

## CREACIÓN DEL SISTEMA NACIONAL DE EVALUACIÓN PERMANENTE DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y LA CALIDAD DE LOS SERVICIOS

**Expediente N.º 17.117**

### ASAMBLEA LEGISLATIVA:

El artículo 11 de la Constitución Política de la República de Costa Rica señala: *"La Administración Pública en sentido amplio, estará sometida a un procedimiento de evaluación de resultados y rendición de cuentas, con la consecuente responsabilidad personal para los funcionarios en el cumplimiento de sus deberes. La ley señalará los medios para que este control de resultados y rendición de cuentas opere como un sistema que cubra todas las instituciones públicas"*.

La Asamblea Legislativa ha tratado de implementar este mandato constitucional, mediante la promoción de leyes de la República, entre ellas la Ley de administración financiera de la República y presupuestos públicos, la Ley orgánica de la Contraloría General de la República, la Ley de planificación nacional y la Ley general de control interno.

Si bien las leyes citadas involucran algunos aspectos de control financiero y de gestión, autoevaluación, auditoría, control presupuestario y control interno, lo cierto es que no existen elementos evaluativos que efectivamente les permitan a las gerencias de los programas, a los ciudadanos en general y a los legisladores contar con juicios valorativos generales e independientes de los programas y proyectos sociales. El artículo 2 de la Ley de planificación nacional<sup>1</sup>, le atribuye tal función a ese Ministerio, no obstante esa tarea no se ha llevado a la práctica, por las razones que luego se explican.

<sup>1</sup> e) Evaluar de modo sistemático y permanente los resultados que se obtengan de la ejecución de planes y política, lo mismo que de los programas respectivos.

Los recursos de que dispone la sociedad para atender las múltiples necesidades o aspiraciones de los ciudadanos, son siempre escasos, lo cual obliga a un proceso de jerarquización de las necesidades y de uso eficiente de esos recursos; pero, además, las necesidades sociales no son estáticas en el tiempo; así, lo que hace 30 años constituía una meta válida puede que hoy ya no lo sea, o porque ya tal meta fue alcanzada, o bien porque en la actualidad ya ha perdido importancia respecto de otras necesidades. Los mismos programas sociales que en determinado momento se consideraron la manera óptima de alcanzar cierto objetivo, puede que se tornen obsoletos ante los avances del conocimiento o los cambios de circunstancias.

En contraste con el vertiginoso cambio, las instituciones y el marco institucional que las regula tienden a ser estáticos, a adaptarse con sus rezagas a las cambiantes aspiraciones sociales; consecuentemente, al transcurrir el tiempo, las instituciones generan bienes y servicios que la sociedad no valora ya como los más apreciados. Esos desajustes se reflejan en la insatisfacción de la sociedad con el accionar del Estado, al que se critica por su ineficiencia.

Determinar el valor de las políticas públicas, los programas y los proyectos, únicamente con base en los objetivos enunciados en la ley, no revelará, necesariamente, el uso eficiente de los recursos públicos; se requiere una visión crítica más holística, enmarcada en una perspectiva de desarrollo. Diversas comisiones de reforma del Estado han tenido la tarea de señalar los cambios necesarios para reenfocar las políticas públicas a las aspiraciones de la sociedad. Estos ejercicios son esporádicos y generalmente responden a crisis institucionales; sus recomendaciones usualmente implican cambios profundos con un alto costo de ajustes y, por lo tanto, aunque también generan fuertes oposiciones, no se les suele dar el seguimiento que requieren para llegar a producir ajustes efectivos.

### **¿Por qué la evaluación independiente?**

Los programas y proyectos públicos requerirán siempre el seguimiento y monitoreo por parte de sus encargados; también existe siempre la posibilidad de que ellos mismos se autoevalúen. Se aplican procesos de autoevaluación cuando los evaluadores son personas responsables directas de la ejecución del proyecto. Desde las perspectivas de legitimidad, credibilidad, transparencia y rendición de cuentas, la evaluación dirigida por profesionales independientes es de rango superior. No obstante, la autoevaluación y la evaluación independiente son complementarias.

Generalmente, las autoevaluaciones ayudan a mejorar la eficiencia en la gestión del programa o proyecto para el logro de los objetivos, mientras que las evaluaciones independientes, además de rendir los resultados antes señalados, permiten visualizar cambios estructurales.

