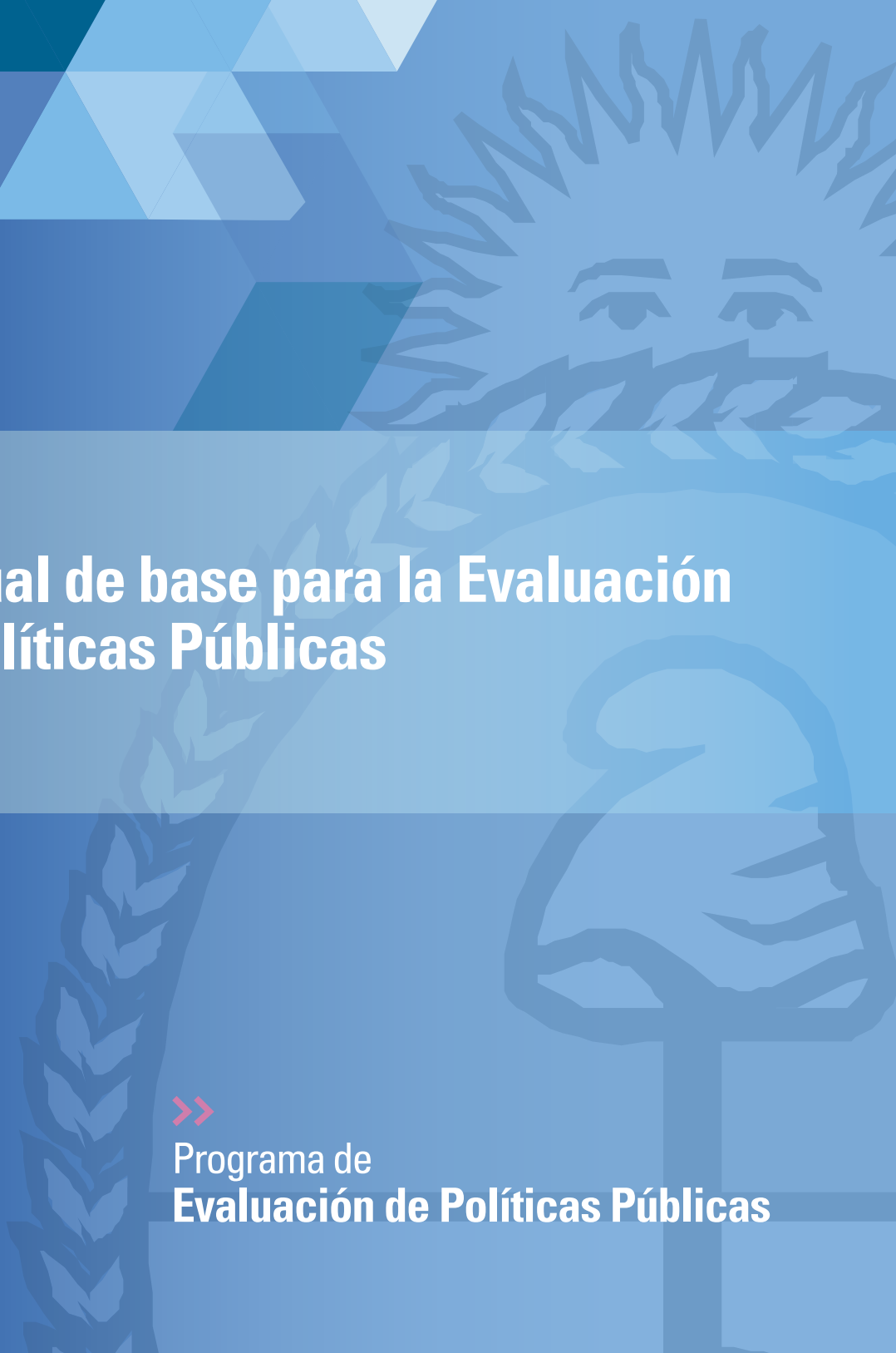




// Manual de base para la Evaluación de Políticas Públicas



Programa de
Evaluación de Políticas Públicas



Presidencia
de la Nación

Jefatura de
Gabinete de Ministros



Autoridades

Presidenta de la Nación

Dra. Cristina Fernández de Kirchner

Jefe de Gabinete de Ministros

Cr. Dr. Aníbal Domingo Fernández

Secretaria de Gabinete

Dra. Silvina Elena Zabala

Subsecretario de Gestión y Empleo Público

Lic. Daniel Fihman

Secretario de Coordinación Administrativa y Evaluación Presupuestaria

Cr. José Lucas Gainerain

Subsecretaria de Evaluación del Presupuesto Nacional

Lic. Cristina Crescenzi

Subsecretario de Evaluación de Proyectos con Financiamiento Externo

Lic. Federico Hernán Bekerman



Programa de Evaluación de Políticas Públicas

Para citar este documento: Jefatura de Gabinete de Ministros (2015). “Manual de base para la evaluación de políticas públicas en Argentina” – versión preliminar-. Programa de Evaluación de Políticas Públicas, Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación. Buenos Aires, Argentina. 44 p.

