



USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMÉRICA

MAPA DE LAS FUNCIONES DE SEGUIMIENTO Y **EVALUACIÓN** **EN EL GOBIERNO DE PERÚ**

ANÁLISIS BREVE



Foto: Presidencia de Perú, Acuerdo Nacional, 2019

Este resumen fue producido a solicitud de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) y se basa en el estudio “Análisis de actores para apoyar la implementación de funciones de M&E en el Gobierno de Perú”, realizado en abril de 2020. Fue preparado por EnCompass LLC para Monitoreo, Evaluación y Aprendizaje para la Sostenibilidad (MELS) (Contrato No. 72052719D00001).

Las opiniones expresadas en esta publicación no reflejan necesariamente las opiniones de USAID o del Gobierno de los Estados Unidos.

¿QUÉ SE ENTIENDE POR SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN (SyE)?

La Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021 (Decreto Supremo N° 004-2013-PCM) considera que un pilar de la Política de Modernización del Estado es el seguimiento y la evaluación y, por lo tanto, es un componente de la Gestión Pública orientada a Resultados.

- El **seguimiento** o **monitoreo** es un proceso organizado para verificar que una actividad o una secuencia de actividades transcurre como se había previsto dentro de un determinado periodo.
- La **evaluación** es un proceso por el cual se determinan cambios generados por una actividad o secuencia de actividades, a partir de la comparación entre el estado inicial y el estado actual, utilizando herramientas cualitativas y cuantitativas. La evaluación es una herramienta que permite el aprendizaje y logra procesos orientados a la mejora continua, tanto de las actividades en marcha como de la programación, planificación y desarrollo de políticas. Sirve de base para gestionar el conocimiento y capitalizar las buenas prácticas de gestión.

ENTORNO POLÍTICO Y NORMATIVO DEL SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN

■ Los acuerdos internacionales que tiene el Perú son una oportunidad para desarrollar los sistemas de seguimiento y evaluación.

El Perú ha suscrito destacados acuerdos internacionales que representan una oportunidad para el desarrollo de los sistemas de SyE. Entre estos, en el 2015, el Gobierno declaró su intención de ingresar a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OECD), y estableció compromisos en diferentes campos, incluyendo la gobernanza y políticas públicas. Asimismo, con la suscripción a la Agenda 2030, el Perú se ha comprometido a alinear y articular la política general de gobierno con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

■ El país ha desarrollado un marco normativo de carácter obligatorio para la implementación del seguimiento y evaluación de las políticas y programas.

Si bien no existen normas nacionales específicas para desarrollar u orientar los sistemas de seguimiento y evaluación, existe un marco normativo orientador y de carácter obligatorio para todas las entidades del sector público para desarrollar procesos de SyE desarrollado en los años 2000.

Marco normativo orientador del seguimiento y evaluación

- Ley N° 27658. Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado (29.01.2002)
- Ley N° 27867. Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (08.11.2002)
- Ley N° 28411. Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto (06.12.2004)
- Ley N° 28927. Ley del Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2007 (12.12.2006)
- Ley N° 29158. Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y sus modificatorias (19.12.2007)
- DS N° 004-2013-PCM. Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública (8.01.2013)
- DS N° 056-2018-PCM. Política General del Gobierno al 2021 (23.05.2018)
- DS N° 029-2018-PCM. Reglamento que regula las Políticas Nacionales (19.03.2018)

- **La coordinación de los niveles de planeamiento representa una limitante para el desarrollo del SyE de las instituciones públicas.**

Mientras el **Centro Nacional de Planeamiento Estratégico** (CEPLAN) es responsable del planeamiento estratégico, el **Ministerio de Economía y Finanzas** (MEF) es responsable de la programación financiera ambos procesos necesitan estar fuertemente coordinados, lo cual facilitaría las acciones de seguimiento y evaluación en las entidades públicas. A esto se sumaría el reporte del cumplimiento de las políticas a la **Presidencia del Consejo de Ministros** (PCM).