La decisión de aplicar una evaluación independiente puede obedecer a diversas razones:

- 1.- La necesidad de determinar la pertinencia de los objetivos del programa o proyecto, en relación con las necesidades del país y las prioridades institucionales.
- 2.- Identificar en forma sistemática los efectos positivos o negativos (deseados o no) que produce una actividad realizada para impulsar el desarrollo, en las personas, los hogares, las instituciones y el medioambiente.
- 3.- Establecer la eficacia, es decir, el grado al cual se cumplieron (o se espera que se cumplan) los objetivos de desarrollo.
- 4.- Determinar la eficiencia, es decir, el rango en el cual se han logrado o se espera lograr los objetivos de desarrollo, en relación con los recursos utilizados para ello.
- 5.- Determinar la sostenibilidad del programa o proyecto, es decir, la probabilidad de que se incrementen o por lo menos se mantengan, durante toda la vida del proyecto, sus beneficios netos estimados.
- 6.- Identificar el efecto en el desarrollo institucional, es decir, en qué grado mejora el proyecto la capacidad del país para usar sus recursos en una mejor forma.
- 7.- Valorar la calidad del trabajo realizado por cada uno de los entes involucrados en las diversas etapas del ciclo del programa o proyecto.
- 8.- Generar credibilidad y legitimidad entre los ciudadanos respecto del proyecto, mediante el criterio emitido por especialistas independientes y por medio de un desarrollo transparente del proceso de evaluación.

Toda sociedad necesita ajustar las políticas públicas a las cambiantes condiciones socioeconómicas del entorno y a las aspiraciones sociales del momento. Constantemente surgen dificultades inesperadas en la ejecución de los programas o proyectos y deben ser abordadas de manera holística; por ello es necesario realizar evaluaciones independientes.

La evaluación fomenta el aprendizaje institucional y persigue, simultáneamente, una *responsabilización* ("accountability") imparcial e independiente, ante los responsables políticos y ante el Sector Público.

En resumen, la evaluación se puede utilizar esencialmente para cuatro fines diferentes:

- i) Rendir cuentas para mostrar a terceros el trabajo que se ha efectuado.
- ii) Extraer enseñanzas del trabajo realizado para mejorar la actividad objeto de evaluación.
- iii) Ampliar conocimientos y experiencias.
- iv) Mostrar la condición ética y la transparencia bajo las cuales se desarrolla la función administrativa de la entidad.

Los programas operacionales individuales no constituyen el objeto de las evaluaciones independientes; lo constituyen más bien las verificaciones de carácter general, que

exceden los límites del proyecto, así como el análisis de los temas y las opciones esenciales en materia de una política de desarrollo determinada.

Esas evaluaciones ponen de manifiesto las relaciones transversales entre distintas acciones y políticas públicas. La evaluación independiente constituye un mecanismo de verificación de la entidad pública a nivel corporativo, su contribución tanto para el logro de los objetivos globales como para el cumplimiento de los planes y programas.

### **Transparencia y democracia participativa**

Para evaluar la concordancia de las políticas y los programas públicos con los objetivos sociales, las sociedades han desarrollado mecanismos de mediano plazo, entre ellos, las evaluaciones periódicas de las políticas públicas, realizadas por evaluadores independientes y mediante métodos participativos, cuyos resultados se hacen públicos y sirven de insumo para la toma de decisiones de los jerarcas sectoriales del Estado y, a la vez, se convierten en mecanismos de participación ciudadana y rendición de cuentas.

Las evaluaciones se ejecutan para conocer, entender y mejorar las políticas públicas, los programas y los proyectos. La evaluación social es un método de investigación de la realidad social, un mecanismo para incorporar a los distintos actores sociales en la discusión de estrategias y políticas; una vía para asegurar que los objetivos del proyecto y los incentivos para el cambio son aceptables para la mayoría, particularmente para los más vulnerables; una forma de identificar los verdaderos impactos sociales, (en caso de existir impactos adversos, permite determinar cómo pueden ser evitados, minimizados o mitigados substancialmente); estas evaluaciones brindan la posibilidad de desarrollar la capacidad institucional para resolver potenciales conflictos, en una forma socialmente válida, y permiten establecer un marco apropiado para la implementación, el seguimiento y monitoreo del proyecto, así como para identificar estrategias sectoriales específicas que incorporen los objetivos del desarrollo social.

Los procesos de evaluación deben privilegiar los métodos participativos, puesto que ayudan a la sociedad a empoderarse, al comprender los costos y beneficios del buen funcionamiento de los programas y a hacer la lectura correcta del entorno en el que se desenvuelve la iniciativa evaluada.