Versión web disponible en la página de la Jefatura de Gabinete de Ministros | Programa de Evaluación de Políticas Públicas
www.jefatura.gob.ar/servicios_al_ciudadano

Publicación de distribución gratuita

Todos los derechos reservados. Esta publicación no puede ser reproducida, registrada ni transmitida, en todo ni en parte, por ninguna forma o medio, sea mecánico, electrónico, magnético, óptico o fotocopia, sin previa autorización por escrito del editor.

Jefatura de Gabinete de Ministros
Av. Roque Sáenz Peña 511
CP C1035AAA / Ciudad Autónoma de Buenos Aires
República Argentina
(54-11) 4343-9001
www.jefatura.gob.ar

Octubre de 2015





ÍNDICE

PRESENTACIÓN	4
CAPÍTULO 1. CONCEPTO DE EVALUACIÓN	7
1.1. Objetivos de la Evaluación	10
1.1.a. Evaluación como concepto distinto de la auditoría, el control y la investigación	11
1.2. La Evaluación en el ciclo de las Políticas Públicas	12
1.2.a. Planificación, monitoreo y evaluación	13
CAPÍTULO 2. FUNDAMENTOS DE LA EVALUACIÓN. ¿PARA QUÉ EVALUAR?	15
2.1. La toma de decisiones, retroalimentación y mejora continua de las intervenciones públicas	15
CAPÍTULO 3. ¿QUÉ EVALUAR?	16
3.1. Políticas, programas, proyectos y procesos	16
3.2. Las preguntas de la evaluación	17
CAPÍTULO 4. TIPOS DE EVALUACIÓN	21
4.1. Quiénes evalúan	21
4.2. Perspectiva temporal o momento de la evaluación	23
4.3. Contenido de la evaluación	24
4.4. Propósito de la evaluación	25
CAPÍTULO 5. METODOLOGÍAS	27
5.1. Técnicas cualitativas	27
5.2. Técnicas cuantitativas	28
5.2.a. Evaluación de impacto	28
5.3. Triangulación	33
CAPÍTULO 6. ETAPAS DE LA EVALUACIÓN	35
6.1. Planificación de la evaluación	36
6.2. Implementación	39
6.3. Garantizando la utilización de los resultados y difusión	41
6.4. Comunicación	42
BIBLIOGRAFÍA	44

PRESENTACIÓN

La Argentina ha experimentado profundas transformaciones políticas, económicas y sociales en los últimos años que se enmarcan en el proyecto de construir un nuevo modelo de país y, por lo tanto, de Estado. La implementación simultánea de una serie de medidas de carácter macroeconómico y el desarrollo de líneas de política activa se tradujeron en la transformación de la producción, la creación de empleo, la mejora de los ingresos y el fortalecimiento de un Estado activo, regulador y presente.

Actualmente, el objetivo es profundizar y consolidar los logros alcanzados, haciendo hincapié en la incorporación de nuevas capacidades técnicas, políticas y administrativas. En este contexto, la institucionalización del proceso de evaluación de políticas públicas en la Administración Pública Nacional (APN) cobra un nuevo sentido.

En la medida en que las políticas públicas de un gobierno permiten transformar la realidad de una sociedad, la evaluación es la actividad sistemática, fundada y socialmente legitimada que permite que dichas políticas alcancen sus objetivos a través de la medición de sus impactos. Además, la introducción de nuevas tecnologías y formas de gestionar están produciendo una transformación profunda en las estructuras del Estado a fin de cumplir con las demandas sociales de eficiencia y transparencia.

Por ende, la evaluación no solo es importante por la información que suministra a todos aquellos interesados en conocer los resultados de una política, sino por su efecto de retroalimentación en el proceso de elaboración de políticas y planes públicos, dado que sus conclusiones y recomendaciones sirven de base para planificaciones futuras en un intento de introducir racionalidad en la toma de decisiones.

Pero la evaluación no puede concebirse únicamente como un proceso técnico. Esta tiene una significación política e institucional, ya que permite la introducción del debate público para mejorar las estrategias políticas de todos los sectores. Por ello, la evaluación puede considerarse como una herramienta crítica al establecer un juicio de valor sobre la acción estatal.

