dio a Sinergia un papel protagónico para la toma de decisiones basadas en evidencia. En el artículo 228 estableció que el seguimiento del Plan Nacional de Desarrollo y la evaluación de las políticas públicas se realizaría a través del Sinergia, en aras de alcanzar los objetivos del PND y valorar las intervenciones del Estado "...para los procesos de diseño y ajuste de las políticas y de la asignación de recursos públicos" (Ley 1450 de 2011., pág. 541).

Adicionalmente, el Decreto 1290 de 2014¹², posteriormente incorporado en el Decreto 1082 de 2015¹³, del sector planeación, presenta a Sinergia como un sistema de información de calidad para la toma de decisiones. Con esto se establece que Sinergia permite mejorar la efectividad de la formulación y ejecución de las políticas del PND, a través de los procesos de seguimiento a sus avances y los principales programas de gobierno, como la evaluación de las políticas e intervenciones estratégicas.

Frente a las decisiones de presupuesto, el Decreto 1068 de 2015¹⁴, en su artículo 2.8.1.3.3., establece que, en los Comités Sectoriales de Presupuesto se consultará las evaluaciones realizadas por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el DNP. Se

¹² Por el cual se reglamenta el Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados Sinergia-

¹³ Por medio del cual se expide el decreto único reglamentario del sector administrativo de planeación nacional

¹⁴ Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público

buscaba con esto que los resultados y las recomendaciones de las evaluaciones contribuyeran a los procesos de discusión y decisión de los recursos a asignar en cada presupuesto a programas y políticas públicas. Sin embargo, esto no se ha hecho en la práctica.

El Decreto 2189 de 2017¹⁵ establece las funciones de la DSEPP. En cuanto a evaluaciones, las tres responsabilidades fundamentales son: (i) Establecer el tipo de evaluación, los cronogramas de ejecución y de resultados de las evaluaciones focalizadas, las fuentes de financiamiento y el marco institucional en el que se desarrollarán, las políticas, programas y proyectos definidos como prioritarios; (ii) brindar apoyo técnico en materia de seguimiento, evaluación y mejoramiento de las prácticas gerenciales en las entidades y organismos de la administración pública; y (iii) desarrollar, desde el punto de vista conceptual, las herramientas, instrumentos y metodologías de seguimiento y evaluación que permitan orientar la gestión pública al logro de resultados.

En este periodo se destacan avances en cuanto a la especialización del grupo de evaluaciones (inclusión de un estadístico y líderes temáticos para el diseño y supervisión de las evaluaciones), y la estandarización de los procesos de diseño, desarrollo y socialización de las evaluaciones de Sinergia, en el marco del Sistema de Gestión de Calidad bajo las normas ISO¹⁶ 9001: 2008 y NTCG¹⁷ 1000: 2009. Lo anterior define las etapas y criterios técnicos mínimos requeridos para la ejecución de las evaluaciones. También se crea un Plan de Transferencia e Implementación de Recomendaciones (PTIR), para el uso de las recomendaciones que resultan de las evaluaciones por parte de las entidades ejecutoras de los programas e intervenciones, el cual se revisa y valida con las direcciones técnicas (DT) del DNP para su implementación.

1.1.5. Situación actual

Dado lo anterior, se evidencia que desde 2014 hasta la actualidad el proceso de evaluaciones de políticas públicas se ha caracterizado por el aumento de la capacidad técnica y la apropiación de metodologías de evaluación, que ha estado acompañado por alianzas con entidades como el *International Initiative for Impact Evaluation* (3ie), la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIAPP), el *German Institute for Development Evaluation* (DEval) y ONU Mujeres¹⁸, entre otros. Se han integrado nuevos instrumentos para la recolección de información cualitativa como cartografía social, estudios de caso y observaciones etnográficas, bajo la orientación

¹⁵ Por el cual se modifica la estructura del Departamento Nacional de Planeación

¹⁶ Organismo Internacional de Estandarización.

¹⁷ Norma Técnica de Calidad de la Gestión Pública

¹⁸ Organización de las Naciones Unidas que desarrolla programas, políticas y normas con el fin de defender los derechos humanos de las mujeres y garantizar que todas las mujeres y las niñas alcancen su pleno potencial

y la experiencia de asesores cualitativos, para fortalecer y complementar los análisis y resultados de la evaluación. Con el apoyo de ONU Mujeres, se capacitó a los líderes de evaluaciones y se elaboró una guía con lineamientos para la inclusión del enfoque de género en las evaluaciones. Asimismo, se ha fortalecido el uso de información secundaria y la capacidad interna del equipo para realizar evaluaciones con el acompañamiento de aliados como el 3ie¹⁹, lo que ha contribuido a ser más eficientes en el uso de los recursos y a mejorar las evaluaciones en Colombia.

El desarrollo de una evaluación, desde la selección de la intervención a ser evaluada, hasta que se finaliza, toma alrededor de un año y medio. El proceso de la agenda anual de evaluaciones comienza con la solicitud de requerimientos de evaluación a las cabezas de sector a través de las Oficinas Asesoras de Planeación (OAP) y a las DT del DNP en noviembre de la vigencia anterior. Una vez se han recibido las solicitudes, comienza un proceso de depuración de las intervenciones que serán objeto de evaluación. La agenda también puede incluir evaluaciones que hayan sido establecidas en leyes, en documentos CONPES y en el PND.

Una vez aprobada la agenda por la dirección del DNP, se conforma el comité de diseño para delinejar cómo se llevará a cabo la evaluación y definir el alcance de estas. En el segundo semestre comienza el proceso de contratación, para aquellas evaluaciones en donde se definió que se contrataría a un equipo consultor, y se da inicio a la ejecución de las evaluaciones. Una vez finaliza la evaluación, a mediados de la siguiente vigencia, se comienza el proceso de socialización de los resultados y recomendaciones de las evaluaciones, presentándolos a los actores relevantes, enviando los informes de resultado y publicándolos en la página de Sinergia.

Actualmente, el ecosistema de evaluación en el país se compone de diferentes actores y relaciones (ver Figura 1). La DSEPP tiene el mandato legal de realizar las evaluaciones de políticas públicas a nivel nacional. Para llevar a cabo este proceso, se relaciona con las diferentes DT del DNP y con las entidades cabezas de sector del orden nacional. Se espera que el resultado de las evaluaciones sea usado por estos actores y también por la ciudadanía en general.

De manera complementaria, algunas entidades públicas del orden nacional realizan evaluaciones de sus intervenciones, en algunas ocasiones solicitando acompañamiento técnico a la DSEPP, que posteriormente harán parte del repositorio de evaluaciones del DNP y que permiten hacer más eficientes los recursos asignados a las evaluaciones. Este ecosistema incluye también a la Banca Multilateral, que realiza evaluaciones sobre sus operaciones de crédito en el país y apoya, a través de recursos técnicos y financieros, la

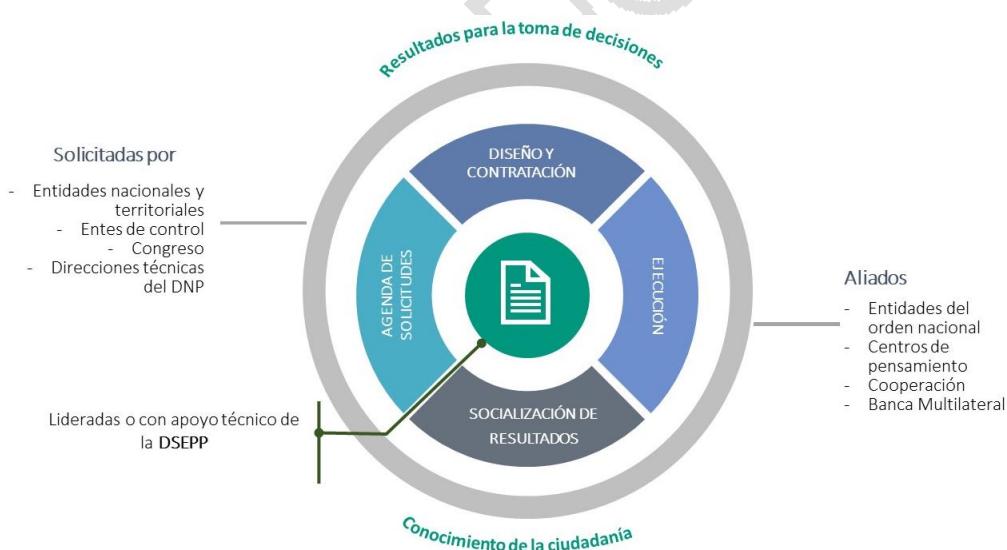
¹⁹ La DSEPP es miembro del 3ie.

realización de evaluaciones en Colombia, acción similar a las que adelantan las entidades de Cooperación internacional en el país.

La academia y los centros de pensamiento son también un aliado clave para realizar evaluaciones de las intervenciones públicas por iniciativa propia o en equipo con alguna firma consultora. En el ecosistema también se encuentran las organizaciones no gubernamentales (ONG) que desarrollan evaluaciones de diferente índole. Las firmas de consultoría o consultores independientes son actores importantes, quienes llevan a cabo varios de los procesos de evaluaciones que se quieren realizar desde el sector público y privado.

En este ecosistema también participan los entes de control quienes solicitan evaluaciones y resultados de las mismas para sus propios procesos, así como el Congreso de la República, que viene incluyendo en sus proyectos de ley el requerimiento para realizar evaluaciones para determinadas políticas y, por último, la ciudadanía que a través de las evaluaciones conoce los resultados de las intervenciones del Gobierno nacional.

Figura 1. Proceso de las evaluaciones externas



Nota: las evaluaciones internas presentan las mismas etapas del proceso que las evaluaciones externas con excepción de la etapa de contratación.

Fuente: DSEPP (2021).

Finalmente, el Decreto 1893 de 2021²⁰ establece una nueva Subdirección General de Inversiones, Seguimiento y Evaluación (SGISE) que busca generar articulación entre los procesos de seguimiento y evaluación, con las decisiones presupuestales. En el artículo 63, punto 5, se establece como función de la DSEPP "Apoyar los procesos de elaboración

²⁰ Por el cual se modifica la estructura del DNP.

del presupuesto, mediante los informes de seguimiento y evaluación que permitan priorizar las políticas públicas, planes, programas y proyectos a ser financiados” (Decreto 1893 de 2021, pág. 64).

1.1.6. Resumen

Las capacidades institucionales de las entidades públicas inciden favorablemente en la calidad de las políticas públicas. Estas capacidades contribuyen a hacer políticas más estables, con mejor implementación y reduciendo riesgos de captura de rentas en la ejecución de recursos públicos (Santiso & Dayton-Johnson, 2012) (Punton, 2016). En ese mismo sentido, fortalecer la institucionalidad de la evaluación promueve su implementación y su uso (OCDE, 2020). Colombia, a través de la DSEPP del DNP ha construido una institucionalidad para la evaluación a través de normas, políticas y un proceso para realizar evaluaciones que le han permitido posicionarse como un referente en el tema.

Las evaluaciones han alcanzado niveles de especialización y tecnicismo con el paso del tiempo. En el país se han realizado evaluaciones para programas y políticas de diferentes sectores del Gobierno nacional, que incluyen recolección de información cuantitativa y cualitativa, nuevas metodologías de análisis y mediante diferentes mecanismos de financiación y apoyo técnico, lo cual le ha permitido al DNP responder a la demanda por más evaluaciones, resultados y recomendaciones para la toma de decisiones. A partir de esta experiencia, entidades como Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y Prosperidad Social realizan las evaluaciones, fortaleciendo la cultura de la evaluación en Colombia.

Además de garantizar el tecnicismo y la calidad de la evaluación, el proceso también se ha enfocado en la socialización y uso de resultados, incluyendo herramientas como ficha técnica, resumen ejecutivo, video e infografías que faciliten el proceso de difusión de los resultados para los tomadores de decisiones. De manera complementaria, algunas de las evaluaciones han participado en espacios técnicos con entidades del Gobierno nacional, universidades, centros de pensamiento y organismos multilaterales para dar a conocer los principales resultados y recomendaciones, promoviendo su uso y apropiación.

Las evaluaciones son cada vez más frecuentes. Anualmente se reciben cerca de 100 solicitudes de evaluación, además de aquellas que son requeridas en los planes de desarrollo y en los documentos CONPES, de las cuales se ejecutan en promedio 13 evaluaciones.

A pesar de la respuesta dada por el DNP, siguen siendo necesarias más evaluaciones, en un periodo de tiempo más corto, bajo diferentes esquemas de ejecución (a través de terceros por concurso de méritos, en alianza con universidades, ONGs o investigadores o con organismos multilaterales), que promuevan el uso y fortalecimiento de la información de carácter administrativo de la intervención. **Asimismo, es necesario**

promover el uso de las evaluaciones realizadas, garantizar la implementación de las recomendaciones de las evaluaciones, acompañado de un proceso de seguimiento de tal forma que se realicen los ajustes necesarios en el diseño y ejecución del programa o política pública evaluada.

Llevar a cabo estas acciones contribuirá a fortalecer la institucionalidad de la evaluación en Colombia, a que en cada vigencia se realicen más y mejores evaluaciones, por diferentes entidades del Gobierno bajo los lineamientos del DNP, garantizando el tecnicismo y la calidad en cada proceso, de tal forma que los resultados y las recomendaciones retroalimenten el ciclo de la política pública y sean efectivas en el logro de los objetivos planteados y el propósito por el cual fueron diseñadas y ejecutadas. Llevará a que los procesos de evaluación no se conciban como auditorías, si no como procesos técnicos para ser un Estado más eficiente y eficaz en el uso de recursos.

1.2. Experiencias internacionales

Diferentes países han adoptado diversas estrategias para crear la institucionalidad de la evaluación y promover su uso para tomar decisiones basadas en evidencia que permitan diseñar, ajustar e implementar políticas, mejorar la asignación de los recursos y fortalecer el proceso de rendición de cuentas. De forma general, de acuerdo con la OCDE (2020), los países muestran un compromiso fuerte con la evaluación de políticas, sin embargo, implementarla todavía es un reto para muchos. En el **¡Error! No se encuentra el origen de la referencia.** se presenta un resumen sobre las experiencias internacionales en la institucionalización de la evaluación y el uso de sus resultados para la toma de decisiones.

En el Reino Unido, Canadá y Estados Unidos son las oficinas del tesoro y de presupuesto quienes dan los lineamientos para realizar las evaluaciones que son desarrolladas por cada una de las entidades responsables de las políticas y programas. Estas evaluaciones buscan que los gobiernos cuenten con evidencia para la toma de decisiones, además de tener políticas y programas públicos efectivos con base en los resultados de estos procesos. Complementario al uso de las evaluaciones, el Reino Unido cuenta también con una red de centros independientes que apuestan por la necesidad de producir, compartir y usar evidencia de alta calidad para la toma de decisiones por parte del gobierno y las entidades públicas.

En México a través de Ley de Presupuesto Federal de 2001, se determinó que todos los programas federales sociales debían contar con evaluaciones externas anuales, lo que tuvo varios efectos. En primer lugar, lo dispuesto en esta ley llevó a la obligación de realizar evaluaciones para generar evidencia sobre los programas sociales, proporcionando información para mejorar el diseño o implementación de los programas evaluados, mejorar

el proceso de toma de decisiones y fortalecer el proceso de rendición de cuentas. En segundo lugar, con el propósito de cumplir con lo contemplado en esta ley, se propició la creación de unidades de evaluación al interior de los ministerios, lo que con el tiempo fue generando un cambio de cultura en materia de evaluación y un fortalecimiento de las capacidades técnicas de estos equipos.

Adicionalmente, en el año 2005, con la Ley General de Desarrollo Social, se dio continuidad a la obligación de que se evaluaran externa y anualmente los programas sociales y se creó el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), que tiene dentro de sus funciones principales normar y coordinar la evaluación de la Política Nacional de Desarrollo Social y las políticas, programas y acciones que ejecuten las dependencias públicas. Con la creación de Coneval, México logró construir un marco institucional sólido capaz de impulsar la realización de las evaluaciones bajo criterios de calidad y favoreciendo el uso de estas.

Para el caso de Chile, Costa Rica y Brasil, quienes están encargados de las evaluaciones están dentro de las entidades responsables de planeación o presupuesto con el objeto de contar con evidencia para la toma de decisiones, hacer más eficiente el uso de los recursos y mejorar la gestión pública. En Chile, es la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda, la encargada de realizar las evaluaciones y en esas evaluaciones emite una calificación de desempeño para la intervención evaluada. En Costa Rica, el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, cuenta con el Sistema Nacional de Evaluación y, en Brasil, es el Ministerio de Planeación, Presupuesto y Gestión y su Secretaría de Planeación e Inversiones Estratégicas, la responsable del Sistema de Monitoreo y Evaluación. En Suráfrica quien prioriza y lleva a cabo las evaluaciones es el Departamento de Planeación, Monitoreo y Evaluación, para que las decisiones importantes se tomen a partir de evidencia actual, relevante, correcta y completa.