### **Evaluación de las políticas públicas**

El proceso evaluativo es creación de conocimiento relevante para la elaboración y el replanteamiento de las políticas públicas. Los evaluadores investigan las causas, las consecuencias y el desempeño de las políticas públicas y los programas; de manera tal que la evaluación forma parte integral del proceso de análisis de políticas públicas. La evaluación analiza el desempeño de una política; en este sentido, está diseñada para determinar la efectividad del programa y facilitar su reorientación o finalización. La evaluación formula juicios sobre lo deseable de las políticas públicas o los programas, e intenta determinar los valores que están detrás de sus objetivos.

La función más importante de la evaluación es proporcionar información acerca del desempeño de las políticas públicas. Dicho de otra manera, permite detectar las discrepancias entre el desempeño real de las políticas públicas y el esperado, así como su contribución al alivio de los problemas sociales. La evaluación contribuye al entendimiento de las causas de los problemas y a la formulación de nuevas políticas o la reformulación de aquellas que no estén cumpliendo sus objetivos. En otras palabras, la evaluación permite una mejor toma de decisiones, en cuanto a la planificación de los programas y la asignación de presupuesto.

En cuanto al aprendizaje organizacional, la evaluación suministra retroalimentación al personal que implementa el programa, suministrándole información sobre lo que están haciendo, cómo están respondiendo los beneficiarios y qué variables externas están incidiendo en el programa. La evaluación permite, además, generar conocimientos para entender mejor las intervenciones sociales, para rendir cuentas, es decir, para que el público se entere de qué están logrando los organismos públicos con los fondos que manejan. Finalmente, la evaluación permite registrar la historia del programa para que otros puedan derivar lecciones del mismo.

### **La práctica de la evaluación**

Diversos organismos multilaterales y bilaterales han creado oficinas encargadas de evaluar sus programas y proyectos, entre ellos cabe citar el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, el Banco Interamericano de Desarrollo, la Agencia Internacional para el Desarrollo de los Estados Unidos de América y las agencias de ayuda internacional de los países europeos. Estos organismos han desarrollado sus propias metodologías de evaluación, y sus esfuerzos por mejorar la práctica evaluativa, han contribuido a la creación de teorías y métodos cada vez más elaborados.

Los países desarrollados también han implementado la evaluación periódica de las políticas y los programas públicos, de cara a la comunidad y a sus congresos. Las políticas públicas relacionadas con la educación, la salud, la seguridad y la inversión pública, entre otras, son objeto de evaluación periódica e independiente, al menos una vez cada cuatro años en esos países.

La sociedad costarricense también requiere instrumentos ágiles para adecuar de manera constante los objetivos de las políticas, los programas y proyectos sociales a las demandas de una sociedad que por ser cada vez más desarrollada y compleja, demanda una mayor participación en la toma de decisiones políticas y mecanismos que permitan evaluar, de manera transparente, el funcionamiento del Sector Público. Esta realidad me motiva a presentar al conocimiento de las señoras diputadas y los señores diputados el siguiente proyecto de ley.

LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

DECRETA:

# CREACIÓN DEL SISTEMA NACIONAL DE EVALUACIÓN PERMANENTE DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y LA CALIDAD DE LOS SERVICIOS

## CAPÍTULO I

### EL SISTEMA NACIONAL DE EVALUACIÓN PERMANENTE DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y LA CALIDAD DE LOS SERVICIOS

#### **ARTÍCULO 1.- Creación y objetivos del Sistema**

Créase el Sistema Nacional de Evaluación Permanente de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (Evapol), adscrito al Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplan). Su objetivo es promover y realizar permanentemente la evaluación de las políticas y los programas públicos, para garantizar el uso racional de los recursos públicos y el impulso a la gestión de la calidad de los servicios. Evapol tendrá entre sus objetivos fomentar la evaluación, mediante la capacitación sistemática, el soporte técnico, la creación de estándares y la vinculación con redes afines de otros países; asimismo, la difusión de los resultados de las evaluaciones que se apliquen y, en general, la promoción de la cultura de evaluación en todo el Sector Público.

El Sistema Nacional de Evaluación (SINE), será parte del Sistema Nacional de Evaluación Permanente de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios.