A estos aspectos debemos sumar la consideración de que la evaluación de las políticas públicas en el Estado argentino en los inicios del siglo XXI ha adquirido un lugar diferente a las perspectivas centradas en el recorte de gasto y limitadas al control, y se posiciona como una herramienta para consolidar procesos de aprendizaje y contribuir a la mejora constante de las intervenciones públicas, en la profundización de una agenda más inclusiva e innovadora.

Trabajar en este horizonte fortaleciendo las capacidades del Estado para transformar la realidad y mejorar la calidad de vida de los ciudadanos es el eje central que nos convoca y bajo el cual la evaluación de políticas públicas tiene un papel central a desempeñar.

En esta línea se ubica la tarea que la Jefatura de Gabinete de Ministros (JGM) viene implementando con el objetivo de fortalecer y promover la institucionalización de la evaluación de las políticas públicas. Para ello, en 2013, se ha creado el “Programa de Evaluación de Políticas Públicas” mediante la Resolución de la Jefatura de Gabinete de Ministros 416/2013.

Este programa tiene como finalidad la incorporación del análisis y evaluación de políticas públicas a la agenda gubernamental y a los procesos de formación de políticas públicas de los organismos de la Administración Pública Nacional con el objeto de generar un proceso de retroalimentación entre el diseño e implementación y los resultados e impactos de las políticas a fin de permitir la obtención de mejores resultados en la gestión de los asuntos públicos.

Sus objetivos específicos refieren a:

- Promover la sensibilización, la consolidación en agenda e institucionalización de la evaluación de las políticas públicas en la APN.
- Fomentar la investigación aplicada, comparada y participativa, y diseñar metodologías y herramientas de evaluación de políticas públicas susceptibles de ser aplicadas en los organismos gubernamentales.
- Desarrollar capacidades para el diseño e implementación de diversos tipos de evaluación de programas y proyectos.
- Evaluar programas, proyectos y/o políticas implementadas en el ámbito de la APN, de manera conjunta y en coordinación con los organismos que ejecutan dichas intervenciones, y/o asistir técnicamente para su desarrollo.

El programa se ubica en la órbita de la Secretaría de Gabinete de la JGM y para su desarrollo se ha conformado una unidad ejecutora integrada por las tres subsecretarías con competencia en el tema: la Subsecretaría de Gestión y Empleo Público, la Subsecretaría de Evaluación del Presupuesto Nacional y la Subsecretaría de Proyectos con Financiamiento Externo.

Sus ejes de acción se encaminan a la consecución de cuatro objetivos centrales: 1) evaluar las políticas públicas nacionales; 2) desarrollar capacidades para la realización de evaluaciones; 3) establecer directrices y generar conocimientos en evaluación; 4) sensibilizar, consolidar en la agenda e institucionalizar la evaluación de políticas públicas en la Administración Pública Nacional.

Emplazado bajo los lineamientos de este programa, en la presente publicación se plasman definiciones básicas para establecer consensos marco en la Administración Pública del país relacionados con: ¿Qué entendemos por evaluación? ¿Para qué evaluar? ¿Qué evaluar? ¿Cuáles son los tipos de evaluación y las metodologías alternativas? ¿Cuáles son las principales etapas para el desarrollo de un proceso evaluativo?

Los contenidos han sido realizados desde la Jefatura de Gabinete y fueron validados por diversas áreas¹ de Evaluación de Políticas Públicas de la Administración Pública Nacional.

Como se verá, la finalidad de este manual consiste en establecer lineamientos comunes sobre evaluación de programas y políticas públicas para las áreas del Estado argentino (nacional, provincial y municipal), sin desconocer los grandes debates en la materia. Especialmente, este material se orienta a fortalecer la integración de las áreas de evaluación de la Administración Pública Nacional que promovemos desde el Programa de Evaluación de Políticas Públicas con la finalidad de homogeneizar técnicas, prácticas, lenguajes y líneas de acción en evaluación de políticas públicas; posicionar la evaluación en el ámbito de la Administración Pública; potenciar el aprendizaje mutuo, intercambiar prácticas y divulgar conocimientos; fortalecer procesos de evaluación de políticas públicas en el Estado.