En cuanto al uso de la evidencia resultante de las evaluaciones, los países han adoptado diferentes medidas orientadas a promover el uso de las evaluaciones. México y Canadá que han incorporado la evaluación desde el diseño de las intervenciones. México, además de realizar evaluaciones ex post de los programas sociales implementados para proveer evidencia en diferentes momentos de la implementación, también ha dispuesto hacer evaluaciones de diseño a todos los programas nuevos, con el propósito de identificar si estos han sido bien diseñados y cumplirán con los objetivos propuestos. En Canadá, por ejemplo, todos los programas financiados con recursos públicos deben ser evaluados cada cinco años.

Otras de las medidas adoptadas para fomentar el uso de las evaluaciones consisten en entregar los resultados y recomendaciones a las entidades responsables de los programas y políticas para que estas elijan cuales serán implementadas. En el caso de Costa Rica la institución encargada de la intervención formula un Plan de Acción, que define pasos, actividades y recursos necesarios para adoptar las recomendaciones de las evaluaciones, además hace seguimiento a su cumplimiento.

En México los evaluadores presentan a los responsables de ejecutar el programa **las recomendaciones y estos deciden cuales acogen**. Posteriormente, se construye el Mecanismo de Seguimiento de Aspectos Susceptibles de Mejora, que posibilita el seguimiento de las recomendaciones de las evaluaciones. Este Plan se hace público y el seguimiento a su cumplimiento lo realiza Coneval. México cuenta también con un indicador que mide el uso de las evaluaciones, para monitorear periódicamente si la evidencia generada se está utilizando; la fuente de información más importante de este indicador es el Mecanismo de Seguimiento de Aspectos Susceptibles de Mejora.

Además, México incorporó un esquema de reconocimientos públicos que se entrega a las instituciones que han producido y usado la evidencia de las evaluaciones para mejorar las políticas públicas. Con esto se logra no solo impulsar el desarrollo de evaluaciones bajo criterios de calidad, sino también promover el uso de la evidencia generada.

La evidencia generada por las evaluaciones se vincula al ciclo presupuestal para optimizar la asignación de los recursos públicos. En Estados Unidos, las agencias son responsables de generar evidencia interna y cada año deben entregar un informe de evaluaciones a la *Office of Management and Budget* con el propósito de incluir evidencia al momento de solicitar presupuesto. En el caso de Canadá, los recursos se asignan en función de los resultados de las evaluaciones y se presentan al Ministerio de Hacienda, al Parlamento y a la ciudadanía. En ese sentido, cada cinco años se evalúan todos los programas que son financiados y no se renueva la financiación para aquellos programas que no dan los resultados esperados o son ineficientes. En Chile, los resultados de estas evaluaciones son enviados a la Comisión Especial Mixta de Presupuestos para ser considerados dentro del proceso de discusión presupuestaria. En Brasil, las evaluaciones alimentan la discusión del Plan Plurianual de Inversiones del país.

A través de esta revisión se identificaron diferentes instrumentos e instancias que han contribuido a institucionalizar la evaluación. Además, los países han puesto en marcha una serie de herramientas que incentivan el uso de los resultados para la toma de decisiones basadas en evidencia y la apropiación de las recomendaciones en los programas, políticas

e intervenciones públicas para mejorar su ejecución y lograr mejores resultados. Lo anterior, son insumos claves para fortalecer la institucionalidad y promover el uso de la evaluación en Colombia.

BORRADOR

Tabla 1. Resumen Experiencias Internacionales en evaluaciones

Elemento Institucional	Reino Unido	Estados Unidos	Canadá	Finlandia	México	Chile	Sudáfrica	Costa Rica	Brasil
Estructura institucional	Oficina de Tesoro da los lineamientos. El tribunal de cuentas las acompaña.	Oficina de Administración y Presupuesto (OMB) da los lineamientos. El Centro de Excelencia para la Evaluación, Grupo de trabajo TEA ²¹ .	Coneval	Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda	Departamento (Dipres). Sistema de Evaluación y Control de Gestión del Gobierno Central.	Sistema Nacional de Evaluación (SINE) dentro del Ministerio de Planificación Nacional Política Económica.	Ministerio de Planeación, Presupuesto y Gestión-Secretaría de Planeación e Inversiones Estratégicas responsable del Sistema de Monitoreo y Evaluación.		
Objetivo	Garantizar que el gasto y la práctica en los servicios públicos estén informados por la mejor evidencia disponible.	Generar evidencia rigurosa de manera eficiente, como una parte rutinaria de las operaciones del gobierno, y se utilice para construir políticas	Crear una base integral y de evidencia de evaluación que se utilice para apoyar la mejora de políticas y gestión de gastos, toma de decisiones del	Crear una base para el uso sistemático y amplio de los datos de investigación en la toma de decisiones en el gobierno central y los ministerios.	Medir no sólo la utilización de insumos y el cumplimiento de las normas, sino el logro real de objetivos.	Generar información de desempeño e introducir prácticas para mejorar la calidad del gasto.	Que las decisiones importantes se tomen a partir de evidencia actual, relevante, correcta y completa.	Impulsar las evaluaciones de las intervenciones públicas para contribuir a mejorar la gestión pública, tomar decisiones informadas y rendir cuentas a la sociedad.	Desarrollo de una institucionalidad orientada a resultados, para dar respuesta a las crisis y vincular mejor los compromisos políticos con el desarrollo de las políticas sociales

²¹ Grupo que coordina las actividades de investigación, previsión y evaluación.

Elemento Institucional	Reino Unido	Estados Unidos	Canadá	Finlandia	México	Chile	Sudáfrica	Costa Rica	Brasil
	públicas efectivas.	gabinete informes públicos.	e						y económicas prometidas.
Definición de evaluación	La evaluación es una valoración sistemática del diseño, la implementación y los resultados de un intervención.	La recopilación sistemática de datos y el análisis de uno o más programas, políticas y organizaciones destinadas a medir su efectividad, eficiencia y eficiencia.	Las evaluaciones brindan información sobre en qué medida los logran la efectividad, la eficiencia y la economía.	La evaluación es una valoración de un proyecto, política en curso o finalizado, de su diseño, la implementación y resultados.	Análisis sistemático y objetivo de una intervención cuya finalidad es determinar la pertinencia y el logro de sus objetivos y metas, así como la eficiencia, eficacia, calidad, resultados, impacto y sostenibilidad.	Evaluación Ex Ante: determinar si cuenta con un diagnóstico riguroso, objetivos claros y definidos, correcta identificación de la población e indicadores de desempeño Evaluaciones Ex Post: 4 líneas.	Ex La recopilación sistemática y el análisis objetivo de evidencia sobre políticas públicas, programas, proyectos, funciones y organizaciones.	Valoración sistemática sobre el diseño, la ejecución y los resultados de políticas, planes, programas y proyectos con base en un conjunto de criterios de valor pre establecidos.	Un proceso sistemático, integrado e institucionalizado, que tiene como premisa básica verificar la eficiencia de los recursos públicos y, cuando sea necesario, identificar posibilidades de mejora de la acción estatal.
Priorización de temáticas	Cada centro puede priorizar temas, al igual que las agencias que financian también solicitan evidencia en ciertas temáticas.	Las agencias que priorizan las temáticas de acuerdo a sus necesidades de evidencia en ciertas temáticas.	Todos los que las agencias priorizan las temáticas de acuerdo a sus necesidades de evidencia en ciertas temáticas.	los programas financierados que las agencias priorizan las temáticas de acuerdo a sus necesidades de evidencia en ciertas temáticas.	El plan guía los estudios y actividades de investigación hacia áreas prioritarias específicas seleccionadas por el gobierno que son relevantes para el trabajo del Comité	Evaluación de los programas a evaluar surge de las propuestas de los distintos actores del Comité Interministerial. Adicionalmente, el Congreso puede sugerir nuevas	La selección de los programas a evaluar surge de las propuestas de los distintos actores del Comité Interministerial. Adicionalmente, el Congreso puede sugerir nuevas	Las prioridades del gobierno pueden influir en la orientación temática, pero no en los contenidos o resultados exactos de la investigación.	Se cuenta con la Guía de iniciativas de evaluación estratégica que establece los requerimientos que las instituciones deben observar y exactos de la investigación.

Elemento Institucional	Reino Unido	Estados Unidos	Canadá	Finlandia	México	Chile	Sudáfrica	Costa Rica	Brasil
Uso de las evaluaciones	Apropiación por parte de las agencias por generación de evidencia interna. Al final debe entregarse informe de evaluaciones hechas en el año a la OMB. Incluir evidencia en el momento de solicitar presupuesto.	Apoyan a otras organizaciones o formuladores de políticas y profesionales individuales, ayudando a garantizar que la evidencia se utilice.	Se evalúan todos los programas que son financiados cada 5 años, los programas que no dan los resultados esperados o son ineficientes no se renueva la financiación.	gobierno y los ministerios.	evaluaciones a desarrollar de los programas sociales.	evaluaciones a prioridades del Poder Legislativo.	Las propuestas se someten a una metodología de priorización.	propuestas de evaluación.	Federal de Monitoreo y Evaluación de Políticas Públicas y el Comité de Seguimiento y Evaluación de Subvenciones Sindicales.

Elemento Institucional	Reino Unido	Estados Unidos	Canadá	Finlandia	México	Chile	Sudáfrica	Costa Rica	Brasil
asignaciones de discusión presupuestaria.									

Fuente: Elaboración propia basado en (Pérez & Maldonado, Panorama de los sistemas nacionales de monitoreo y evaluación en América Latina, 2015) (HM Treasury, 2020) (What Works Network, 2018), (Congress USA, 2020), (Prime Minister's Office, 2020), (Ministry for Foreign Affairs of Finland, 2018), (Pérez, Maldonado, & Hernández, VII. El sistema de seguimiento y evaluación de programas federales en México: retos para su consolidación, 2015), (Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda de Chile, 2019), (Darville, Rogers, & Guzmán, 2019), (Stewart, Dayal, Langer, & Van Rooyen, 2019), (Department of Planning, Monitoring & Evaluation, Republic of South Africa, 2019), (Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão; Ministério da Fazenda; Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União, 2018) y (Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, 2017)

BORRADOR

1.3. Justificación

A pesar de Colombia contar con una institucionalidad (normativa y política) que ha facilitado la realización de evaluaciones, su uso para la toma decisiones sigue siendo limitado y hace débil este eslabón del ciclo de la política pública (Manning, Goldman, & Hernández, 2020) (OCDE, 2020). En cada una de las etapas de Sinergia, se han venido incorporando una serie de medidas que han permitido consolidar la cultura de la evaluación en las entidades del Gobierno nacional y mejorar la calidad de las evaluaciones realizadas, incorporando nuevas metodologías de análisis de la información. No obstante, siguen existiendo retos en referencia al concepto de evaluaciones²², la definición de una agenda de evaluaciones oportuna, y que dé respuesta a los requerimientos de información y evidencia para los procesos de diseño y ejecución, y al uso de los resultados y las recomendaciones de las evaluaciones.

Con el fin de hacer frente a esta problemática, a través del presente documento CONPES se propone fortalecer la institucionalidad de la evaluación en Colombia e impulsar el uso de las evaluaciones para tomar decisiones.

2. MARCO CONCEPTUAL

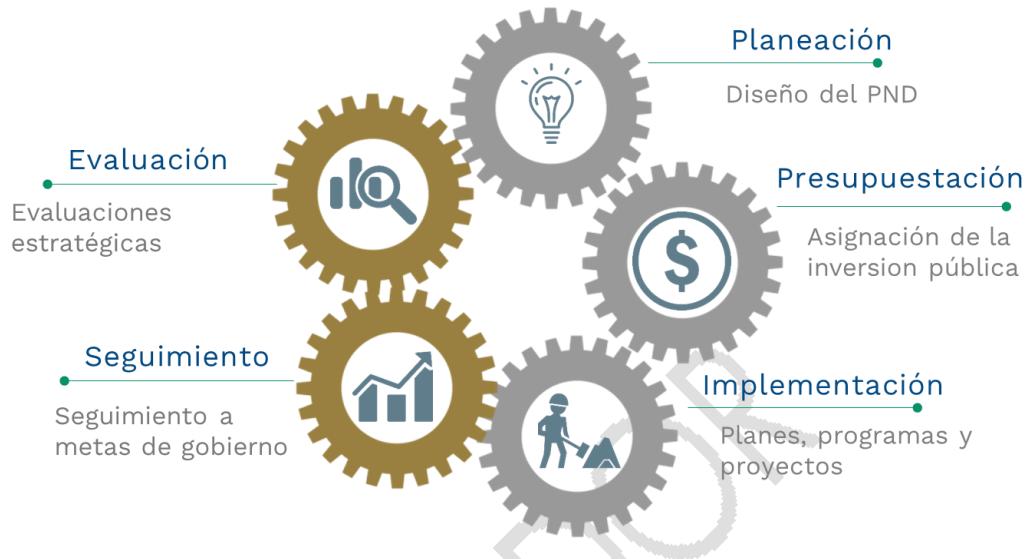
Para poder entender la importancia de la evaluación, es fundamental tener claro qué se entiende por ella. De acuerdo con la OCDE, *la evaluación es una “apreciación sistemática y objetiva de un proyecto, programa o política en curso o concluido, de su diseño, puesta en práctica y sus resultados; para determinar la pertinencia, el logro de objetivos, eficiencia, eficacia, impacto y sostenibilidad. Las evaluaciones proporcionan información creíble y útil, para incorporar las lecciones en el proceso de toma de decisiones”* (OCDE, 2002).

El ciclo de la política pública establece que en un primer momento se planea y diseña, después se presupuesta y realiza la asignación de recursos de inversión pública, que dan paso a la implementación de los planes, programas y proyectos, acompañado de procesos de seguimiento, para finalizar con evaluaciones estratégicas que permitan cerrar el ciclo, retroalimentarlo y comenzar de nuevo. Sin embargo, en este ciclo hay pasos intermedios en los cuales las evaluaciones y la evidencia son claves. Primero cuando se está diseñando la política pública, donde es relevante acudir a evaluaciones previas de intervenciones similares o evidencia concreta de qué políticas públicas han o no servido

²² El término suele confundirse con una auditoría a un programa o política pública.

para resolver un problema similar. Segundo con evaluaciones de las intervenciones, que permiten retroalimentar el desempeño de la intervención.

Figura 2. Ciclo de las Políticas Públicas



Fuente: DSEPP (2010).

Las definiciones de evaluación cuentan con tres características comunes: **atributos de calidad, momento en el que se realizan y quién las realiza** (OECD, 2020). La calidad de las evaluaciones depende tanto de su rigor metodológico, como de su independencia; para esto las evaluaciones deben ser sistemáticas, rigurosas y objetivas. El momento en el que se realizan las evaluaciones es importante, las evaluaciones ex post se refiere a evaluaciones retrospectivas que pueden ser en un punto intermedio de la intervención, al final o mucho tiempo después de finalizada la ejecución; por su parte, las evaluaciones ex ante se realizan antes de comenzar la ejecución de la intervención y muestran si la estrategia y los objetivos propuesto son relevantes y coherentes con la necesidad identificada o con el diagnóstico. Por último, está quien realiza la evaluación; las evaluaciones externas se refieren aquellas realizadas por agentes externos al gobierno y las evaluaciones internas son aquellas realizadas por los equipos técnicos de las diferentes oficinas del gobierno.

Las evaluaciones de políticas públicas tienen entonces como fin último una mayor y mejor compresión de las intervenciones, obteniendo evidencia para su mejoramiento e información veraz sobre el curso de la política pública a la ciudadanía. Para alcanzar este objetivo, las evaluaciones deben contar con sólidas herramientas metodológicas y técnicas, tomando en cuenta múltiples enfoques disciplinarios, que permitan producir recomendaciones basadas en los resultados y conclusiones. Por lo tanto, las evaluaciones ayudan a responder preguntas esenciales sobre pertinencia, coherencia, sostenibilidad, efectividad y eficiencia del programa, preguntas que complementan la medición y el

monitoreo del desempeño, las estadísticas descriptivas y el análisis simple de los datos del programa. Puede responder a las preguntas de si ¿funcionó el programa?, ¿a través de cuáles mecanismos?, ¿en qué condiciones? y si estos resultados hubiesen ocurrido independientemente del programa o la intervención del programa, es decir si realmente hizo la diferencia (OECD, 2020).

De acuerdo con Chelimsky (2006), la información de las evaluaciones tiene como propósito: mejorar las intervenciones, rendir cuentas a los ciudadanos, generar conocimiento y mejorar la capacidad de los ejecutores. Cousins & Leithwood (1986) observan que el uso de las evaluaciones está correlacionado con un mejor enfoque metodológico, cuando los hallazgos de las evaluaciones son consistentes con las creencias y expectativas de los usuarios, cuando los usuarios están involucrados en el proceso de la evaluación y hay un entendimiento sobre los aportes de la evaluación, y cuando los usuarios consideran que la información de la evaluación es relevante para resolver los problemas. Los tipos de uso de las evaluaciones en la literatura se dividen en (Ledermann, 2012):

1. **Conceptual:** influye en el pensamiento o actitud de un diseñador de políticas sobre un tema, poniendo a su disposición información para su posible uso.
2. **Instrumental:** hay un cambio específico del programa como resultado del uso de la evaluación y sus resultados.
3. **Persuasivo:** consiste en el uso para aumentar la contundencia de un argumento con la intención de convencer a otros. Rendición de cuentas.