#### **ARTÍCULO 2.- Objetos de evaluación**

Las políticas, los programas y proyectos públicos costarricense serán objeto de evaluación independiente, al menos una vez cada cuatro años. Cada ministerio e institución autónoma será evaluado por un equipo de evaluadores. En los casos de políticas, programas y proyectos relacionados con salud, vivienda, educación, recaudación tributaria, infraestructura pública y combate a la pobreza, la evaluación abarcará todas las acciones estatales relacionadas con tales sectores, independientemente de su ubicación institucional; asimismo, de conformidad con el artículo 12 de la presente Ley, la evaluación será extensiva a las agencias y los proyectos privados independientes de la Administración Pública, cuando reciban fondos públicos y al propio Evapol.

#### **ARTÍCULO 3.- Evaluaciones**

En mayo de cada año, la Contraloría General de la República designará los programas y las políticas públicas que Evapol evaluará en el año siguiente, de acuerdo con lo señalado en el artículo 2 de esta Ley. La Defensoría de los Habitantes podrá recomendar que se evalúen programas específicos, pero esta recomendación no será vinculante. La Asamblea Legislativa y el Consejo de Gobierno podrán solicitar evaluaciones de políticas, programas o proyectos cuando lo estimen necesario.

#### **ARTÍCULO 4.- Los evaluadores**

Los evaluadores o los equipos de evaluadores deberán ser del más alto nivel profesional; serán seleccionados mediante concurso público, por el Sistema Nacional de

Evaluación Permanente de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios, con base en los términos de referencia para el desarrollo de las evaluaciones, que serán establecidos por Evapol y según las propuestas de evaluación que presenten los concursantes.

#### **ARTÍCULO 5.- Los equipos de evaluadores**

El concurso de equipos de evaluadores se realizará tomando en cuenta la complejidad de la evaluación que se aplique. Dichos equipos serán interdisciplinarios y para el cumplimiento de sus funciones podrán ser asistidos por funcionarios del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, de la institución o el programa evaluado y de la Contraloría General de la República, cuando cualquiera de tales entes lo estime necesario.

#### **ARTÍCULO 6.- Evaluadores especiales**

Evapol podrá asignarles las evaluaciones a especialistas de alto nivel denominados grupos de notables, sin que medie remuneración alguna, en tal caso Evapol podrá suministrarles el apoyo logístico necesario. Además, en casos excepcionales, podrán participar evaluadores extranjeros, cuando la experiencia y el prestigio de tales evaluadores se consideren de gran beneficio. El Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplan) buscará cooperación técnica con países e instituciones, nacionales e internacionales, que posean experiencia en este campo, para fomentar así la cultura evaluadora en Costa Rica.

#### **ARTÍCULO 7.- Elementos para la evaluabilidad**

Todas las políticas, los programas y proyectos del Sector Público deberán contener los elementos necesarios para garantizar su evaluabilidad posterior, así como para el monitoreo y seguimiento de las metas establecidas. Ello implica contener la teoría del programa y las metas claramente establecidas para ser alcanzadas en plazos determinados; además, los indicadores de resultados, gestión y servicios, para medir su cobertura, calidad e impacto.

Los indicadores de gestión y servicios que se establezcan deberán reflejar los procedimientos y la calidad de los servicios de los programas, las metas y acciones del Plan nacional de desarrollo. El cumplimiento de lo dispuesto es responsabilidad del máximo representante jerárquico institucional del programa o proyecto.

#### **ARTÍCULO 8.- Proceso de evaluación**

Todo proceso de evaluación de una política pública o de programa o proyecto, tendrá una duración máxima de cuatro meses desde la firma del contrato o la designación del grupo de notables hasta la rendición de su informe final.

#### **ARTÍCULO 9.- Aspectos por evaluar**

La evaluación abordará por lo menos los siguientes aspectos: el análisis del gerenciamiento, los mandatos legales, la relevancia y pertinencia de las metas y los objetivos a la realidad nacional, la rendición de cuentas, la coordinación con otros entes del Estado, la equidad de género, la implementación de aspectos del gobierno digital, la adecuación al Plan Nacional de Desarrollo, los resultados obtenidos, el impacto

socioeconómico, la eficiencia y calidad de los servicios brindados, la suficiencia de recursos y todos los demás aspectos que el equipo evaluador considere relevantes.

#### **ARTÍCULO 10.- La información requerida**

La información institucional que el equipo de evaluadores requiera para su trabajo, será suministrada de manera obligatoria y el responsable de proporcionarla será el máximo jerarca de la entidad, quien velará, además, por que el programa brinde todo el apoyo necesario al equipo evaluador, excepto si se trata de información considerada secreto de Estado.