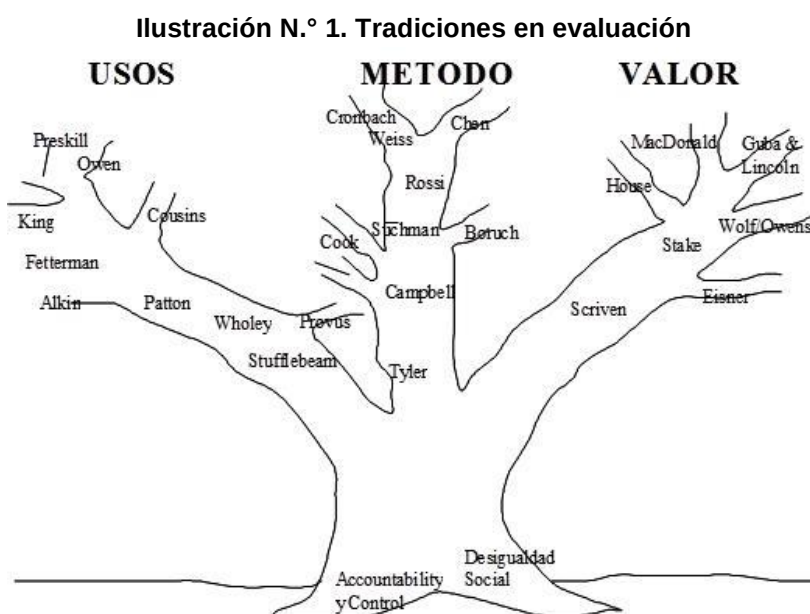
Su estructura está compuesta por seis capítulos. El primer capítulo establece qué entendemos por evaluación. El segundo capítulo refiere a los propósitos y utilidad de la evaluación. El tercer capítulo se concentra en qué evaluar y las preguntas de la evaluación. El cuarto capítulo explica los tipos de evaluación. El quinto capítulo atiende a las metodologías cualitativas, cuantitativas y la importancia de su triangulación, siempre que sea posible. El sexto capítulo aborda las etapas de la evaluación, considerando la planificación, implementación, uso de los resultados y difusión, así como la fase transversal al proceso de la comunicación.

Esperamos que este manual contribuya a la formulación de evaluaciones en el Estado argentino. Agradecemos especialmente el compromiso y la disposición de las áreas de evaluación del Estado nacional que, con sus valiosos aportes, posibilitaron el desarrollo de esta iniciativa.

¹ Actualmente, esta instancia está integrada por las áreas de evaluación de los Ministerios de Salud; Ciencia y Tecnología; Trabajo, Empleo y Seguridad Social; y Educación.

CAPÍTULO 1. CONCEPTO DE EVALUACIÓN

La evaluación de políticas públicas es un campo analítico y de estudio específico, de continuo crecimiento no solo en el ámbito académico, sino también entre los tomadores de decisiones públicas. Podemos encontrar diversas definiciones de “evaluación” que siguen la trayectoria de su evolución en el tiempo. No hay una única definición, y como señala Marvin Alkin (2004), las teorías de evaluación pueden clasificarse según el grado en que se centran en los métodos, usos o valoración. Estos tres enfoques constituyen las principales ramas del árbol de tradiciones en evaluación y hay diversas definiciones de evaluación en relación con cada una de ellas.



Fuente: Alkin, Marvin C., ed. (2004). *Evaluation Roots: Tracing Theorists' Views and Influences*. Thousand Oaks, California: Sage.

Sin desconocer estos debates, consideramos relevante sentar ciertos marcos básicos al momento de evaluar políticas públicas o programas en el Estado argentino. En términos generales, evaluar implica señalar el valor de algo o de alguien, como lo estipula la definición en el diccionario de la Real Academia Española cuando dice que evaluar es “señalar el valor de una cosa”.

La OCDE (2002: 21), en el glosario de términos, señala que la evaluación es la “apreciación sistemática y objetiva de un 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. Una evaluación deberá proporcionar información creíble y útil, que permita incorporar las enseñanzas aprendidas en el proceso de toma de decisiones. La evaluación también se refiere al proceso de determinar el valor o la significación de una política o programa. Se trata de una apreciación, tan sistemática y objetiva como sea posible, de una intervención para el desarrollo, planeada, en curso o concluida”.

A partir de ello y sobre la base de la bibliografía de referencia en la materia², aquí se entiende que

la **evaluación** es una actividad programada que emite juicios valorativos, fundamentados y comunicables, sobre la planificación, la implementación y/o los resultados de las intervenciones públicas (políticas, programas y/o proyectos), sustentados en procedimientos sistemáticos de recolección, análisis e interpretación de información y comparaciones respecto de parámetros establecidos, para contribuir a la mejora de los procesos de gestión y legitimar social y técnicamente las políticas, con el fin de impactar en la calidad de vida de la población a través del fortalecimiento de las capacidades de intervención del Estado.