Para el tratamiento de la institucionalización y uso de la evaluación es útil contar con un **marco conceptual basado en la demanda y oferta**, distinguiendo por un lado entre demanda latente (implícita), potencial (explícita, pero sin fondos) y efectiva (explícita y con fondos) y, por otro lado, oferta potencial (recursos humanos o financieros disponibles para realizar evaluaciones pero que no son utilizados con ese fin) y oferta efectiva (las evaluaciones realizadas).

La institucionalización se entiende como un proceso para incorporar las prácticas de evaluación en aproximaciones más sistemáticas y formales (Gaarder & Briceño, 2010) y (Lázaro, 2015), que promoverá la implementación y el uso efectivo de la evaluación. Además, proporciona incentivos para asegurar que las evaluaciones se lleven a cabo de manera eficaz. Por ejemplo, (Mackay, 2007) describe incentivos para quienes realizan evaluaciones y utilizan los resultados, sanciones para entidades que no tomen en serio la evaluación, y promoción y respaldo a la importancia de las evaluaciones. Contar con una institucionalidad contribuye a mejorar la comparabilidad y coherencia de los resultados, las instituciones y las disciplinas a lo largo del tiempo.

Otros elementos que son tenidos en cuenta para la institucionalización de la evaluación son una mayor demanda de los ciudadanos por un mejor desempeño del sector público, transparencia y mejores servicios. La institucionalidad puede adoptar diferentes formas y niveles de solidez. Colombia cuenta con un marco legal y una entidad responsable de orientar el proceso de evaluaciones en el país, que a pesar del posicionamiento y resultados alcanzados, debe continuar fortaleciéndose.

Una cuestión clave es la articulación de la demanda y oferta efectiva, además de la transformación de las demandas latentes y potenciales en demandas efectivas. Este marco conceptual permite reordenar el diagnóstico de modo más claro y operativo; además contribuye a pensar con más claridad en las políticas (OCDE, 2020).

Para el caso de Colombia, tanto la demanda y como la oferta de evaluaciones ha venido en aumento durante los últimos 10 años lo que ha fortalecido la institucionalidad. Del lado de la oferta esta es efectiva gracias a la definición y ejecución de la agenda anual de evaluaciones bajo la responsabilidad del DNP. Del lado de la demanda, puede considerarse latente, toda vez que las entidades solicitan evaluaciones. En ocasiones, también es posible que se presente una demanda potencial, pero con el apoyo del DNP, las entidades del Gobierno nacional han encontrado mecanismos para el financiamiento y la realización de las evaluaciones que son solicitadas, haciéndola efectiva.

El uso de los resultados de las evaluaciones promueve los principios de transparencia y rendición de cuentas, además puede proteger las intervenciones en el tiempo de las decisiones de los ciclos de política. También permite determinar y aumentar la relevancia, eficacia, eficiencia y coherencia de las políticas públicas, y la sostenibilidad de sus resultados. Finalmente, puede contribuir a la comparabilidad y consistencia de los resultados a través del tiempo, instituciones y disciplinas.

A pesar de los avances en materia de institucionalidad de la evaluación en Colombia, el uso de los resultados y las recomendaciones sigue sin alcanzar el nivel deseado, que permita fortalecer este eslabón en el ciclo de la política pública y tomar decisiones basadas en evidencia. Por ejemplo, a nivel de resultados de las evaluaciones se surte un proceso de socialización de los mismos con los responsables de los programas y las políticas evaluadas, pero más allá de esa socialización, se desconoce qué decisiones se toman con base en esta información. Así mismo, no es claro cómo se incorporan las recomendaciones de las evaluaciones en los programas ni las políticas evaluadas de tal forma que su alcance y resultados mejoren durante su ejecución.

La evaluación de políticas, programas y estrategias es un elemento fundamental del buen gobierno público, puesto que puede asegurar la efectividad del sector público y mejorar la calidad, la respuesta y la eficiencia de los servicios públicos. Mejorar el diseño e implementación de políticas públicas, puede en consecuencia llevar a mejorar el bienestar

de los ciudadanos y la prosperidad de un país. La evaluación conecta a los hacedores de las políticas públicas con los ciudadanos para que estos puedan realizar control social y asegurar que las decisiones están basadas en evidencia y llevan a los resultados esperados, contribuyendo a la rendición de cuentas.

Las capacidades institucionales de las entidades públicas inciden favorablemente en la calidad de las políticas públicas. Estas capacidades contribuyen a hacer políticas más estables, con mejor implementación y reduciendo riesgos de captura de rentas en la ejecución de recursos públicos (Santiso & Dayton-Johnson, 2012) (Punton, 2016).

3. DIAGNÓSTICO

De acuerdo con el informe de 2020 sobre institucionalización de la evaluación de la OECD, la mayoría de los países presentan retos significativos en promocionar la evaluación de políticas. A pesar del gran esfuerzo que muchos gobiernos han puesto en la implementación y uso de sistemas de evaluación en las últimas dos décadas (Cunill & Ospina, 2003), gran cantidad de evidencia indica que la información proveniente de dichos sistemas no ha permeado la toma de decisiones como se había planeado (Moynihan, 2006) (Johansson & Siverbo, 2009) (Askim, 2007) (Francis & Ally, 2014). Es decir, aunque se evidencia un uso instrumental limitado de los resultados de las evaluaciones, los usos conceptual y persuasivo parecen ser más generalizados (Weiss, 1982).

Estos retos están principalmente relacionados con el limitado uso de los resultados en la formulación de políticas, la ausencia de una estrategia de evaluación coherente y comprehensiva en todo el gobierno, y la falta de recursos humanos. Además de estos retos, otro componente clave es la oportunidad de los resultados de la evaluación. A continuación, se presenta el diagnóstico detallado de los retos para Colombia.

3.1. Limitado diseño y ejecución de las evaluaciones

Aunque el número de las evaluaciones y los mecanismos para realizar evaluaciones ha venido en aumento, el número de evaluaciones sigue siendo insuficiente para incentivar su uso en todas las entidades que diseñan y ejecutan programas y políticas. Adicionalmente, su uso se ve restringido porque los funcionarios no tienen evidencia suficiente para cada una de las intervenciones. En los casos en que existe información, no está bien organizada y su calidad no ha sido evaluada.

3.1.1. No hay suficientes recursos asignados para la generación de evaluaciones

Entre el 2016 y 2019 se destinaron 20.500 millones de pesos en las entidades públicas a procesos para la generación de evaluaciones, lo que corresponde al 0,013

% del presupuesto de inversión entre 2016 y 2019²³. A través de los procesos de contratación que se encuentran publicados en el Sistema Electrónico de Contratación Pública (Secop) II, se identificaron aquellos asociados a la contratación de evaluaciones de intervenciones desde el 2016²⁴. De acuerdo con Gertler, Martínez, Premand, Rawlings, & Vermeersch (2017), el porcentaje promedio del costo de una evaluación con respecto al costo de la intervención, revisando varios países, es del 4,5%.

Gráfico 1. Valor de procesos adjudicados en Secop II al desarrollo de las evaluaciones (en millones de pesos)



Fuente: Grupo de Modernización del Estado - Secop II (2020).

Las entidades asignan pocos recursos para evaluar sus iniciativas. En relación con la cantidad de contratos adjudicados, en Secop II se evidencia que uno de cada cinco contratos asociados a la evaluación se adjudica y que en promedio se adjudican catorce procesos por año a estos propósitos.

3.1.2. No hay evaluaciones suficientes

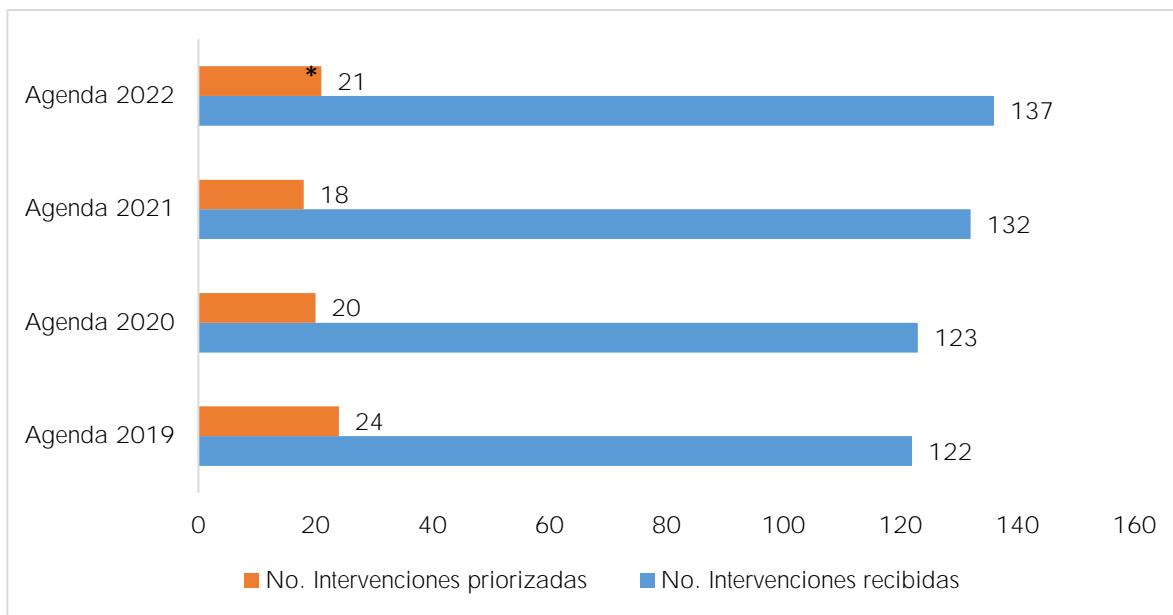
La demanda de evaluaciones a la DSEPP supera la oferta (Gráfico 2). En los últimos 4 años, alrededor del 16% de las solicitudes se han priorizado en la agenda anual de evaluaciones, de acuerdo con la disponibilidad de recursos humanos y financieros. También se advierte que la demanda ha venido incrementando, no así la oferta. Para el 2019, la

²³ DNP. Presupuesto de Inversión final de cada vigencia.

²⁴ Se realizó un análisis de texto de los procesos de contratación identificando los procesos asociados a la evaluación de programas y políticas utilizando los siguientes bigramas: evaluación/impacto, evaluación/operaciones, evaluación/resultados, evaluación/ex post, ex post, evaluar/programa, evaluar/política.

DSEPP recibió 122 solicitudes de evaluación y se priorizaron 24. Para el 2020, se recibieron 123 solicitudes de evaluación y se priorizaron 20. En el 2021 se recibieron 132 solicitudes de las cuales fueron priorizadas 18. Para el 2022 se recibieron 137 solicitudes.

Gráfico 2. Número de evaluaciones solicitadas a la DSEPP versus número de evaluaciones priorizadas 2019-2022



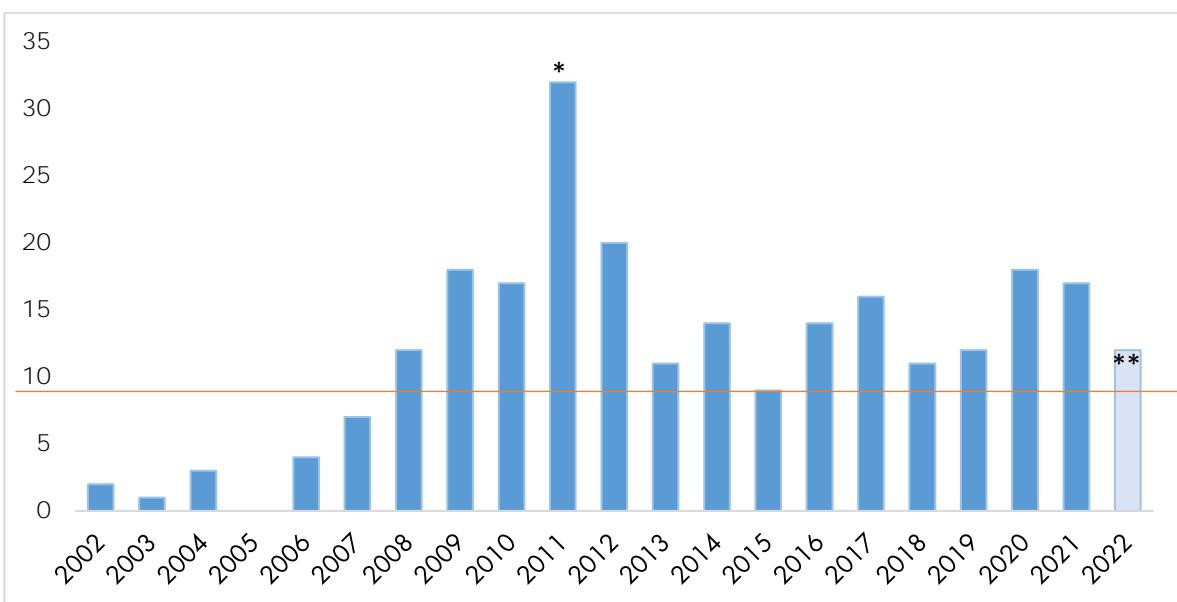
Nota: *Agenda 2022 a la fecha pendiente de aprobación final por la Dirección.

Fuente: Elaboración propia, DSEPP (2022).

Entre 2002 y 2021, la DSEPP ha realizado 238 evaluaciones²⁵. En promedio, 13 evaluaciones al año. La mayoría de las evaluaciones realizadas, han sido de resultados e impacto. Le siguen las evaluaciones de operaciones e institucionales. Si bien en la actualidad no se realizan evaluaciones ejecutivas, en algún momento se desarrollaron varias de estas evaluaciones.

²⁵ Con las evaluaciones que se están llevando a cabo y se esperan finalizar en 2022, se tendría un total de 250 evaluaciones.

Gráfico 3. Número de evaluaciones realizadas por la DSEPP 2002-2022

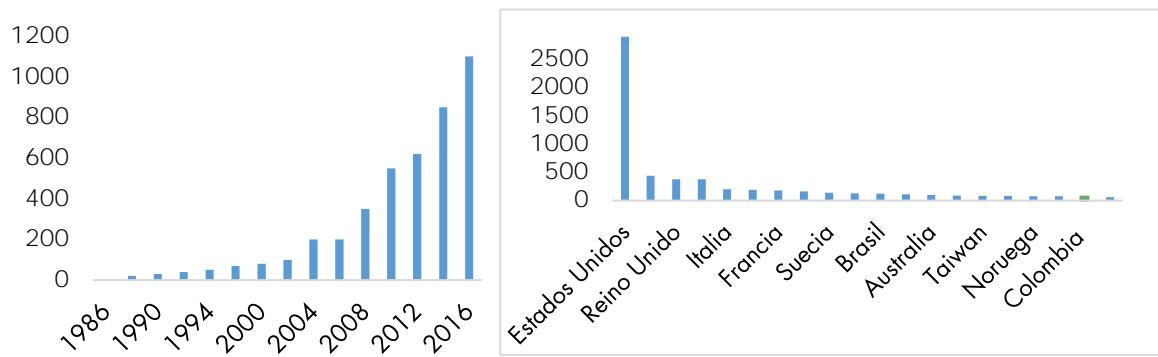


Nota: *Se realizaron varias evaluaciones con diferentes figuras de financiación y apoyo; **están en proceso de ejecución.

Fuente: Sinergia (2022).

Desde el 2000 el número de evaluaciones en el mundo se ha incrementado, sin embargo, Colombia frente a otros países tiene un número bajo de evaluaciones. Utilizando el número de artículos académicos que incluyen una evaluación de impacto como proxy a la cantidad de evaluaciones realizadas, según datos de (Aussilloux & Baiz, 2020), entre 2000 y 2016 se incrementó el número de evaluaciones de alrededor de 50 a más de 1.000. Para el caso de Colombia, en una comparación por países se evidencia que tiene alrededor de 80 artículos académicos que incluyen una evaluación de impacto, que no necesariamente responden a necesidades puntuales de evaluación de políticas o programas gubernamentales para la toma de decisiones pero son una buena herramienta para impulsar la realización y uso de evaluaciones en el país, atender la demanda de evaluaciones y fortalecer el vínculo entre quienes hacen la política y posibles evaluadores.