LAS RELACIONES E INFLUENCIAS ENTRE INSTITUCIONES PARA EL SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN

- **Las instituciones rectoras de las actividades de SyE son el CEPLAN, PCM y MEF.**

De acuerdo con el ordenamiento y mandatos institucionales se han identificado tres instituciones clave en relación con el SyE: el CEPLAN, la PCM y el MEF.

CEPLAN, en su rol rector en la planificación de la formulación de las políticas nacionales, proporciona orientaciones para el SyE de las mismas. La PCM realiza el seguimiento de las políticas de gobierno y de la política de modernización de la gestión pública a través de la Oficina de Cumplimiento e Innovación Sectorial y la Secretaría de Gestión Pública, respectivamente. El MEF tiene funciones generales y específicas de seguimiento y evaluación del presupuesto público.

- **Existen mecanismos de vinculación intersectorial alrededor del SyE y uso de evidencias donde participa el sector público.**

El Acuerdo Nacional y la Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza son espacios clave para el encuentro de actores e incluyen algunas actividades de seguimiento de políticas, aunque se realiza de manera parcial (no incluye todos los sectores) y es discontinuada.

ESTRUCTURA ORGANIZATIVA PARA EL DESARROLLO DEL SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN

- **Existen diferentes arreglos institucionales para realizar el seguimiento y evaluación en las instituciones públicas.**

Desde el 2002, con la promulgación de la Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado, los progresos para establecer una instancia de la implementación del SyE han sido lentos, como se observa en el siguiente gráfico:

Implementación del SyE en las instituciones públicas. 2020



Tableros de indicadores y difunden evaluaciones: 4 de 19 ministerios 2 de 26 GR 2 de 5 OPD	Lineamientos de SyE: 8 de 19 ministerios
Productos de SyE: 4 de 19 ministerios 3 de 5 OPD	Instancia y funciones de SyE: 7 de 19 ministerios 2 de 26 GR 3 de 5 OPD
Acciones: 9 de 19 ministerios 2 de 25 GR tienen SyE	Plan anual de evaluaciones: 3 de 19 ministerios

Fuente: Elaboración en base a información pública, 2020

Capacidad para el seguimiento y evaluación en instituciones públicas. 2020.

INSTITUCIONES	INSTANCIA DE SyE	FUNCIONES DE SyE	DIRECTIVA DE SyE	PRODUCTOS DE SyE	PLATAFORMAS DIGITALES
Ministerios					
PCM					
CULTURA					
MEF			✓	✓	✓
MINAGRI	✓	✓	✓		
MINAM					
MINCETUR					
MINDEF					
MINEDU	✓	✓	✓	✓	✓
MIDIS	✓	✓	✓	✓	✓
MINEM					
MININTER					
MINJUSDH					
PRODUCE	✓	✓	✓		
MIMP	✓	✓	✓	✓	✓
MRE					
MINSA			✓		
MTPE					
MTC	✓	✓			
VIVIENDA	✓	✓	✓		
OPD					
CEPLAN	✓	✓		✓	
SERFOR	✓	✓			
INEI				✓	✓
DEVIDA	✓	✓		✓	✓
SERVIR					
Regiones					
Piura	✓	✓			
San Martín					✓
Ucayali	✓	✓			✓

Fuente: Elaboración en base a información pública, 2020

■ La implementación de las normativas de SyE generales tienen diferente avance en las instituciones gubernamentales.

Las instancias dedicadas al SyE cuentan con directivas específicas para realizar estas funciones que han sido aprobadas por Resoluciones Ministeriales o Jefaturales.

■ Existen limitantes para la implementación del SyE.

Las limitantes institucionales se refieren a la ubicación de la instancia que realiza el SyE. Si es una instancia de línea, adquiere mayor influencia para el cumplimiento de las funciones de SyE en toda la institución, y si es una instancia del nivel de asesoría, conlleva que el liderazgo en SyE sea débil o ausente. Asimismo, se identificó la duplicidad de funciones en SyE en las áreas de planeamiento u otras áreas técnicas.