En esta definición se destacan algunos puntos que resulta pertinente precisar, sobre todo atendiendo a una definición de la evaluación de políticas:

- Consideración de la evaluación como *proceso institucional y actividad programada*, no esporádica o eventual. La evaluación constituye una intervención, deben preverse con anticipación las metodologías y técnicas a aplicar y las actividades a llevar a cabo con fines evaluativos y se le deben atribuir recursos específicos: personas idóneas, momentos y lugares específicos, equipos adecuados, insumos, dinero.
- La evaluación se propone mejorar las intervenciones públicas, y *no al control, ni la auditoría, ni tiene como fin la investigación*.
- *Aplicación de la evaluación a todas las fases del ciclo de la intervención pública*.
- *Énfasis en el entendimiento integral de las intervenciones*: resultados, impactos, sin olvidar los procesos y la teoría que sustenta la intervención.
- De *carácter pluralista y participativo* de los actores implicados, siempre que sea posible.
- *Indispensable no eludir el juicio de valor fundamentado*. El carácter distintivo de la evaluación es construir sus *juicios valorativos fundamentados* sobre los efectos de las intervenciones públicas, apoyándose en una metodología que ofrezca las mayores garantías de credibilidad. Se debe garantizar la fiabilidad de los datos, la solidez de los análisis, la credibilidad de los hallazgos, la validez de sus conclusiones y la utilidad de sus recomendaciones, así como cualquier otra cuestión de calidad técnica y metodológica que reflejaren sus informes.
- *Consideración metodológica y procedimental como prolongación* (procedimientos sistemáticos) que aplica sistemáticamente el método científico para la recogida y análisis de información.

² OCDE (2002); AEVAL (2010); Nirenberg, Brawerman y Ruiz (2000); Tamayo Saez (1997).



- *Combinar técnicas cualitativas y cuantitativas, en lo posible, triangulando los resultados.* Hoy en día no se trata de contraponer métodos cuantitativos y cualitativos, sino de complementarlos, para enriquecer los hallazgos evaluativos.
- *Comparaciones respecto de parámetros definidos:* Los juicios valorativos se emiten a través de la realización de comparaciones, con relación a modelos o estándares deseables, o respecto de sí mismo en el transcurso del tiempo, o en comparación con otros casos; en suma, respecto de la direccionalidad o las metas que se habrán definido previamente. Se apunta a saber qué y cuánto cambió y a poder emitir un juicio acerca de si la situación está mejor, peor o igual.
- *Debe incluir siempre recomendaciones para acciones futuras para la mejora de la intervención pública,* ya sea fortalecer líneas de acción o introducir cambios, y estas recomendaciones deben estar fundamentadas y apuntalar procesos de aprendizaje. Para que dichas recomendaciones se conviertan en mejoras reales en el diseño, la operación y los resultados de un programa, los hallazgos deben ser pertinentes, es decir, deben estar conectados con la lógica causal de la política pública y no solo aludir a aspectos secundarios. Las recomendaciones tienen que ser factibles y tienen que realizarse con claridad y precisión, no ser genéricas.
- *Comunicables y entendibles* para los actores significativos y las audiencias identificadas, pues, de otro modo, será difícil que se apropien de las recomendaciones emergentes que permitan modificar la acción. Involucra también considerar un conjunto de dispositivos diversos para comunicar los resultados: publicaciones, informes, folletos, infografías, reuniones, talleres, medios de comunicación, etc.
- *Doble vertiente de utilidad: para la gestión y política para la mejora, y para diseño de acciones futuras.*
- *Finalidad última:* es la mejora de la calidad de vida de la población a través del fortalecimiento de las capacidades de intervención del Estado. La evaluación busca promover un mayor conocimiento de las intervenciones públicas, y suscitar un cambio de cultura para mejorar lo público. No persigue la recriminación o sanción como fin último.

A estos aspectos se adicionan ciertos principios de evaluación a considerar, los cuales sirven para guiar los procesos de gestión de las evaluaciones:

Transversalidad	• La evaluación no se entiende tan solo como la última etapa del proceso de planificación, es un proceso transversal que integra todas las etapas de una política pública.
Utilidad	• El proceso y los resultados de la evaluación deben ser útiles tanto para los agentes involucrados en la evaluación como para los destinatarios de la política pública.
Causalidad	• La evaluación debe vincular los aspectos de las políticas públicas con la gestión, la realización y los resultados, estableciendo las relaciones causales que existen entre estos aspectos, midiendo la eficacia y la eficiencia de la implementación de la decisión.
Transparencia	• Debe garantizarse la transparencia del proceso de evaluación, favoreciéndose la rendición de cuentas y proporcionando la información necesaria para los actores implicados en la política pública.
Factibilidad	• Tiene que ser factible, es decir, suponer un esfuerzo razonable, debe ser políticamente viable, como también atender a los antecedentes sociales, políticos, culturales, de género, etc. de la situación estudiada.
Aprendizaje	• La evaluación de las políticas públicas tiene la finalidad de proporcionar la información necesaria para lograr mejores logros a través de un aprendizaje continuo.
Participación	• Debe procurarse establecer los mecanismos de participación necesarios para que los agentes involucrados puedan valorar los aspectos objeto de la evaluación de una política pública.