Gráfico 4. Total de artículos académicos que incluyen una evaluación de impacto y comparación entre países



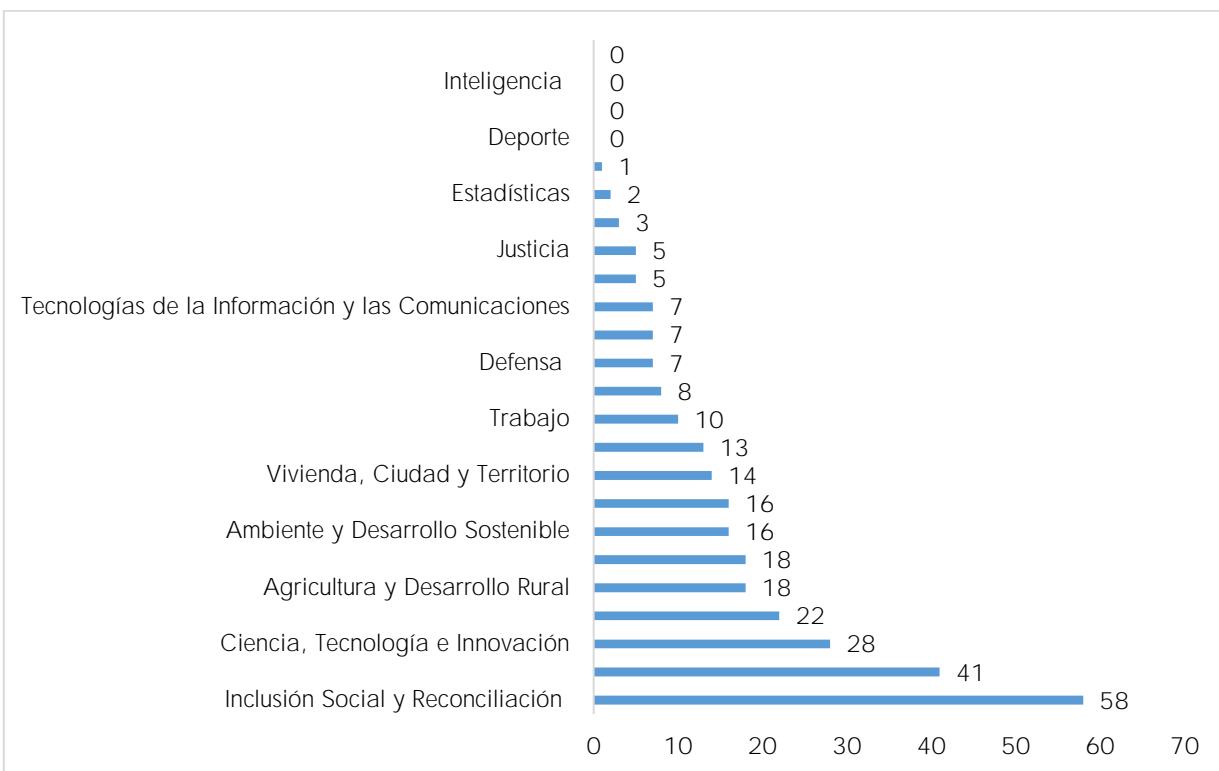
Fuente: Aussilloux & Baiz (2020).

La falta de evaluaciones repercute en la toma de decisiones sin evidencia. A pesar de contar con fuentes alternativas de información como el sistema de seguimiento a metas de los PND, la información de programas y políticas y los resultados de las encuestas realizadas por entidades como DNP y el DANE, la información que resulta de las evaluaciones está directamente relacionada con la posibilidad de mejora de un programa o una política. Además, da respuesta a una serie de cuellos de botella identificados durante el proceso de diseño de la evaluación, lo que hace útil los resultados. Contar con más y mejores evaluaciones, no solo de impacto, repercute en la toma de decisiones basadas en evidencia.

3.1.3. Las evaluaciones se concentran en pocos sectores y tipologías

Hay una concentración sectorial de las intervenciones evaluadas. Luego de revisar el repositorio de evaluaciones de Sinergia (303), del total de evaluaciones realizadas entre 2001 y 2021, el 19 % se han realizado para el sector de inclusión social y reconciliación. Dentro de las temáticas más evaluadas en este sector están: *transferencias monetarias condicionadas, atención y reparación integral a víctimas y primera infancia*. El sector que le sigue es Salud y Protección Social (14 %). El siguiente sector con más evaluaciones es el de Ciencia, Tecnología e Innovación (9 %). Por el contrario, sectores como Deporte, Hacienda y Crédito Público, Inteligencia y Relaciones Exteriores no cuentan con evaluaciones sobre los programas y las políticas que ejecutan, ni con información de resultados y alcance. A pesar del número limitado de evaluaciones que incluye la agenda anual de evaluaciones, es necesario que los programas y las políticas sectoriales al menos sean evaluados en alguna oportunidad con el fin conocer si los objetivos planteados se lograron, así como si es necesario realizar algún ajuste de acuerdo con los resultados.

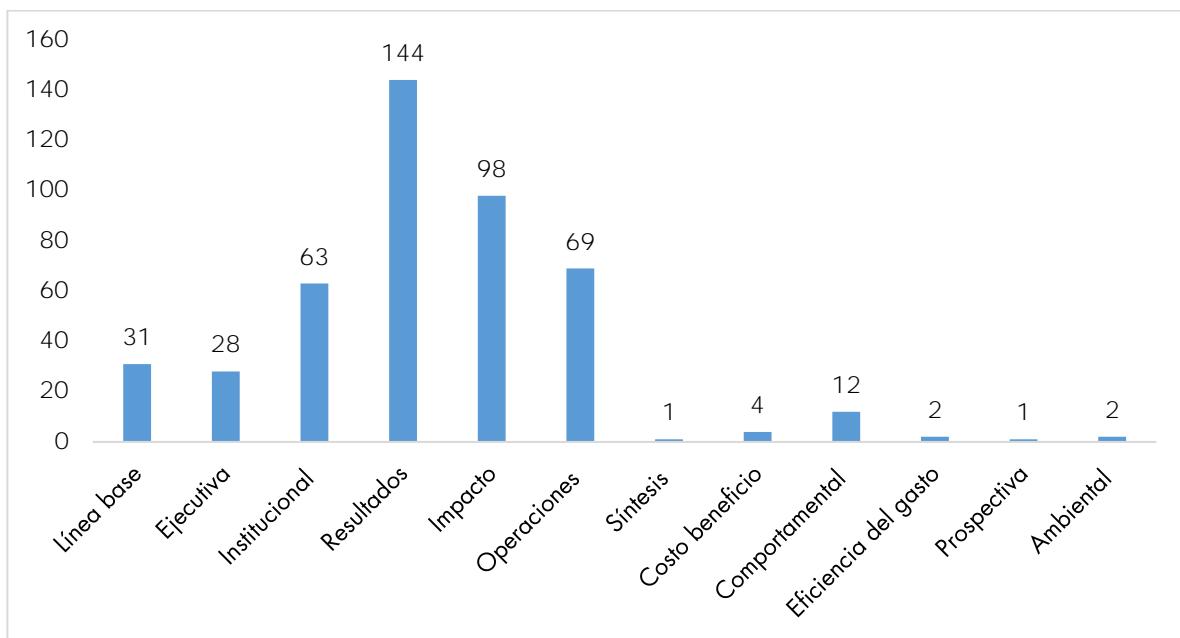
Gráfico 5. Evaluaciones por sector 2001-2021



Fuente: Sinergia – DNP (2021).

Las evaluaciones más solicitadas por las instituciones al DNP se concentran en su gran mayoría en resultados (144) e impacto (98). Las evaluaciones de tipo institucional y de operaciones han crecido en demanda, 63 y 69 respectivamente entre 2002 y 2021, lo que indica que los sectores tienen interés en evaluar las capacidades de las entidades públicas y los procesos implementados para la ejecución de los programas y las políticas.

Gráfico 6. Evaluaciones por tipo 2001-2021



Fuente: Sinergia – DNP (2021).

A pesar de la demanda por diferentes tipos de evaluaciones, estas se concentran especialmente en resultados, impactos, operaciones e institucional. No obstante, las agendas anuales de evaluaciones no solo deberían incluir evaluaciones para todos los sectores sino también incluir diferentes tipologías con el objeto de hacer más completos los procesos de evaluación de los programas y las políticas.

3.1.4. Limitado acceso a bases de datos e información

Los datos son un elemento central para desarrollar evaluaciones, sin embargo, la calidad de los datos aún presenta problemas que repercuten en la posibilidad de usarlos para las evaluaciones. De acuerdo con la encuesta realizada por el DNP a los Jefes de las OAP de las entidades del Gobierno nación al (Departamento Nacional de Planeación, 2021), el 55 % de los encuestados considera que su entidad cuenta con buenas bases de datos para hacer seguimiento y evaluación a las intervenciones.

La ausencia de datos abiertos y de mecanismos de interoperabilidad, dificulta la generación de evidencia al restringir el acceso y usabilidad de los datos. Con el fin de conocer la disponibilidad y el impacto de los datos que se encuentran abiertos, se utiliza el Índice Internacional Barómetro de Datos Abiertos (ODB por sus siglas en inglés). La construcción del ODB pondera diferentes fuentes de información: autoevaluaciones, encuestas a expertos e informes de organizaciones como el Banco Mundial y las Naciones Unidas. En función de su desempeño Colombia tiene un puntaje total de 52 y durante los

últimos cinco años ha visto aumentar sus puntuaciones en más de 20 puntos. La edición de 2018 analizó un total de 30 gobiernos y los puntuó con base a: (i) Preparación de las iniciativas de datos abiertos; (ii) implementación de los programas de datos abiertos; y (iii) impacto que los datos abiertos tienen en los negocios, la política y sociedad civil. Colombia es considerado un país aspirante²⁶ de acuerdo con los resultados obtenidos en esta medición (World Wide Web Foundation, 2018), que se destaca en: preparación de las iniciativas de datos abiertos (69 puntos) e implementación de los programas de datos abiertos (60 puntos). Sin embargo, para el criterio de impacto el puntaje fue de 28, debido a que Colombia carece de pruebas sólidas del efecto de contar con datos abiertos, toda vez que los datos abiertos se afrontan como un proyecto secundario, a través de iniciativas pequeñas, así como a la falta de una infraestructura de gobernanza de datos.

Colombia obtuvo un puntaje de 0,88, en el índice de datos abiertos, útiles y reutilizables (OURdata) 2019 (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, 2019), resultado superior al promedio de países de la OCDE (0,60). Esta encuesta mide tres indicadores: (i) disponibilidad de datos, que hace referencia a los marcos de políticas que regulan la publicación de datos gubernamentales; (ii) la accesibilidad de datos, que mide cómo se publican los datos de acuerdo con los datos abiertos gubernamentales; y (iii) el apoyo del gobierno a la reutilización de datos, que mide los esfuerzos para alentar a las partes interesadas del gobierno y la sociedad civil a usar los datos abiertos gubernamentales. Los resultados para Colombia para estos tres indicadores son 0,26, 0,32 y 0,30 respectivamente, aunque el país ya está implementando la agenda de datos abiertos, se puede mejorar en los procesos de participación de ciudadanos y la disponibilidad de datos abiertos en formatos que faciliten su uso (Interamerican Development Bank, 2020).

En Colombia es frecuente que los programas y políticas no cuenten con bases de datos e información que faciliten los procesos de análisis y toma de decisiones, y los que cuentan con información en muchas ocasiones es de baja calidad, además acceder a esa información es dispendioso en términos de los trámites, tiempo y restricciones (OECD, 2018). Durante la etapa de ejecución de las evaluaciones se ha identificado fallas en la información y bases de datos, así como falta de información del programa o política a evaluar, que afectan la metodología, el cronograma diseñado y los resultados esperados. Además, el no contar con información incrementa los costos de realizar la evaluación, ya que requiere llevar a cabo procesos de recolección de información.

²⁶ De acuerdo con la medición, los gobiernos denominados aspirantes no han superado el umbral de 60 puntos y están por detrás del primer grupo. Carecen de pruebas sólidas sobre su impacto. Sin embargo, varios gobiernos de este grupo – incluido Colombia- han mostrado un enorme progreso desde la primera medición hace cinco años.

En términos de política, los datos abiertos son útiles para la toma de decisiones, asimismo son un insumo clave para realizar evaluaciones, la disponibilidad de información de un programa o política lo hace factible para ser evaluado. Adicionalmente, contar con buenas bases de datos y disponibles para ser utilizadas reduce los costos asociados a los procesos de recolección de información, haciendo las evaluaciones más económicas.

Con el fin de facilitar la generación de evaluaciones se hace necesaria una estrategia para asegurar que se produzcan datos de alta calidad y que los datos se utilicen para la toma de decisiones. Sin embargo, los datos a menudo se subutilizan y no son aprovechados al máximo.

3.2. Limitado uso de la información y las evaluaciones existentes

Este apartado está relacionado con la capacidad de los funcionarios para entender la información, los resultados y, en general, la evidencia que resulta de las evaluaciones y su potencial uso para nuevas evaluaciones. Además, es clave para el uso de esta información que las evaluaciones se sincronicen con la definición del ciclo presupuestal para que tengan repercusiones y permitan la toma de decisiones basadas en evidencia.

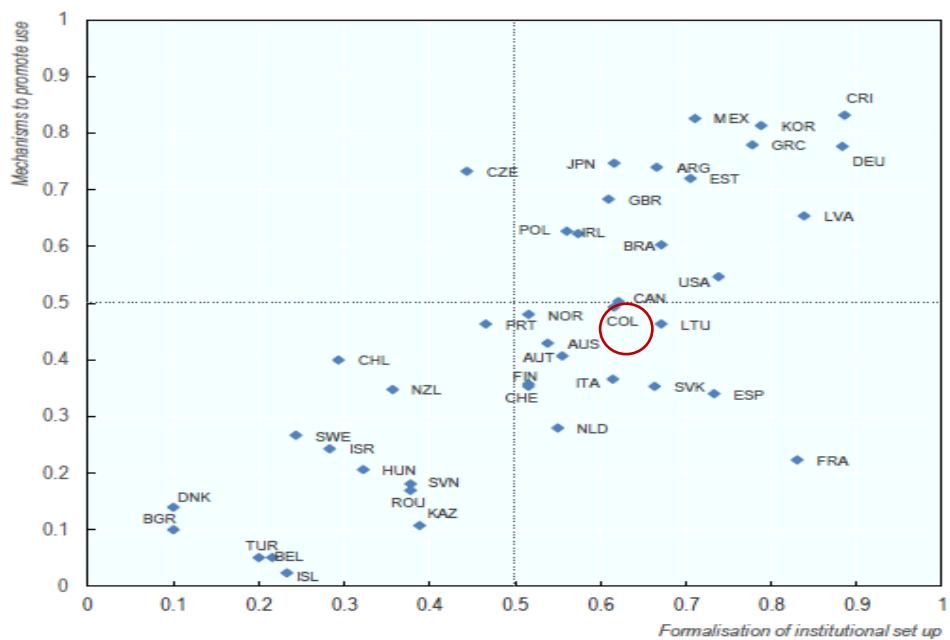
3.2.1. Bajo uso de las evaluaciones existentes

Medir el uso de las evaluaciones y de sus resultados no es tarea fácil. No existe un indicador que permita medir con certeza el uso de la información que se genera desde la DSEPP y otras entidades del gobierno a partir de las evaluaciones que se realizan.

De acuerdo con la OCDE (2020), ver Gráfico 7, el país tiene tanto un potencial para mejorar su institucionalización, como para promover el uso de los resultados, en comparación con países de la región, como México y Costa Rica, que se ubican en la parte superior derecha del cuadrante. La OCDE (2020) evidencia que la institucionalización de la evaluación es importante para la implementación y el uso efectivo de la evaluación²⁷. Para el caso de Colombia, la institucionalidad de la evaluación ha proporcionado herramientas útiles para realizar evaluaciones como lo son: la agenda anual de evaluaciones, presupuesto anual para esta destinación, comités de diseño, evaluación y seguimiento integrados por personal técnico de las entidades del Gobierno nacional que garantizan el cumplimiento de los objetivos y la calidad de las evaluaciones, así como la credibilidad de los resultados y las recomendaciones. Sin embargo, los resultados de la encuesta DNP, 2021, muestran que solo el 36 % de los encuestados considera la evaluación desde el diseño de las intervenciones en su entidad. El 45 % reconoce que se han utilizado los resultados y las recomendaciones de las evaluaciones para mejorar las intervenciones y un 36 % manifiesta que se han incluido en la discusión presupuestal.

²⁷ Datos recolectados por medio de una encuesta realizada a la DSEPP en 2019.