Las limitaciones relacionadas con el personal se refieren a su escasa o baja preparación en temas específicos de SyE, la alta rotación del personal y la recarga del trabajo para equipos pequeños que realizan estas funciones. Otra limitante es la nula o baja cultura de evaluación en las demás dependencias institucionales, lo que complica el desarrollo de las funciones.

Las limitantes de los propios sistemas de SyE señalados fueron la desconexión y la falta de integración entre los diversos sistemas de seguimiento, la dispersión de los sistemas de recolección de datos, la baja calidad de los datos y la concentración en acciones de seguimiento, excluyendo la evaluación del ciclo de las políticas públicas.

CAPACIDADES PARA EL SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN

■ Hay una demanda en temas especializados en SyE por el personal de las instituciones gubernamentales para cumplir sus funciones que no parece estar satisfecha.

Las funciones establecidas en seguimiento y evaluación son especializadas y requieren de personal con diferentes habilidades para que las cumplan. Existen diferentes niveles de conocimientos y habilidades de los servidores públicos que realizan estas funciones.

■ El presupuesto asignado para el SyE es restringido frente a las exigencias de las funciones.

Según los cálculos realizados sobre el Presupuesto Público del 2019, solo 0.9% estuvo destinado al planeamiento gubernamental en los tres niveles de gobierno; y 0.2%, a la función de información pública.

■ El uso de tecnologías de información para el SyE no es difundido.

En el país se han dado avances importantes en el desarrollo de herramientas tecnológicas de apoyo a procesos administrativos, pero no ha sido similar para el SyE. Algunas instituciones cuentan con plataformas para difundir los resultados del seguimiento y evaluación.

■ La capacidad para el SyE entre las instituciones públicas es variada y destacan algunos líderes.

Luego del análisis de la información, se presentan los siguientes resultados: 9 de 19 ministerios, 4 de 5 Organismos Públicos Descentralizados, y 3 de 24 gobiernos regionales cuentan con alguna capacidad para el SyE (tiene instancia de SyE, funciones de SyE, directivas de SyE, desarrolla productos y tiene plataformas digitales que apoyan en SyE).

RECOMENDACIONES

1. Los sistemas de SyE de las entidades públicas se han establecido por normas legales institucionales, pero se requiere un reconocimiento del SyE del Estado mediante una ley para asegurar la institucionalización.
2. El SyE es un componente de la gestión por resultados, por lo que la PCM debe impulsar la implementación de los componentes y pilares establecidos en la política de modernización del Estado de manera paralela.
3. El SyE es una función paralela a la planificación; por lo tanto, es urgente un alineamiento de todos los niveles de planificación a la Visión País 2030 y una coordinación entre las entidades responsables (CEPLAN y MEF).
4. Los sistemas de SyE de las entidades gubernamentales no se encuentran conectados ni coordinados entre sí. Se debería considerar la interoperabilidad de los sistemas de SyE sectoriales e institucionales a fin de que alimenten un sistema nacional, empezando por los Objetivos de Desarrollo Sostenible.
5. La función de SyE desarrollada en las entidades públicas está organizada de manera independiente en cada institución. Presentan avances de diferentes niveles y en muchos casos las estructuras institucionales son débiles. Se necesita contar con lineamientos orientadores de SyE nacionales, fortalecer las capacidades institucionales, incrementar el presupuesto, desarrollar tecnologías y fortalecer las capacidades de las personas en esta materia.
6. Los avances en la implementación de las funciones de SyE son incipientes en los sectores y especialmente en los gobiernos regionales. Es necesario impulsar el desarrollo de estos sistemas para asegurar una gestión pública descentralizada eficiente basada en evidencias.
7. La difusión de los resultados del SyE no siempre está al alcance de todos los usuarios, por lo que resulta indispensable desarrollar tecnologías de información y de difusión de estos resultados.