1.1. Objetivos de la evaluación

La evaluación es una herramienta que permite valorar lo que hace el Estado por medio de sus proyectos, programas, políticas públicas, y mejorar las intervenciones públicas. La evaluación permite identificar y explicar los factores operantes y las razones de los éxitos o fracasos en el logro de los propósitos de las intervenciones, así como también los efectos no buscados. Asimismo, las evaluaciones generan resultados, recomendaciones y lecciones aprendidas que contribuyen a aumentar la efectividad, la eficiencia y la sostenibilidad del accionar público, tanto en la toma de decisiones políticas como en el contexto de la gestión de un proyecto o programa específico.

En términos generales, se pueden distinguir dos objetivos de las evaluaciones:

1. Aprendizaje y mejora continua: Existen numerosos factores por los cuales el diseño y la ejecución de una intervención no logran contribuir de manera óptima a la solución del problema que dio lugar a su implementación. Se trate de deficiencias en el diseño, debilidades en cuanto a la estructura y los procesos de ejecución, hipótesis de impacto imprecisas o cambios sociopolíticos en el contexto de la intervención, los desafíos son numerosos y en parte imprevisibles. Por eso, una institución del Estado que implemente cualquier tipo de intervención pública debe disponer de instrumentos evaluativos que

permitan analizar los aspectos mencionados, identificar las fortalezas y las debilidades y mejorar las intervenciones en términos de efectividad, eficiencia y sostenibilidad.

- **2. Rendición de cuentas:** Las evaluaciones permiten estimar la medida en que una intervención está logrando los efectos e impactos deseados sobre una población meta. La información válida y confiable posibilita a las áreas estatales contar con evidencia relacionada a la aplicación de los recursos públicos, así como sobre el diseño, el desarrollo y los resultados de sus intervenciones.

1.1.a. Evaluación como concepto distinto de la auditoría, el control y la investigación

No debe confundirse la evaluación con algunas prácticas complementarias pero diferentes como la auditoría, el control de gestión o contable, o la inspección. La extensión del uso del término de evaluación suele estar asociada a confusiones, ya que se le atribuye todo tipo de recolección de información o investigación en el sector público.

Control	Auditoría	Inspección	Evaluación
• El <i>control</i> consiste en verificar el respeto a las normas. En el control se miden las desviaciones respecto a las normas y se rinde cuenta.	• La <i>auditoría</i> comprende una parte del control de regularidad y de conformidad y una parte del control de eficacia bajo presupuestos de mejora.	• La <i>inspección</i> engloba varias actividades, ejercidas separada o conjuntamente, que van desde el control y la supervisión de actividades reglamentarias hasta el análisis y cualificación de prácticas individuales o de funcionamiento de sistemas.	• La <i>evaluación</i> busca promover un mayor conocimiento de las intervenciones públicas, suscitando un cambio de cultura para mejorar lo público. No persigue la recriminación o sanción como fin último. Emite un juicio de valor fundamentado sobre las intervenciones públicas.

Fuente: elaboración propia

A menudo, también suele existir una confusión entre *evaluación* e *investigación*.

Aspectos distintivos entre evaluación e investigación:

- Sus propósitos: la mayor distinción se produce en el punto de las recomendaciones para la acción. La investigación social pone el acento en incrementar el cuerpo del conocimiento. Si bien la evaluación también contribuye a este último aspecto, su propósito central busca transformar la acción.
- Los plazos de tiempo, la retroinformación y la utilización de los resultados adquieren una importancia mayor en evaluación que en investigación académica.

Aspectos comunes entre evaluación e investigación:

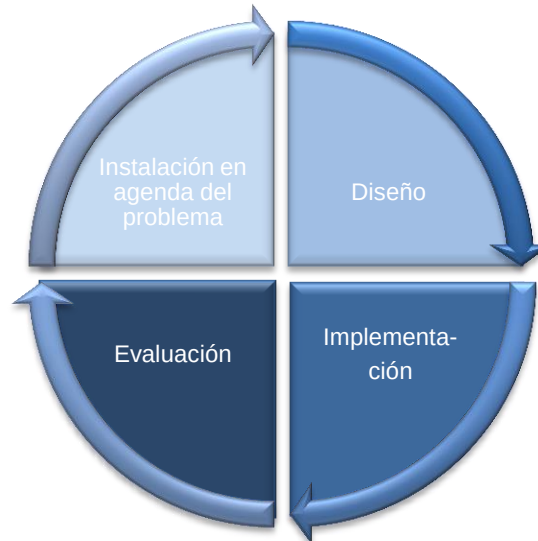
- Comparten métodos y preocupación por el rigor y la confiabilidad de sus procedimientos y resultados.