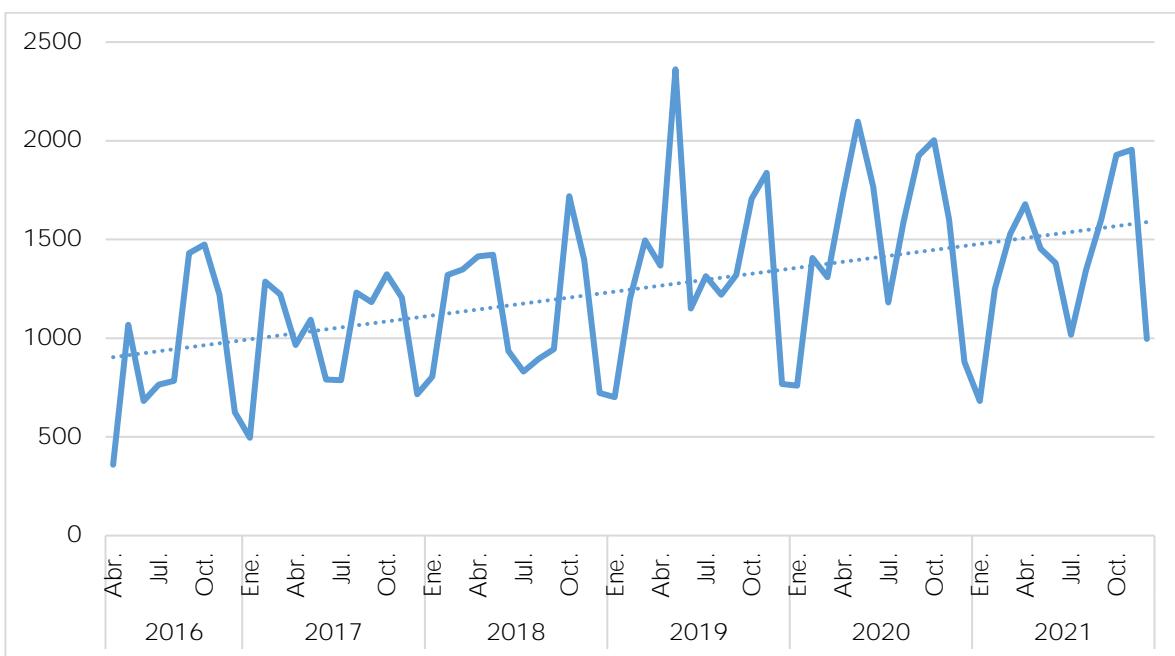
Gráfico 7. Correlación entre los mecanismos para promover el uso de los resultados y la formalización de la institucionalización de las evaluaciones en países OCDE



Fuente: OCDE (2020).

La evaluación contribuye a la rendición de cuentas, por lo que uno de los usuarios más relevantes es la ciudadanía, sin embargo, solo el 11,6 % de las visitas a la página de Sinergia consulta la información relacionada con evaluaciones, para el periodo comprendido entre abril 2016 diciembre 2021. La página de Sinergia tuvo alrededor de 742.000 visitas en el periodo estudiado. En promedio, 1.250 visitas al mes al contenido de evaluaciones y cerca de 86.000 para todo el periodo. Si bien parece presentarse una tendencia positiva y que sigue en aumento, sigue siendo bajo el uso de la información que se produce de las evaluaciones en Sinergia.

Gráfico 8. Número de visitas al contenido de evaluaciones en Sinergia



Fuente: Google Analytics (2022).

De la información de evaluaciones, la mayoría de las visitas se dieron a metodologías y a la agenda de evaluaciones, no al repositorio de las evaluaciones y sus resultados. El repositorio, donde se encuentran agrupadas 303 evaluaciones realizadas por la DSEPP y otras entidades, registró un total de 1.674 visitas entre abril de 2016 y diciembre de 2021. Las evaluaciones con mayor número de visitas fueron la evaluación de impacto de Colombia Mayor y la evaluación de operaciones y de resultados del programa Jornada Única.

Gráfico 9. Número de visitas al módulo de evaluación

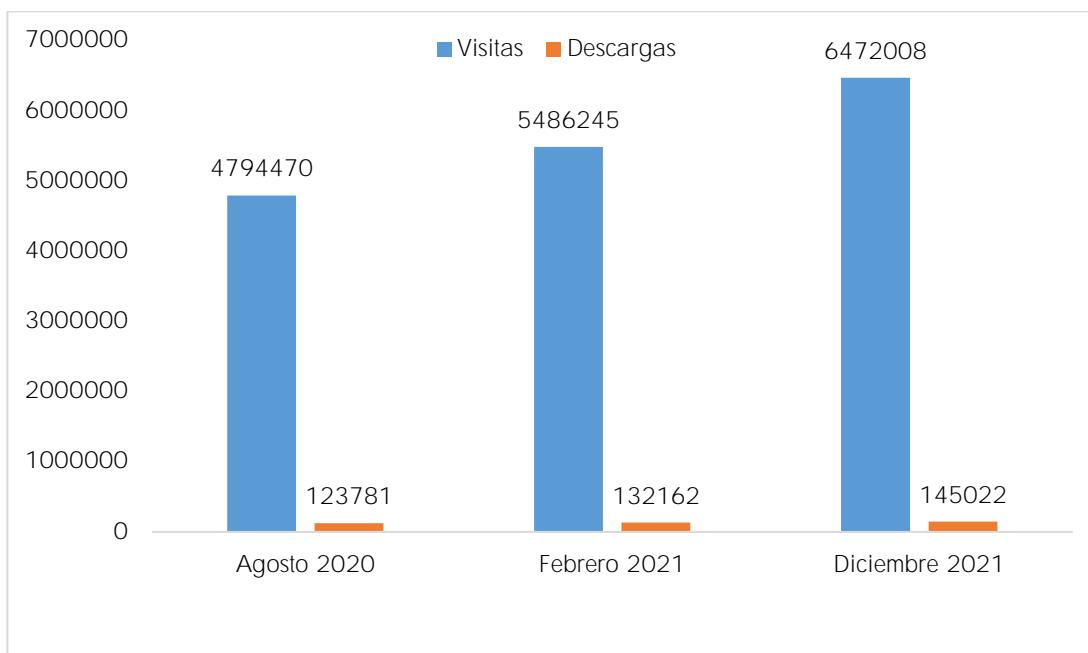


Fuente: Google Analytics (2022).

En los dos últimos años, se evidencia que aun cuando el número de visitas y descargas de información del catálogo del Archivo Nacional de Datos (ANDA)²⁸ ha venido en aumento, hay una diferencia importante entre el número de visitas realizadas y la información descargada, 2 %, lo que evidencia un reaprovechamiento escaso de estas fuentes de información. Con el propósito de incrementar la calidad de la oferta de información, a través de la documentación y preservación de los microdatos, así como aumentar la demanda a través de herramientas de diseminación para usuarios, el DNP incluye dentro del ANDA los metadatos y microdatos de la información cuantitativa que se recoge en el marco de las evaluaciones adelantadas.

²⁸ "El Catálogo del Archivo Nacional de Datos (ANDA) es un sistema web de catalogación de encuestas, que sirve como un portal para que los investigadores puedan navegar, buscar y descargar datos y metadatos relevantes de censos, encuestas o registros administrativo". <https://anda.dnp.gov.co/index.php/objetivos>

Gráfico 10. Consultas y descargas al catálogo de bases de datos de evaluaciones ANDA



Fuente: Google Analytics (2022).

El bajo uso de los resultados y las recomendaciones de las evaluaciones puede deslegitimar el ejercicio de la evaluación (OCDE, 2020). El fin de las evaluaciones es dar información a los responsables de los programas y políticas para tomar decisiones en cuanto a su diseño, ejecución y resultados deseados. Anualmente se ejecutan un promedio de 13 evaluaciones, que además de los resultados, sobre la intervención incluyen una serie de recomendaciones frente a las cuales se desconoce el proceso de apropiación realizado por las entidades responsables de los programas.

Las evaluaciones se realizan debido al interés de los hacedores de política en alcanzar los objetivos planteados mediante el uso de los resultados y la apropiación de las recomendaciones que resultan de este ejercicio. En la medida que sean útiles para mejorar la ejecución de programas y políticas, así como para el logro de resultados, la demanda por las evaluaciones será cada vez más. Los resultados y las recomendaciones que no son tenidos en cuenta reducen el interés, los recursos y el esfuerzo de realizar evaluaciones (OCDE, 2020).

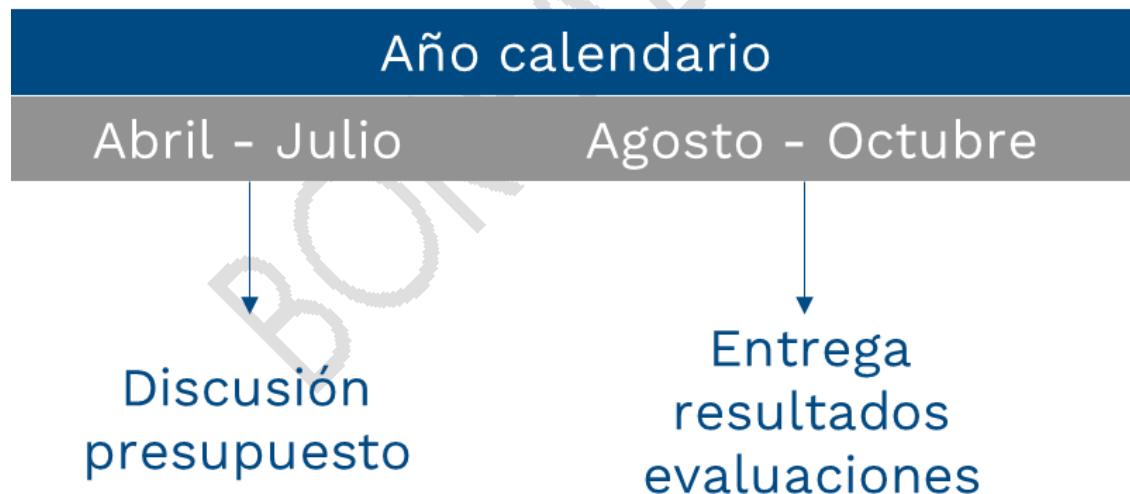
3.2.2. Los resultados de las evaluaciones no tienen repercusiones

No se hace seguimiento a la implementación de las recomendaciones de las evaluaciones, por lo que no se conoce el nivel de uso de cada una de estas. Es importante

señalar que antes de finalizar las evaluaciones el equipo evaluador remite una matriz de recomendaciones la cual es revisada por la entidad ejecutora y las DT del DNP, en estas se revisa las recomendaciones que se podrían implementar. Sin embargo, no se le hace seguimiento a lo que queda consignado en esas matrices.

Por otra parte, las evaluaciones no suelen llevarse a discusión en los comités sectoriales de presupuesto, ni se tiene interacción con los actores que definen el uso de los recursos, para presentar los resultados y las recomendaciones que resultan de cada uno de estos procesos. De acuerdo con el Decreto 1068 de 2015, en su artículo 2.8.1.3.3., se determina que en los Comités Sectoriales de Presupuesto se consultará las evaluaciones realizadas por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el DNP. Sin embargo, las evaluaciones que se realizan desde la DSEPP suelen finalizar durante el segundo semestre del año, una vez se han surtido las discusiones del presupuesto y se ha aprobado (ver **¡Error! No se encuentra el origen de la referencia**). El ciclo de discusión del presupuesto no coincide con el ciclo de ejecución las evaluaciones. De otra parte, si bien la DSEPP ha sido invitada a los Comités Sectoriales de Presupuesto, lo ha hecho principalmente en calidad de veedor de las metas del PND y no para presentar resultados de las evaluaciones realizadas.

Figura 3. Ciclo de evaluación versus ciclo de discusión presupuestal



Fuente: DSEPP (2020).

Adicionalmente, el tiempo de ejecución de las evaluaciones puede llevar a que se pierda la oportunidad del uso de los resultados para algunas de estas, en las que se requiera tomar decisiones en el corto plazo en cuanto al diseño y ejecución de un programa o política. El ciclo de ejecución de las evaluaciones que son contratadas para ser realizadas por un actor externo es de alrededor de un año y medio, desde que son priorizadas hasta tener resultados. De acuerdo con el proceso de evaluaciones (descrito el apartado de antecedentes), en promedio el tiempo de ejecución es de 9 meses y los

resultados estarían disponibles hacia mediados del siguiente año. Desde el momento en que se recibe el requerimiento o solicitud para realizar la evaluación hasta el momento en que se tienen resultados pueden transcurrir en promedio 20 meses.

También es importante mencionar que las recomendaciones derivadas de las evaluaciones no son vinculantes. De acuerdo con el Decreto 1082 de 2015, el DNP enviará los resultados y recomendaciones de la evaluación a las autoridades competentes, a efectos de que sirvan como insumo en los procesos de toma de decisiones. Asimismo, son las DT del DNP quienes deberán realizar las gestiones necesarias para que las entidades ejecutoras de las intervenciones que fueron evaluadas utilicen los resultados e incorporen las recomendaciones en sus procesos de toma de decisiones, sin embargo, no es claro cómo ni cuándo las entidades incorporan esas recomendaciones en los programas y políticas. De acuerdo con su misionalidad las DT validan las recomendaciones y las incluyen en sus procesos propios de toma de decisiones (formulación de planes de desarrollo, asignación de recursos, entre otros). Sin embargo, no existe un mecanismo que vincule a las entidades a implementar estas recomendaciones, así como tampoco un seguimiento a las recomendaciones que se implementan.

Por su parte, con la Ley 152 de 1994, en su Capítulo VII, artículo 29, establece que “El Departamento Nacional de Planeación presentará al CONPES, en el mes de abril de cada año, un informe sobre el resultado del total de las evaluaciones con un documento que se constituirá en la base para el diseño del plan de inversiones del próximo año.” Si bien, dicho documento se elabora y encuentra dentro de los procesos de la DSEPP, no hay evidencia de que sea utilizado para el diseño del plan de inversiones.

El ciclo actual de la evaluación, los tiempos de ejecución y la no vinculación de las recomendaciones en la toma de decisiones, llevan a que los resultados de las evaluaciones no tengan repercusiones.

3.2.3. La evaluación no es tenida en cuenta adecuadamente desde el diseño de la intervención

La evaluación no es tenida en cuenta desde el diseño de la intervención, lo que repercute en que en ocasiones no se realicen las evaluaciones de las intervenciones o con la rigurosidad y articulación deseada, y por tanto no se utilicen sus resultados. En cada periodo de gobierno, a través del plan nacional de desarrollo y los documentos CONPES, se diseñan y ejecutan programas y políticas públicas que responden a ejercicios juiciosos de diagnóstico, pero pocas incluyen procesos de evaluación en el corto plazo que permitan evaluar el cumplimiento de los objetivos establecidos y realizar los ajustes necesarios previo a su escalamiento. La evaluación es un proceso técnico, útil para la toma de decisiones de ajuste y rediseño de programas y políticas, incluir la evaluación desde el diseño de la intervención garantiza la calidad y el logro de los objetivos.

Con el propósito de evidenciar la necesidad de fortalecer la evaluación desde el diseño de las políticas públicas se revisaron las acciones incluidas en los documentos CONPES²⁹. Desde el año 2006 hasta marzo de 2021, se identificaron 4.449 acciones incluidas en documentos CONPES de las cuales 86 se relacionan con evaluaciones. Las evaluaciones incluidas en estas acciones tienen previsto realizarse durante la ejecución de programa o política, después de su primer año de ejecución.

Lo anterior evidencia que es necesario articular el trabajo de la DSEPP y las entidades responsables de la intervención de tal forma que el diseño y la implementación posibilite el desarrollo de una evaluación³⁰. Esto permitirá establecer mejores estrategias de recolección de información administrativa y contar con la información y los datos necesarios para realizar las evaluaciones.

3.3. Fallas en la institucionalización y formalización de las evaluaciones

El sistema de evaluaciones no permite que las evaluaciones producidas se conecten con las necesidades de las instituciones. Esta sección presenta los problemas de baja capacidad institucional y baja cultura de la evaluación que afecta la consolidación de la institucionalidad de la evaluación en el país afectando la realización de evaluaciones necesarias para la toma de decisiones.

3.3.1. Baja capacidad institucional para generar evaluaciones

La baja capacidad institucional afecta el uso y la generación de evaluaciones en el país. El informe de la (OECD, 2020) plantea la necesidad de aumentar las capacidades de los gerentes públicos, para comprender la importancia de formular políticas públicas basadas en evidencia. Las evaluaciones requieren de unas condiciones habilitantes, procedimientos, incentivos y cultura que propicien de forma sistemática las políticas públicas basadas en evidencia. Existen capacidades para generar evaluaciones (oferta) y capacidades para utilizar las evaluaciones (demanda). Es necesario realizar esta distinción por qué son capacidades diferentes y de agentes diferentes.