#### **ARTÍCULO 11.- Réplica al informe de evaluación**

El jerarca del programa o proyecto por evaluar recibirá un borrador del informe de la evaluación, al menos dos semanas antes de la fecha fijada para la presentación del informe final, con el objeto de que tenga la oportunidad de aportar las observaciones que considere pertinentes. No obstante, el informe final es responsabilidad exclusiva del equipo evaluador y sus representantes.

#### **ARTÍCULO 12.- El informe final**

El informe final de la evaluación será objeto de análisis conjunto de la Defensoría de los Habitantes, el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica y la autoridad máxima del programa evaluado; a lo sumo un mes después de presentado el informe final de la evaluación, estos últimos dos emitirán las directrices por seguir derivadas tras el proceso de evaluación y rendirán un dictamen de la evaluación a la Asamblea Legislativa, el Consejo de Gobierno, la Contraloría General de la República y la sociedad en general.

Los jefes de los programas o proyectos evaluados deberán informar, en las memorias y demás documentos elaborados en los años subsiguientes a la evaluación, de las acciones efectuadas para ajustarse a lo señalado en el dictamen de evaluación.

#### **ARTÍCULO 13.- Carácter público de los resultados**

Los procesos de evaluación deben ser abiertos a la participación ciudadana. Con ese fin, se establece el principio de publicidad de las evaluaciones; por ello, antes de iniciar el proceso evaluativo deberá publicarse, al menos en el diario oficial *La Gaceta*, donde pueden presentar los ciudadanos sus aportes al proceso evaluativo. Para democratizar la toma de decisiones, las metodologías empleadas para evaluar deberán dar preferencia a los enfoques participativos de los actores sociales involucrados.

El informe final de la evaluación, elaborado por el evaluador o el equipo evaluador, será de carácter público y con ese fin Evapol gestionará mecanismos ágiles para difundirlo. El resumen de los resultados de cada evaluación será publicado en el diario oficial *La Gaceta*, salvo cuando se trate de secretos de Estado.

#### **ARTÍCULO 14.- Establecimiento de sistemas de monitoreo y seguimiento**

El Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica establecerá sistemas de monitoreo y seguimiento permanentes de los programas y proyectos públicos, y elaborará guías de procedimientos y criterios comunes para tal fin; además, podrá acometer evaluaciones internas de los programas y proyectos públicos, las cuales no suplantarán las



evaluaciones independientes, a no ser que la Contraloría General de la República estime lo contrario; todo ello sin perjuicio de lo dispuesto por la Ley N.º 8131, Administración financiera de la República y presupuestos públicos, de 18 de setiembre de 2001, y sus reformas.

#### **ARTÍCULO 15.- Financiamiento**

Cada uno de los entes rectores de las políticas, los programas y proyectos señalados en el artículo 2 de la presente Ley, deberán presupuestar los recursos necesarios para aplicar las evaluaciones correspondientes, según señale la Contraloría General de la República. Además, el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica presupuestará de manera directa los recursos necesarios para elaborar los términos de referencia de las evaluaciones, el seguimiento de estas y las directrices para la evaluación que se requiera.

### **CAPITULO II**

#### **REFORMAS DE OTRAS LEYES**

**ARTÍCULO 16.-** Adiciónase al artículo 9 de la Ley de Planificación Nacional, N.º 5525, de 2 de mayo de 1974, y sus reformas, un nuevo párrafo final, cuyo texto dirá:

"Artículo 9.-

[...]

Para tal fin elaborará, anualmente, el Plan Nacional de Inversión Pública para los cuatro años siguientes, con proyectos jerarquizados de acuerdo con las prioridades, que serán establecidas aplicando métodos de evaluación social de proyectos; además, tomará en cuenta las prioridades fijadas en el Plan Nacional de Desarrollo. Asimismo, evaluará el desempeño de los proyectos de inversión pública, tanto en la etapa de implementación como en la de operación, y publicará tales resultados."

#### **DISPOSICIONES TRANSITORIAS**

**TRANSITORIO I.-** Por una única vez a los dos años de entrada en vigencia esta Ley, se realizarán las evaluaciones señaladas en el artículo 2.

**TRANSITORIO II.-** Dos años después de publicada esta Ley, todas la políticas, los programas y proyectos públicos deberán cumplir lo dispuesto en el artículo 7, so pena de que su presupuesto les sea vetado por la Contraloría General de la República.

Rige a partir de su publicación.

Francisco Molina Gamboa

**DIPUTADO**

**NOTA:** Este proyecto pasó a estudio e informe de la Comisión Permanente de Gobierno y Administración.

6 de agosto del 2008.—1 vez.—C-211220.—(86335).