1.2. La Evaluación en el ciclo de las Políticas Públicas

El ciclo de las políticas públicas es un tipo ideal integrado por las fases de instalación en agenda del problema, diseño, implementación y evaluación. Estas fases están estrechamente relacionadas, existiendo una alta dependencia entre ellas. El ciclo, como en cualquier sistema, se cierra con un proceso de retroalimentación. La evaluación es un proceso que constituye una parte fundamental del ciclo integrado de la política pública donde, junto con el seguimiento, retroalimenta el proceso de planificación, al permitir el incremento progresivo y continuo de la eficacia de las actuaciones públicas.

Como señala Manuel Tamayo Sáez (1997), la evaluación es la última fase del proceso de la política pública y, como este es cíclico, es también la primera, porque conduce a una revisión del estado del problema. El fin es producir información para orientar los nuevos procesos de decisión, introducir modificaciones a la política o su sucesión por una más adecuada.

Gráfico N.º 1. Ciclo de las políticas públicas. Principales fases



Fuente: elaboración propia

Como se observa, en la última fase está la evaluación. Asimismo, como veremos más adelante, en cada fase se desarrollan diversos tipos de evaluación.

1.2.a. Planificación, monitoreo y evaluación

Existe una relación directa entre planificación, monitoreo y evaluación de las políticas públicas. La evaluación no puede concebirse como un hecho aislado y final, sino como una práctica continua que acompaña a todo el proceso, desde el momento de la planificación (evaluación *ex ante*) hasta la fase de implementación (evaluación de procesos) y a la verificación de sus resultados y efectos finales (evaluación *ex post* o evaluación de impacto). Esto se fundamenta en el hecho de que la evaluación, además de otras consideraciones de interés, entraña un tipo de cultura político-administrativa que pretende potenciar el saber en las organizaciones para cambiar, mejorar y resolver de la mejor manera los problemas del futuro.

Si en la planificación/programación no se formularon con precisión los objetivos y las metas a las cuales se desea arribar (estas últimas cuantificadas para un universo determinado en un período de tiempo dado y en un territorio delimitado), se hace más difícil evaluar; esta es una de las razones por las cuales se afirma que los procesos de la planificación/programación están tan estrechamente ligados a los de la evaluación.

El sistema de monitoreo es un instrumento que acompaña a la gestión para la toma de decisiones informadas mediante un conjunto de indicadores que permiten verificar el cumplimiento de los objetivos y de sus expresiones cuantitativas: las metas.

Un esquema de monitoreo de desempeño permite dar cuenta de la medida en que una entidad actúa conforme a criterios, normas y directrices que guían la intervención de las entidades y/u obtiene resultados



de conformidad con las metas o los planes establecidos en la planificación (los productos, los resultados y los impactos)³.

La diferencia fundamental entre el monitoreo y la evaluación radica en que el monitoreo ofrece información sobre la situación relativa al cumplimiento de los objetivos y los efectos de una política o programa. En cambio, la evaluación explica por qué esos objetivos o efectos se están logrando (o se han logrado) o no, y expone los cambios que se han producido en los beneficiarios y en la sociedad. La evaluación, mediante un proceso sistemático de recolección y análisis de información relevante, emite juicios sobre las causas y las razones de los resultados, examina resultados no buscados, estudia el proceso seguido para obtenerlos y proporciona recomendaciones para acciones futuras.

Los procesos de monitoreo y evaluación son complementarios entre sí, ya que el monitoreo permite describir y calificar el cumplimiento del plan de trabajo y la evaluación permite ver si dicho cumplimiento, a su vez, ha conducido al cumplimiento de los objetivos que motivaron el diseño e inicio de la iniciativa. O, visto al revés, en la medida en que la evaluación revela un cumplimiento (o incumplimiento) de los objetivos, el monitoreo genera valiosa información para analizar las relaciones causales entre las actividades de la iniciativa que se evalúa y dicho cumplimiento (o incumplimiento).

El monitoreo es un elemento necesario del quehacer diario de las áreas del Estado. No obstante, el monitoreo sin la evaluación solamente nos permitiría juzgar la ejecución de una iniciativa, sin poder concluir nada al respecto, por ejemplo, de los resultados/impactos de la iniciativa y de la sensatez de continuarla o suspenderla.