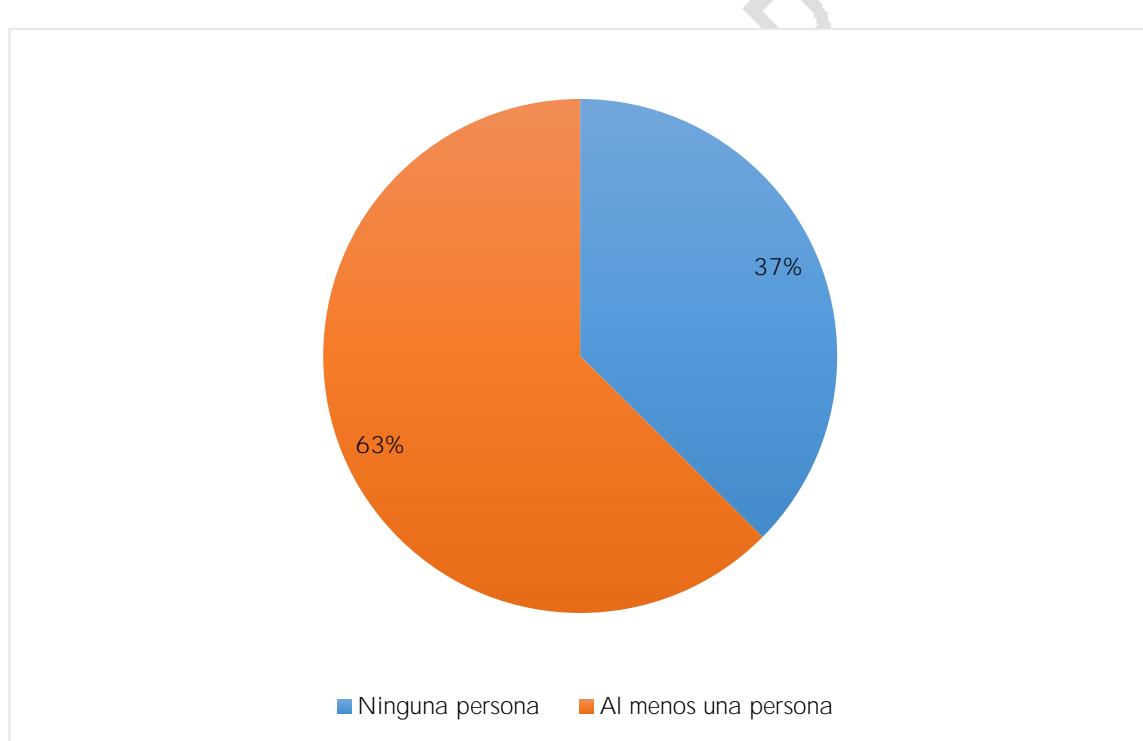
De acuerdo con una encuesta realizada en marzo de 2021 por el DNP a las OAP de los sectores del Gobierno nacional, se encontró que solo el 27 % cuentan con el equipo suficiente y capacitado para llevar a cabo evaluaciones en su entidad (Departamento Nacional de Planeación, 2021). De forma complementaria, para tener una estimación sobre las capacidades que tienen las entidades públicas nacionales para generar evaluaciones se puede utilizar como proxy cuántas personas se dedican a la analítica de datos y sus perfiles en cada una de las entidades nacionales. La encuesta de explotación de datos preguntó a

²⁹ Instrumento de planeación que define lineamientos sobre la política pública del país.

³⁰ Por ejemplo, se propone desde la acción realizar una evaluación de impacto que después no es posible llevar a cabo.

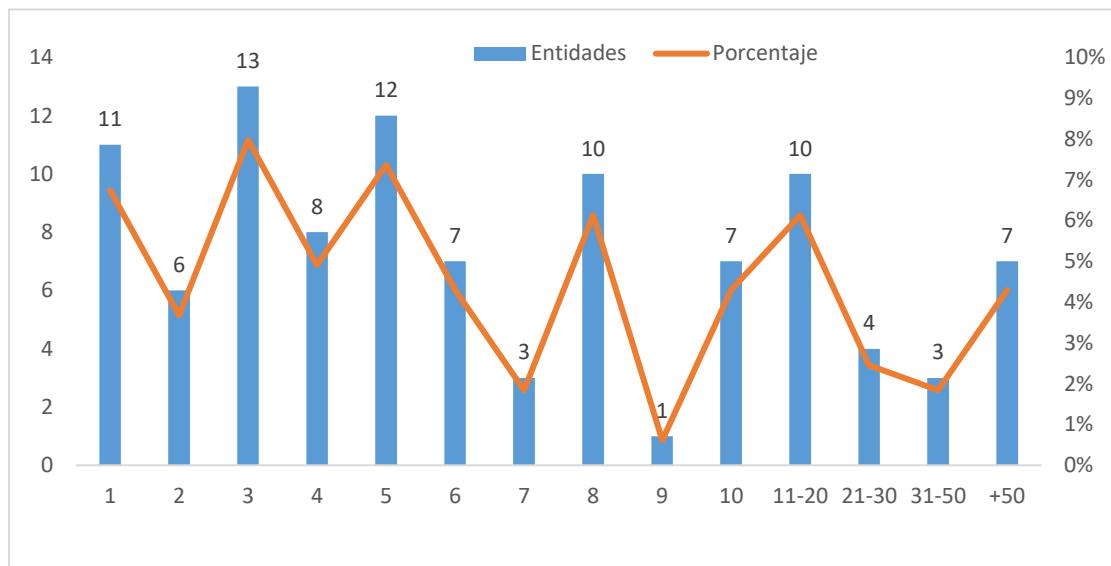
163 entidades nacionales informan sobre las personas que hacen analítica de datos. El 37 % de las entidades no cuenta con una persona encargada de realizar analítica de datos (Gráfico 111). El 31% de las entidades cuentan con entre 1 y 5 personas dedicadas a la analítica de datos, el 17 % tiene entre 6 y 10 personas dedicadas a la analítica de datos. El 15% tiene 11 o más personas responsables de adelantar estas acciones en las entidades (Departamento Nacional de Planeación, 2017). A pesar del interés y el avance de las entidades por aprovechar los datos que producen y contar con mejor información para tomar decisiones en relación con sus programas y políticas, el resultado es bastante disparejo entre entidades. No todas cuentan con el personal para analizar la información y la capacidad para realizar evaluaciones.

Gráfico 11. Existe por lo menos una persona que se dedique a realizar analítica de datos



Fuente: DNP (2017).

Gráfico 12. Personas dedicadas a la analítica de datos por entidad nacional



Fuente: DNP (2017).

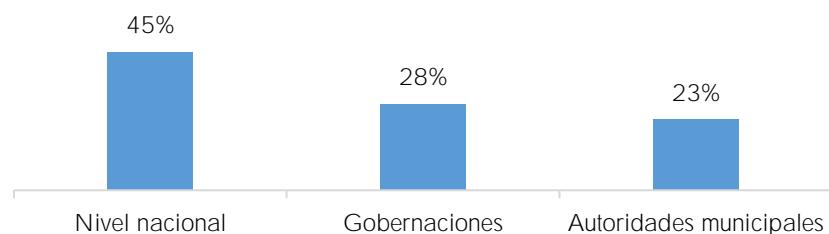
Otra fuente de información estadística a nivel institucional que aporta a este análisis es la Encuesta de Ambiente y Desempeño Institucional del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). En esta se evidencia que cerca de la mitad de los funcionarios públicos del orden nacional encuestados están interesados en mejorar el conocimiento alrededor de la ciencia de datos; 40,6 % señalan la importancia de que se mejoren las capacidades de las entidades en torno a distintas áreas de conocimiento de la ciencia de datos y un 7,9 % en reclutar talento con experiencia en ciencia de datos, estadística o ingeniería de datos. Estas estadísticas reflejan, aunque orientadas a la ciencia de datos, la necesidad percibida por los funcionarios públicos de cara a la capacidad de las instituciones para hacer un mejor uso de la información disponible³¹.

³¹ Las estadísticas referenciadas corresponden a las respuestas a la pregunta ¿Qué cree que debería hacer su entidad para aprovechar mejor los datos que posee?

3.3.2. Limitada cultura de la evaluación en diseño y uso de resultados

Únicamente el 45 % de las instituciones a nivel nacional, el 28 % de las gobernaciones y el 23 % de los municipios utilizan sus propios datos para desarrollar políticas basadas en evidencia y para mejorar los procesos y servicios para los ciudadanos. Cuando las entidades públicas reconocen el aporte de la evaluación para la toma de decisiones e identifican el valor público que de esta se deriva, maximizan el aprovechamiento de sus recursos disponibles para generar y usar evidencia (OECD, 2018). En ese sentido, además de utilizar los resultados y recomendaciones de las evaluaciones, las entidades pueden usar la información recolectada para ahondar en análisis de temas relacionados con la intervención. Además, los datos recolectados pueden servir de insumo para realizar nuevos análisis y evaluaciones para contar con evidencia rigurosa.

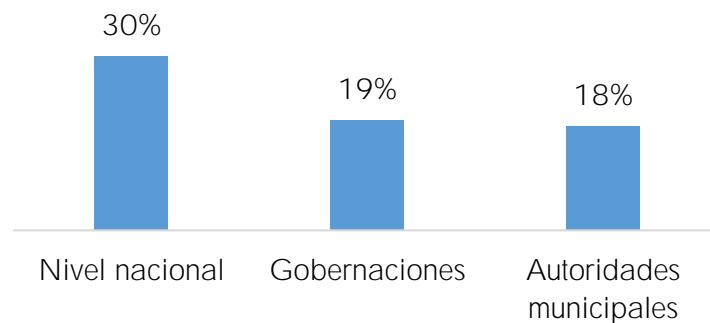
Gráfico 13. Reutilización de datos propios para el desarrollo de políticas públicas basadas en evidencia



Fuente: OECD (2018).

Adicionalmente, pocas entidades muestran interés en utilizar los datos compartidos por otras entidades para desarrollar políticas basadas en evidencia. El 30 % de las entidades a nivel nacional, el 19 % de las gobernaciones y el 18 % de los municipios desarrollan políticas basadas en la evidencia extraída del análisis de datos compartidos por otras instituciones, junto con información propia.

Gráfico 14. Reutilización de datos compartidos para el desarrollo de políticas públicas basadas en evidencia



Fuente: OECD (2018).

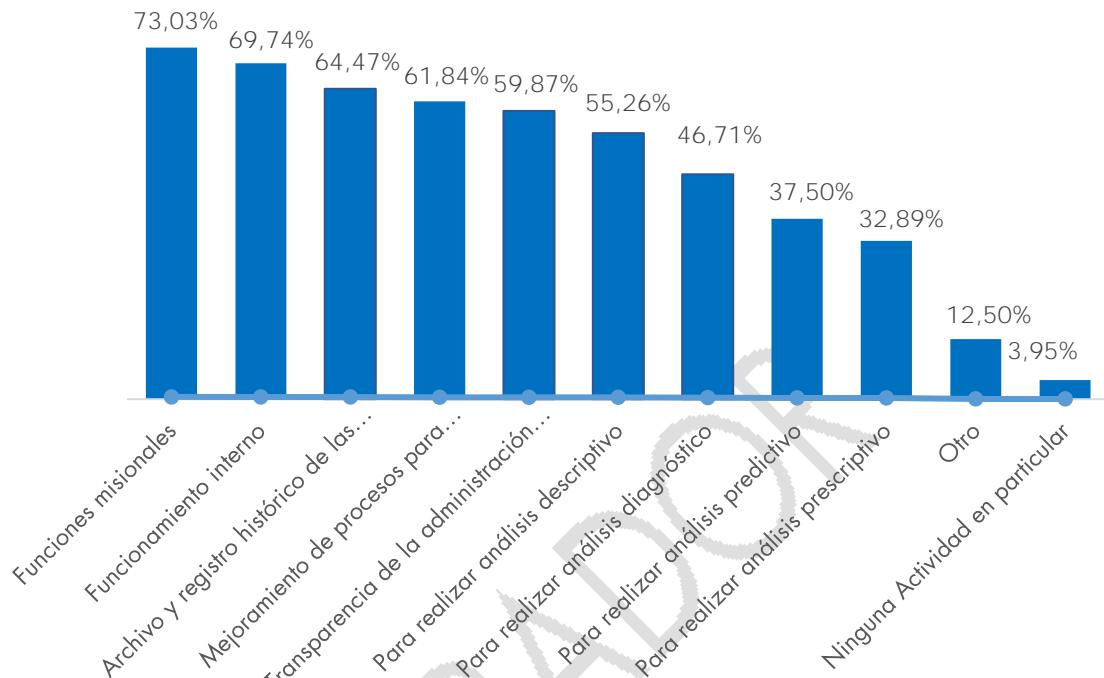
Por otra parte, el tipo de aprovechamiento de los datos que las entidades recolectan y generan sirve como aproximación para analizar qué tanta comprensión tiene la entidad sobre la importancia de realizar evaluaciones en el ciclo de la política pública. Las entidades asocian el uso de los datos a la gestión de información, principalmente para el cumplimiento de funciones misionales, funcionamiento interno y con el fin de llevar un registro histórico de las actuaciones administrativas. El 46 % de las entidades utilizan los datos que generan y recolectan para realizar análisis diagnóstico³², el 37,5 % realiza análisis predictivo³³ y el 33 % análisis prescriptivo³⁴.

³² Analiza por qué están pasando las cosas e identifica la causa del problema. El análisis descriptivo indica si algo está bien o mal sin explicar el por qué.

³³ Relacionado con la predicción por ejemplo la probabilidad de que ocurra un evento en el futuro, la previsión de una cantidad cuantificable o la estimación de la ocurrencia en el tiempo de un evento.

³⁴ Analiza una serie de condiciones como lo que está sucediendo, por qué sucedió y una posible situación para determinar el mejor curso de acción a tomar.

Gráfico 15. Tipo de aprovechamiento de datos



Fuente: DNP (2017).

Aunque existe un aprovechamiento por parte de las entidades de los datos producidos, no alcanza niveles por encima del 50 %. Llama la atención el caso de los datos utilizados para análisis diagnóstico toda vez que esta información es necesaria para la formulación de un programa o política que dé respuesta a una situación problemática. Lo que sugiere una posible subutilización de los datos para realizar evaluaciones.

4. DEFINICIÓN DE LA POLÍTICA

4.1. Objetivo general

Este documento CONPES tiene como objetivo fortalecer la institucionalidad de la evaluación e impulsar el uso de las evaluaciones para la toma de decisiones en Colombia. Se prevé cumplir con este objetivo en un horizonte de 4 años.

4.2. Objetivos específicos

Los objetivos específicos son:

- OE1. Fortalecer la oferta de las evaluaciones para generar mayor evidencia sobre el funcionamiento y resultados de las intervenciones públicas.
- OE2. Fortalecer la demanda de las evaluaciones para que exista una cultura de uso de las evaluaciones, sus resultados y recomendaciones.
- OE3. Diseñar una gobernanza institucional que promueva la cultura y capacidad para realizar y usar evaluaciones, mediante la articulación entre la oferta y la demanda.

4.3. Plan de acción

Esta sección corresponde a un trabajo preliminar que aún está en proceso de discusión y concertación entre las entidades del Gobierno, y está sujeta a cambios y ajustes que puedan derivarse de dichos diálogos. De ninguna manera expresa las decisiones del Consejo Nacional de Política Económica y Social.

Para el cumplimiento del objetivo general de la presente política, se establecen tres objetivos específicos desarrollados a través de siete líneas de acción que requieren del trabajo de diferentes entidades involucradas en el presente documento. El detalle de las acciones propuestas se describe en el Plan de Acción y Seguimiento (PAS) (Anexo A), el cual señala las entidades responsables, los períodos de ejecución, las metas, así como los recursos necesarios y disponibles para su implementación.

4.3.1. Fortalecer la oferta de las evaluaciones para generar mayor evidencia sobre el funcionamiento y resultados de las intervenciones públicas

Línea de acción 1. Ampliar la oferta de evaluaciones

El Departamento Nacional de Planeación, en cabeza de la DSEPP, la Secretaría General y la Subdirección de Contratación ampliará los mecanismos de ejecución de las evaluaciones, para incrementar la oferta de las mismas. Para esto, durante el 2022 y 2023 explorará mecanismos y dejará documentada las diferentes posibilidades para llevar a cabo evaluaciones. La mayoría de las evaluaciones que se realizan en la DSEPP, se realizan a través de concurso de méritos bajo los lineamientos de la Ley 80 y de acuerdo con los recursos del proyecto de inversión de la DSEPP. Al tener recursos limitados, no se pueden llevar a cabo todas las evaluaciones que son demandadas. Además, el proceso que ahí se establece requiere de unos tiempos mínimos y acciones para su adjudicación. Esto funciona para algunas de las evaluaciones, pero es posible que para otras el proceso no genere resultados de forma oportuna y se requiera de otros mecanismos diferentes para la ejecución de las evaluaciones. De esta forma, ampliar los mecanismos de ejecución podrá ampliar la oferta de evaluaciones, así como mejorar la oportunidad de algunas evaluaciones.

Las OAP de las cabezas de sector apoyaran la ampliación de la oferta de evaluaciones, a través de la ejecución anual, entre 2023 y 2026, de una evaluación por cada sector, utilizando los lineamientos dados por la DSEPP. Lo anterior permitiría acercar la oferta y la demanda de evaluaciones.

Línea de acción 2. Mejorar la selección de las evaluaciones a realizar

Entre 2022 y 2024, la SGISE del Departamento Nacional de Planeación, en articulación con el trabajo que realiza la Dirección de Innovación y Desarrollo Empresarial (DIDE) y su metodología Articulación para la Competitividad (ArCo), construirá un repositorio de intervenciones públicas con el fin de identificar las intervenciones que han sido evaluadas recientemente, cuáles nunca han sido evaluadas y cuales no se han evaluado en los últimos años. De tal forma que sea un insumo para la definición de la agenda anual de evaluaciones. También será un instrumento fundamental a nivel presupuestal y de planeación, para ver que intervenciones coinciden y se articulan.

Esto requiere realizar un censo en las entidades nacionales para identificar todas las intervenciones en operación, recopilar información sobre cada una, incluido atenciones y servicios prestados, beneficios entregados, datos administrativos de beneficiarios y fuentes de financiación, de acuerdo con las características de cada intervención. Este inventario recopilará las bases de datos y la calidad de la información de las intervenciones en operación facilitando el proceso de definición de la agenda anual de evaluaciones de acuerdo con la información y las necesidades de evaluación.

El Departamento Nacional de Planeación, creará un comité de selección de evaluaciones que permitirá contar con una agenda de evaluaciones que dé respuesta a las necesidades de información para la toma de decisiones en el país. Este comité definirá las evaluaciones a realizar de manera independiente, teniendo en cuenta aspectos como: objeto, beneficiarios, recursos asignados, tiempo de implementación de la intervención, entre otros. El comité estará conformado por un representante del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el DNP y el DANE, además de perfiles académicos de universidades y centros de pensamiento del país, que contribuyan al proceso de construcción de la agenda de evaluaciones a ejecutar desde la experiencia y la experticia en los temas como eficiencia del gasto, acceso a datos e información de las encuestas, requerimientos éticos de las evaluaciones, capacidades técnicas y metodologías de evaluación, y análisis económico y social de coyuntura para Colombia. Dicho comité se espera quede constituido en el 2024. El comité se reunirá cada año para revisar la propuesta de temas desde el DNP y definirá las evaluaciones a realizar en cada vigencia.

Línea de acción 3. Brindar acceso a bases de datos

El Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, definirán e implementarán una estrategia orientada a aumentar la reutilización de conjuntos de datos derivados de las evaluaciones de **programas y políticas públicas**. Esta estrategia debe incluir: 1) la elaboración de fichas de información de las evaluaciones, 2) la elaboración de bases de datos de las evaluaciones y 3) la elaboración de un repositorio en el portal de datos abiertos en el que se dispongan las fichas y las bases de datos derivadas de las evaluaciones. Esta estrategia se diseñará e implementará entre el 2022 y 2023. Lo anterior permitirá que la información recolectada en el marco de las evaluaciones sea utilizada en nuevos análisis sobre las intervenciones evaluadas y se generen nuevos resultados con la información existente.

En el marco del Sistema Estadístico Nacional (SEN), a través del Departamento Administrativo Nacional de Estadística, como secretaría técnica del Comité de Administración de Datos (CAD) como *Data Stewardship* que busca facilitar la articulación entre la producción de las estadísticas oficiales y el ciclo de las políticas públicas, y en el marco de lo definido en la hoja de ruta del Plan Nacional de Infraestructura de Datos (PNID), se formulará un protocolo para brindar acceso a bases de datos para las evaluaciones. Dicho protocolo se definirá entre el 2022 y 2023. El CAD es la instancia de coordinación del SEN orientada a propiciar los acuerdos colaborativos que permitan el acceso funcional a los datos y coordinar el intercambio de datos, su uso y re-uso en beneficio de la sociedad y el Estado, en un ambiente seguro y bajo un marco ético. Este Comité le dará la posibilidad, no sólo al DNP, sino a todas las entidades del Gobierno nacional de hacer un mayor aprovechamiento de datos provenientes de operaciones estadísticas, registros administrativos o fuentes alternativas como insumo para producir información estadística, a partir de la cual, se pueden analizar y comprender los fenómenos económicos, políticos, sociales, ambientales y culturales del país.

La DSEPP solicitará el acceso a las bases de datos necesarias para la implementación de evaluaciones de política pública a través del CAD. Teniendo en cuenta que la dirección requiere grandes volúmenes de información para llevar a cabo los análisis correspondientes, se han generado varios esquemas de intercambio y transferencia de información entre entidades como Prosperidad Social, Ministerio de Educación Nacional, Ministerio de Salud y Protección Social, entre otros, que requieren ser más eficientes en los requisitos y los tiempos de respuesta y que, además, promueva el uso y re-uso de los datos que se producen en el país.

4.3.2. Fortalecer la demanda de las evaluaciones para que exista una cultura de uso de las evaluaciones, sus resultados y recomendaciones

Línea de acción 4. Mejorar la medición del uso de evaluaciones

Con el objetivo de ampliar el uso de la evidencia existente de evaluaciones, entre 2022 y 2024 el Departamento Nacional de Planeación construirá un índice de uso de los resultados de las evaluaciones, siguiendo el ejemplo de Coneval en México. Se buscará así implementar una metodología para poder identificar, registrar, clasificar, seleccionar, tipificar y categorizar los diferentes usos de la información que se genera de evaluaciones realizadas y proponer estos a las distintas entidades.

Para llevar a cabo esta acción, la DSEPP primero revisará el marco teórico para medir el uso de la información. En un segundo paso realizará el diagnóstico de la metodología y base de las evaluaciones. Finalmente planteará una propuesta metodológica para medir la contribución de las evaluaciones realizadas por la DSEPP a través de un índice de uso de las evaluaciones.

El Departamento Nacional de Planeación, con apoyo de las OAP de las cabezas de sector y las DT del DNP, creará un mecanismo de seguimiento para la implementación a las recomendaciones de las evaluaciones, para lograr que los resultados de las evaluaciones tengan efectos y se traduzcan en acciones concretas de mejoramiento. Este mecanismo se pondrá en marcha entre 2022 y 2023. Para lograr que los resultados de las evaluaciones tengan efectos y se traduzcan en acciones concretas de mejoramiento, se definirán compromisos para la implementación de las recomendaciones por parte de los ejecutores a cargo de las intervenciones evaluadas. Para esto se elabora un plan de acción y seguimiento público a partir de las recomendaciones de la evaluación, de por lo menos dos de estas y que serán acordados de manera conjunta entre la entidad ejecutora y las DT del DNP.

Para lo anterior, la DSEPP desarrollará un sistema de seguimiento para las recomendaciones seleccionadas por las entidades ejecutoras para los programas y políticas públicas que fueron objeto de la evaluación de tal forma que se garantice su implementación e inclusión en la intervención en el corto plazo. El sistema de seguimiento permitirá conocer los avances en la implementación de la recomendación.

Línea de acción 5. Garantizar que las evaluaciones informen la toma de decisiones

Con el fin de generar vinculación de las evaluaciones a las decisiones presupuestales, el Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, revisarán el Decreto 1068 y la normatividad asociada al uso de las evaluaciones en la toma de decisiones presupuestales. En cabeza de la SGISE y la Dirección de Presupuesto, se hará un análisis normativo que busque la vinculación de las evaluaciones en las decisiones presupuestales.

El Departamento Nacional de Planeación, ajustará el ciclo de evaluación con el ciclo presupuestal, para que los resultados sean entregados en el momento que se realiza

la discusión de la asignación de presupuesto. Las evaluaciones deben servir como insumo para el proceso de discusión del presupuesto, para que la asignación de los recursos vaya en línea con los resultados de las intervenciones. Para que esto ocurra los tiempos de la generación de las evaluaciones deben coincidir con la presupuestación, para así integrar la información del desempeño de la intervención en el proceso de definición del presupuesto.

La DSEPP, con el apoyo de la OAP del DNP, realizará un proceso gradual al 2026, para que las evaluaciones se finalicen en el mes de diciembre y se pueda así generar el informe anual de resultados de la evaluación en el primer trimestre del año siguiente. De tal manera que en abril pueda ser entregado para las discusiones de presupuesto.

El Departamento Nacional de Planeación, definirá una estructura de informe anual de resumen de resultados de las evaluaciones. La DSEPP producirá un informe anual de resumen de resultados de las evaluaciones, que generará una calificación de desempeño de las intervenciones evaluadas y será entregado para las discusiones de los comités sectoriales de presupuesto (Decreto 1068 de 2015). Para proveer información más clara y transparente, cada una de las intervenciones evaluadas será clasificada en una categoría de desempeño, la que se definirá considerando aspectos sobre los resultados (intermedios y finales) de la intervención, su diseño, implementación o eficiencia en el uso de los recursos, proceso similar al adelantado por la Dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda de Chile (Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda de Chile, 2019). Esta información también se incorporará al Balance de Resultados que se entrega en el mes de abril al CONPES desde la DSEPP, de acuerdo con la Ley 152 de 1994, que es un insumo para el diseño del plan de inversiones del próximo año.

Se entregará el informe anual de resumen de las evaluaciones a los comités sectoriales de presupuesto y se participará en las reuniones de discusión que sean pertinentes. La DSEPP generará un comunicado dentro del marco del Decreto 1068 de 2015 a los comités sectoriales de presupuesto y se articulará con la Subdirección General de Inversiones, Seguimiento y Evaluación, para participar en las discusiones anuales de presupuesto donde las evaluaciones de las intervenciones sean relevantes.

La Dirección de Programación de Inversión Pública Nacional del Departamento Nacional de Planeación, en conjunto con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, entregará un balance de cómo fueron incluidas las recomendaciones de las evaluaciones en la definición del presupuesto de inversión y funcionamiento del año. Este documento deberá ser publicado en la página de Sinergia, para fortalecer la rendición de cuentas.

El Departamento Nacional de Planeación, en cabeza de la DSEPP, definirá la estructura de un informe de fin de periodo de gobierno, que recoja los resultados de las evaluaciones, para entrega a la construcción del nuevo PND. Se busca de esta forma que la formulación de esta hoja de ruta tenga en cuenta la evidencia de las evaluaciones para

una mejor toma de decisiones. Este informe de fin de periodo se socializará con el equipo del nuevo gobierno, así como los responsables de coordinar y elaborar el nuevo PND, con el objeto de que los resultados y las recomendaciones de las evaluaciones ejecutadas durante el periodo anterior sean un insumo para definir las nuevas apuestas del gobierno, así como la continuidad de las intervenciones. El informe estará disponible previo al proceso de construcción del PND.

El Departamento Nacional de Planeación, en cabeza de la DSEPP se articulará con el Grupo CONPES, para priorizar los mapas de brechas de evidencia a realizar en cada vigencia. Los mapas de brechas de evidencia (MBE) son una herramienta visual y analítica que permite consolidar la información existente sobre un tema específico. Estos se estructuran mediante la relación causal entre las intervenciones particulares de un sector y sus correspondientes variables de resultado. Además, responden a la necesidad de tomar decisiones basadas en evidencia, ya que sistematizan y sintetizan la información de forma clara. Lo anterior permitirá contar con información e insumos para el diagnóstico y formulación del documento con base en la evidencia existente.

El Departamento Nacional de Planeación fortalecerá la estrategia de comunicaciones para la socialización de los resultados de las evaluaciones. Con la orientación del equipo de comunicaciones se revisarán y ajustarán las herramientas de difusión de resultados y recomendaciones de las evaluaciones de tal forma que faciliten la promoción y apropiación por parte de los diferentes usuarios: hacedores de política y técnicos de las entidades para la toma de decisiones basadas en evidencia, y para la ciudadanía en general como mecanismo de rendición de cuentas.

El Departamento Nacional de Planeación, realizará una evaluación de una nueva intervención del PND 2022-2026 en su fase piloto, de tal forma que con esta información se tomen decisiones sobre su permanencia, financiamiento y/o escalamiento. Las evaluaciones deben procurar aprender de la intervención en una fase piloto, para ajustar y ver la viabilidad de escalar. Además, incluir la evaluación de un nuevo programa, garantizará que la evaluación sea tenida en cuenta desde el diseño de la intervención.

4.3.3. Diseñar una gobernanza institucional que promueva la cultura y capacidad para realizar y usar evaluaciones, mediante la articulación entre la oferta y la demanda.

Línea de acción 6. Mejorar las capacidades en seguimiento y evaluación en entidades del orden nacional y territorial

En 2023, el Departamento Administrativo de la Función Pública, en articulación con la DSEPP y la Subdirección de Gobierno y Asuntos Internacionales, diseñará e implementarán un curso de seguimiento y evaluación, el cual introduce a cualquier

funcionario público y/o contratista en los fundamentos en el seguimiento y la evaluación de planes, proyectos, programas, y políticas públicas. Asimismo, partiendo de la importancia del uso de evidencia, el curso guía al estudiante en la construcción de un marco lógico, cadena de resultado, indicadores, y explica de manera detallada cada uno de los métodos de evaluación.

El Departamento Nacional de Planeación realizará capacitaciones para el nivel subnacional sobre seguimiento y evaluación, la DSEPP se articulará con la Dirección de Ordenamiento y Desarrollo Territorial, para realizar capacitaciones sobre seguimiento y evaluación, para aumentar la capacidad en los territorios. Se desarrollarán capacitaciones entre el 2022 y el 2026.

El Departamento Nacional de Planeación, actualizará la guía de evaluaciones y homogeneizará conceptos de evaluación, con el objetivo de tener lineamientos unificados sobre el desarrollo de evaluaciones para el uso de las entidades del orden nacional y territorial. Con el liderazgo de la DSEPP y el acompañamiento de la Subdirección General de Inversiones, Seguimiento y Evaluación, la Subdirección de Gobierno y Relaciones Internacionales y la Dirección de Seguimiento, Evaluación y Control del (SGR), se llevará a cabo un proceso de revisión de la guía de evaluación para actualizar y homogeneizar conceptos en relación a los diferentes tipos de evaluación que se realizan en el DNP de acuerdo con las necesidades, la información disponible y el fin de las mismas, entre las que se encuentran las evaluaciones de intervenciones (programas o políticas pública), proyectos de inversión y proyectos financiados con recursos provenientes del Sistema General de Regalías. Adicionalmente, la guía incluirá los lineamientos en relación con cómo llevar a cabo cada una de las evaluaciones.

Línea de acción 7. Promover la cultura de evaluación

A partir de 2023, cada dos años se organizará desde el Departamento Administrativo de la Función Pública, en articulación con la DSEPP un evento de premiación a las mejores evaluaciones realizadas por las entidades nacionales y territoriales en referencia a las intervenciones que implementan. Se tendrán en cuenta aspectos como el diseño, la metodología utilizada, los resultados y las recomendaciones, con especial énfasis en la implementación de estas últimas por parte de las entidades. El propósito de esta premiación es incentivar la realización de evaluaciones en las entidades nacionales y territoriales. Además, fortalecerá el uso de los resultados de las intervenciones para una mejor toma de decisiones.

4.4. Seguimiento

El seguimiento a la implementación de la presente política se realizará a través del Plan de Acción y Seguimiento (PAS) que se encuentra en el Anexo A. En este se establecen los

indicadores de seguimiento, las entidades responsables de cada acción, los períodos de ejecución, los recursos necesarios y las fuentes de financiamiento, y la importancia de cada acción para el cumplimiento del objetivo general de la política.

Esta política tiene un periodo de implementación desde el año 2022 hasta el 2024. El seguimiento se realizará de manera semestral a través de los indicadores incluidos en SisCONPES. El primer reporte se hará con corte al primer semestre de 2022 y el informe de cierre se realizará con corte 31 de diciembre de 2024).

Tabla 2. Cronograma de seguimiento

Corte	Fecha
Primer corte	Junio de 2022
Segundo corte	Diciembre de 2022
Tercer corte	Junio de 2023
Cuarto corte	Diciembre de 2023
Quinto corte	Junio de 2024
Informe de cierre	Diciembre de 2024

Adicionalmente, Colombia cuenta con un ejercicio de aproximación para la construcción de la línea de base de este documento CONPES y su seguimiento, debido a su participación en la iniciativa para la elaboración de Índice Nacional de Capacidades en Evaluación con diferentes países de América Latina como México, Costa Rica, Ecuador y República Dominicana, coordinado por DEval³⁵, que busca medir las capacidades y prácticas de evaluación en el ámbito de las políticas, programas y servicios sociales de los países, y la elaboración de un informe periódico que resuma los principales resultados, caracterice la situación en cada país y a nivel regional, y las tendencias observadas.

4.5. Financiamiento

Para efecto del cumplimiento de los objetivos de esta política, las entidades involucradas en su implementación gestionarán y priorizarán, en el marco de sus competencias, recursos para la financiación de las actividades que se proponen en el PAS. Lo anterior se hará teniendo en cuenta el Marco de Gasto de Mediano Plazo del respectivo sector se estima que el costo total de la política es de 500 millones de pesos que se ejecutarán en un periodo de cuatro años.

³⁵ Organización de cooperación alemana.

5. RECOMENDACIONES

El Departamento Nacional de Planeación (DNP), Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Departamento Administrativo Nacional de Estadística, Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones recomiendan al Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES):

1. Aprobar los lineamientos de la Política para el fortalecimiento de la institucionalidad de la evaluación e impulso al uso de las evaluaciones para la toma de decisiones en Colombia, incluidos en el presente documento CONPES, incluyendo el Plan de Acción y Seguimiento (PAS) contenido en el Anexo A.
2. Solicitar a las entidades del Gobierno nacional involucradas en este documento CONPES priorizar los recursos en cumplimiento de esta Política de acuerdo con los recursos de cada uno de los sectores involucrados.
3. Solicitar al Departamento Nacional de Planeación:
 - a. Consolidar y divulgar la información del avance de las acciones según lo planteado en el Plan de Acción y Seguimiento (Anexo A). La información deberá ser proporcionada por las entidades involucradas en este documento de manera oportuna según lo establecido en la sección de seguimiento.
 - b. Ampliar los mecanismos de ejecución de las evaluaciones.
 - c. Construir un repositorio de intervenciones públicas y sus evaluaciones.
 - d. Crear un comité de selección de evaluaciones.
 - e. Definir e implementar una estrategia orientada a aumentar la reutilización de conjuntos de datos derivados de las evaluaciones de programas y políticas pública.
 - f. Construir un índice de uso de los resultados de las evaluaciones.
 - g. Crear un mecanismo de seguimiento para la implementación a las recomendaciones de las evaluaciones.
 - h. Revisar el Decreto 1068 y la normatividad asociada al uso de las evaluaciones en la toma de decisiones presupuestales.
 - i. Ajustar el ciclo de evaluación con el ciclo presupuestal.
 - j. Definir una estructura de informe anual de resumen de resultados de las evaluaciones.

- k. Entregar un balance de cómo fueron incluidas las recomendaciones de las evaluaciones en la definición del presupuesto de inversión y funcionamiento del año.
 - l. Definir la estructura de un informe de fin de periodo de gobierno, que recoja los resultados de las evaluaciones, para entrega a la construcción del nuevo PND.
 - m. Fortalecer la estrategia de comunicaciones para la socialización de los resultados de las evaluaciones.
 - n. Realizar una evaluación de una nueva intervención del PND 2022-2026 en su fase piloto.
 - o. Diseñar e implementar un curso de seguimiento y evaluación.
 - p. Actualizará la guía de evaluaciones.
4. Solicitar al Departamento Administrativo de la Función Pública:
 - a. Diseñar e implementar un curso de seguimiento y evaluación.
 - b. Organizar un evento bienal de premiación a las mejores evaluaciones.
 5. Solicitar al Departamento Administrativo Nacional de Estadística:
 - a. Formular un protocolo para brindar acceso a bases de datos para las evaluaciones.
 6. Solicitar al Ministerio de Hacienda y Crédito Público:
 - a. Revisar el Decreto 1068 y la normatividad asociada al uso de las evaluaciones en la toma de decisiones presupuestales.
 - b. Entregar un balance de cómo fueron incluidas las recomendaciones de las evaluaciones en la definición del presupuesto de inversión y funcionamiento del año.
 7. Solicitar al Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones
 - a. Definir e implementar una estrategia orientada a aumentar la reutilización de conjuntos de datos derivados de las evaluaciones de programas y políticas pública.

GLOSARIO

Actividades: son las acciones emprendidas o el trabajo realizado para transformar los insumos en productos.

Análisis Costo-Beneficio: es un análisis económico para la toma de decisiones. Permite comparar las cuantificaciones monetarias de los costos y los beneficios de un programa. Esta estrategia permite elegir la mejor alternativa entre diferentes programas o inversiones similares a través de la revisión de las rentabilidades resultado del análisis. Finalmente, el análisis permite atribuirle un valor monetario a aquellos ítems que no tienen una.

Análisis de políticas y/o programas y/o proyectos: examen detallado para conocer características o cualidades, o estado, y extraer conclusiones.

Análisis o evaluación comportamental: busca determinar los factores que influyen en la toma de decisiones de las personas.

Cadena de Valor: la cadena de valor o resultados muestra la secuencia o lógica causal de un programa o política desde su inicio hasta la entrega de resultados (Gertler, P. J, et al, 2017).

Coordinación: es la acción de coordinar, de poner a trabajar en conjunto diferentes elementos en pro de obtener un resultado específico para una acción conjunta.

Dirección: es la acción y efecto de dirigir (llevar algo hacia un término o lugar, guiar, encaminar las operaciones a un fin, regir, dar reglas, aconsejar u orientar).

Diseño de políticas y/o programas y/o proyectos: proceso de elaboración de una propuesta de trabajo, donde se identifican a los beneficiarios y actores claves, se establece un diagnóstico del problema y se definen estrategias posibles para enfrentarlo.

Ejecución de políticas y/o programas y/o proyectos: realizar todas las actividades necesarias para generar el objetivo propuesto.

Evaluación de impacto: analiza los efectos causales esperados y no esperados de una intervención. Para esto, la metodología estudia los potenciales cambios en las condiciones de los beneficiarios como consecuencia directa de los productos entregados por la intervención a través de la comparación de dos tipos de poblaciones: beneficiarios de la intervención y un grupo contrafactual (un grupo con características similares a los beneficiarios pero que no fueron objeto de la intervención). En particular, este tipo de evaluación está orientada hacia programas y proyectos.

Evaluación de operaciones: analiza los procesos de la implementación del programa o proyecto. Para esto, verifica el cumplimiento de las metas operativas e identifica los factores asociados a estos. También hace una valoración ex post a partir de la entrega de los

productos y servicios programados en la intervención. En particular, este tipo de evaluación está orientada hacia programas y proyectos.

Evaluación de políticas y/o programas y/o proyectos: "apreciación sistemática y objetiva de un proyecto, programa o política en curso o concluido, de su diseño, su puesta en práctica y sus resultados. El objetivo es determinar la pertinencia y el logro de los objetivos, así como la eficiencia, la eficacia, el impacto y la sostenibilidad para el desarrollo..." (OCDE, 2002).

Evaluación de resultados: analiza el cumplimiento de metas en la entrega de productos y la sostenibilidad de los resultados del programa o intervención. Para esto, estudia los cambios en las condiciones de los beneficiarios como consecuencia directa o indirecta (atribuible o no) de los productos entregados por la intervención. Finalmente, puede identificar los factores que pueden contribuir con el logro de los resultados. En particular, este tipo de evaluación está orientada hacia programas y proyectos.

Evaluación institucional: analiza y valora la capacidad institucional de las entidades públicas para operar la política y rendir cuentas. Para esto, el proceso de evaluación institucional reconstruye la estructura institucional de la política y el esquema de articulación entre actores. En particular, este tipo de evaluación va orientada a analizar políticas con múltiples actores.

Formulación de políticas y/o programas y/o proyectos: procedimiento a seguir para recopilar toda la información de un conjunto de actividades orientadas a perseguir un objetivo concreto.

Implementación de políticas y/o programas y/o proyectos: ejecución o puesta en marcha de un diseño.

Insumos: son los recursos de que dispone el proyecto/política/programa, que incluyen el personal y el presupuesto, entre otros.

Investigación de políticas y/o programas y/o proyectos: acto de llevar a cabo estrategias para descubrir algo. Conjunto de actividades de índole intelectual y experimental de carácter sistemático, con la intención de incrementar los conocimientos sobre un determinado asunto.

Metodologías y/o métodos cualitativos: buscan evaluar, analizar e interpretar información obtenida a través de recursos como entrevistas, grupos focales, etnografías, entre otros. Se diferencia de las metodologías y/o métodos cuantitativos, que están orientados a realizar análisis sobre la base abstracciones numéricas o estadísticas.

Política Pública: son los proyectos/actividades/acciones que el Estado plantea y gestiona a través del gobierno y la administración pública con fines de satisfacer las necesidades de una sociedad.

Productos: son los bienes y servicios tangibles que producen las actividades del proyecto/política/programa (controlados de forma directa por la agencia ejecutora).

Resultados finales: son los resultados finales alcanzados y señalan si los objetivos del proyecto/política/programa se cumplieron o no.

Resultados: son los resultados que previsiblemente se lograrán cuando la población se beneficie de los productos del proyecto/política/programa.

Tipos de evaluación: cada uno de los eslabones de la cadena conlleva aspectos claves en la implementación del programa o política. Lo anterior implica que cada eslabón puede dar información sobre el accionar de la intervención.

ANEXOS

Anexo A. Plan de Acción y Seguimiento (PAS)

Ver archivo Excel adjunto.

Anexo B. MAPAS DE BRECHAS DE EVIDENCIA (MBE)

¿Qué son?

Los MBE son una herramienta visual y analítica que permite consolidar la información existente sobre un tema específico, resaltar aspectos exitosos de política, focalizar las necesidades de evaluación, identificar los aspectos en los cuales se concentra la evidencia, señalar los logros y estado de implementación de las intervenciones y puntualizar las recomendaciones dirigidas a mejorar las intervenciones analizadas.

Origen

Respondiendo a la necesidad de sistematizar y agrupar investigaciones entorno a un tema específico de política pública generada en el mundo, entidades multilaterales como *International Initiative for Impact Evaluation* (3ie) y el Departamento de Planeación, Monitoreo y Evaluación de la República de Sudáfrica, han adoptado los MBE como parte de su actividad de evaluación e investigación de política pública. De esta manera, con el propósito de fortalecer el análisis y retroalimentar los eslabones de la cadena de valor de los programas, el Departamento Nacional de Planeación (DNP) ha adoptado esta metodología como una herramienta para identificar criterios la concentración de la evidencia junto con una ampliación que involucra la recopilación de recomendaciones que faciliten la toma de decisiones, el diseño, el seguimiento y la evaluación de políticas.

¿Cómo se construyen?

Para el caso de DNP, los MBE se construyen mediante el análisis de relaciones causales y no causales entre intervenciones y variables de resultado de un tema específico. Su desarrollo se da mediante tres fases: (i) identificación del alcance y los criterios de inclusión los cuales guían la investigación, (ii) recopilación y codificación de estudios provenientes de repositorios científicos y páginas gubernamentales, (iii) análisis de resultados, identificación de patrones de recomendaciones de política y visualización del MBE.

Política basada en evidencia

Los MBE responden a la necesidad de tomar decisiones basadas en evidencia, ya que estos, además de sistematizar y sintetizar la información de manera clara, tienen un enfoque visual e innovador sobre las políticas que se aplican y los efectos que tienen. Mediante estos, se establece un punto de referencia que permite a las agencias gubernamentales soportar la formulación, implementación y evaluación de políticas públicas con evidencia, permitiendo priorizar la financiación de los planes, programas, políticas y proyectos para cada sector. Además, es una herramienta que facilita vincular a la academia visibilizando y fortaleciendo la investigación desarrollada frente a un tema en específico.

BORRADOR

BIBLIOGRAFÍA

- Aussilloux, V., & Baiz, A. (23 de Junio de 2020). Impact evaluation: what can France learn from the most advanced countries? *International webinar on understanding cross country practices for policy evaluation.*
- Congress USA. (21 de Octubre de 2020). *Congress.Gov.* Obtenido de <https://www.congress.gov/bill/115th-congress/house-bill/4174>
- Darville, P., Rogers, R., & Guzmán, N. (2019). *Evaluación Ex Ante de Diseño de Programas Públicos y su Contribución al Proceso Presupuestario.* Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda.
- Davies, P. (2004). Is evidence-based government possible? *4th Annual Campbell Collaboration Colloquium.*
- Departamento Nacional de Planeación. (1995). *Documento CONPES 2790 - Gestión Pública Orientada a Resultados.* Bogotá D.C., Colombia: DNP.
- Departamento Nacional de Planeación. (1997). *Documento Conpes 3002 - El Salto Social: Informe de Avance del Plan Nacional de Desarrollo 1997.* Bogotá D.C., Colombia: DNP.
- Departamento Nacional de Planeación. (2002). *Documento CONPES 3188 - Evaluación de Impacto de Programas Sociales.* Bogotá D.C., Colombia: DNP.
- Departamento Nacional de Planeación. (2004). *Documento CONPES 3294 - Renovación de la Administración Pública: Gestión por Resultados y Reforma del Sistema Nacional de Evaluación.* Bogotá D.C., Colombia: DNP.
- Departamento Nacional de Planeación. (2008). *Documento CONPES 3515 - Concepto favorable a la Nación para contratar un empréstito externo con la Banca Multilateral para el Fortalecimiento de la Información Pública, Seguimiento y Evaluación para la gestión por resultados en Colombia.* Bogotá D.C., Colombia: DNP.
- Departamento Nacional de Planeación. (2017). *Encuesta de diagnóstico para la explotación de datos.* Bogotá D.C., Colombia: DNP.
- Departamento Nacional de Planeación. (2020). *Sinergia.* Obtenido de <https://sinergia.dnp.gov.co/Paginas/inicio.aspx>
- Department of Planning, Monitoring & Evaluation, Republic of South Africa. (2019). *National Evaluation Policy Framework.*
- Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda de Chile. (2019). *Resultados Evaluaciones Segundo Trimestre 2019.* Santiago.
- Función Pública. (2019). *Modelo Integrado de Planeación y Gestión.* Obtenido de <https://www.funcionpublica.gov.co/web/mipg/resultados-medicion>
- Gaarder, M., & Briceño, B. (2010). Institutionalisation of government evaluation: balancing trade-offs. *Journal of Development Effectiveness, Vol. 2/3,* 289-309.

- Gertler, P., Martínez, S., Premand, P., Rawlings, L., & Vermeersch, C. (2017). *La evaluación de impacto en la práctica*. Washington DC: Banco Internacional para la Reconstrucción y el Desarrollo/Banco Mundial.
- Google Analytics. (Febrero de 2021). *Sinergia*. Obtenido de <https://sinergia.dnp.gov.co/Paginas/inicio.aspx>
- HM Treasury. (2020). *Magenta Book. Central Government guidance on evaluation*.
- Hood, C. (1991). A Public Management for all Seasons. *Public Administration*, 69:1.
- Lázaro, B. (2015). Comparative Study on the institutionalisation of evaluation in Europe and Latin America. *Eurosocial Programme*.
- Ledermann, S. (2012). Exploring the Necessary Conditions for Evaluation Use in Program Change. *American Journal of Evaluation*, Vol. 33/2, 159-178.
- Manning, R., Goldman, I., & Hernández, G. (2020). The impact of impact evaluation. *WIDER Working Paper 2020/20*.
- Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. (2017). *Manual de Evaluación para Intervenciones Públicas. Gestión de Evaluaciones en el Sistema Nacional de Planificación*. Costa Rica.
- Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão; Ministério da Fazenda; Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. (2018). *Avaliação de Políticas Públicas. Guia prático de análise ex post*. Brasília: Presidência da República.
- Ministry for Foreign Affairs of Finland. (2018). *Evaluation Manual*.
- OCDE. (2002). *Glosario de los principales términos sobre evaluación y gestión basada en resultados*. París: OECD PUBLICATIONS.
- OCDE. (2020). Understanding the Governance of Policy Evaluation: What do we Know About Institutionalisation, Quality and Use? Results a cross country analysis. *Expert Webinar, Policy Evaluation at the OECD: the Way Forward*.
- OECD. (2020). *Improving Governance with Policy Evaluation: Lessons From Country Experience, OECD Public Governance Reviews*. París: OECD Publishing. Obtenido de <https://doi.org/10.1787/89b1577d-en>.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2019). Obtenido de <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/b2a87124-es/index.html?itemId=/content/component/b2a87124-es>
- Pérez, G., & Maldonado, C. (2015). *Panorama de los sistemas nacionales de monitoreo y evaluación en América Latina*. Ciudad de México: CIDE.
- Pérez, G., Maldonado, C., & Hernández, D. (2015). VII. El sistema de seguimiento y evaluación de programas federales en México: retos para su consolidación. En G. Pérez, & C. Maldonado, *Panorama de los sistemas nacionales de monitoreo y evaluación en América Latina*, Ciudad de México, Centro de Investigación y Docencia Económicas/Centro Clear para América Latina (págs. 273-310). Colección Coyuntura y Ensayo.

- Prime Minister's Office. (2020). *Government plan for analysis, assessment and research in support of decision-making 2020*.
- Punton, M. (2016). *How can Capacity Development Promote Evidence-Informed Policy Making? Literature Review for the Building Capacity to Use Research Evidence (BCURE) Programme*. ITAD.
- Santiso, J., & Dayton-Johnson, J. (2012). *The Oxford Handbook of Latin American Political Economy*. Oxford University Press.
- Stewart, R., Dayal, H., Langer, L., & Van Rooyen, C. (2019). The evidence ecosystem in South Africa: growing resilience and institutionalisation of evidence use. *Palgrave Communications*, 5-90.
- What Works Network. (2018). *The What Works Network*.
- World Wide Web Foundation. (2018). *El Barómetro de los Datos Abiertos - Edición de los Líderes*. Washington D.C.

BORRADOR