³ García López, Roberto y Mauricio García Moreno (2010). La gestión para resultados en el desarrollo: avances y desafíos en América Latina y el Caribe. BID, pág. 74.

CAPÍTULO 2. FUNDAMENTOS DE LA EVALUACIÓN. ¿PARA QUÉ EVALUAR?

2.1. La toma de decisiones, retroalimentación y mejora continua de las intervenciones públicas

Los propósitos de la evaluación se orientan a:

- Ayudar a tomar una decisión: por ejemplo, decisiones claves y/o otras correctivas de la implementación de un programa. También pueden contribuir a la elección de la mejor versión de un programa o a la selección del mejor diseño de un programa nuevo.
- Contribuir al aprendizaje de la organización: por ejemplo, introducir alternativas y conceptos nuevos o comprobar la veracidad de determinadas intuiciones.
- Conocer básicamente sobre las políticas públicas: facilitar a las instituciones académicas el conocimiento de las intervenciones públicas.
- Cumplir un requisito normativo: cumplir con la normativa que regula la intervención pública (ejemplo, intervenciones públicas en materia de subvenciones).
- Rendir cuentas a la ciudadanía: proporcionar una gestión más eficaz y eficiente para una ciudadanía que exige cada vez más transparencia en la gestión de los recursos públicos.

Se señala que las *funciones* de la evaluación son:

- Función de aprendizaje continuo para la mejora del ejercicio del poder y la gestión pública.
- Función de responsabilización de los agentes involucrados en el planteamiento de políticas públicas.
- Función de rendición de cuentas.
- Función comunicativa al crear transparencia e infundir confianza respecto la gestión de las políticas públicas.

También se remarca que la *utilidad* de la evaluación refiere a que:

- Proporciona información sobre actividades pasadas o en curso que pueden ser útiles para el desarrollo futuro de la planificación y la formulación de políticas públicas.
- Facilita la toma de decisiones de interés público y sirve para centrar la atención sobre los objetivos perseguidos.
- Provee mecanismos de control administrativo, de legalidad y financiero.
- Contribuye en la detección y corrección de errores en políticas, programas o proyectos. Sirve como herramienta para valorar la conveniencia de las actividades emprendidas y descubrir formas de mejora de la eficacia en la ejecución.

CAPÍTULO 3. ¿QUÉ EVALUAR?

3.1. Políticas, programas, proyectos y procesos⁴

El método y la forma en que se realiza una evaluación dependerán, en primera instancia, de la naturaleza del objeto de la evaluación. Por lo tanto, es fundamental reconocer las características del objeto a evaluar y basarse en ellas en el momento del diseño del proceso de evaluación. Esta instancia asegura un diseño ajustado a las necesidades básicas que plantea el mismo objeto a evaluar.

Las Políticas Públicas, los Programas y los Proyectos son algunos de los principales objetos que componen el universo de la evaluación. Si bien son conceptos que están relacionados y se articulan entre sí, es importante reconocerlos e identificarlos como objetos diferenciados.

El **Proyecto** es la mínima unidad posible de asignación de recursos que, a través de un conjunto articulado de procesos y actividades, se propone uno o varios objetivos específicos orientados a transformar una situación de la realidad, disminuyendo o eliminando un déficit, o solucionando un problema (CEPAL).

Un proyecto debe cumplir las siguientes condiciones:

- Definir el o los problemas a resolver (identificar cuantitativamente el problema).
- Tener objetivos de impacto claramente definidos para poder ser evaluados.
- Identificar población objetivo del proyecto.
- Determinar localización de los beneficiarios.
- Fijar fechas de comienzo y de finalización.

Los proyectos sociales tienen como finalidad la producción y/o distribución de bienes o servicios que satisfacen necesidades de grupos que no poseen recursos para satisfacerlas en forma autónoma.

El **Programa** es un conjunto de Proyectos que siguen objetivos comunes y que se distinguen por estar destinados a diferentes poblaciones y/o utilizar distintas estrategias de intervención. Un programa es responsable por la definición de prioridades de la intervención, ya que organiza los proyectos, les da sentido y define el marco institucional y, finalmente, asigna los recursos necesarios para la intervención.

La **Política** es el conjunto de Programas y Proyectos que se proponen los mismos objetivos. La política pública se encarna y efectiviza en los Programas y Proyectos a partir de la asignación de recursos. Es responsable de dar la orientación sobre los problemas a priorizar y, a la vez, definir las vías y/o límites para la intervención que la política plantea. La política pública es el conjunto de objetivos, decisiones y

⁴ Las definiciones expresadas en el presente capítulo para los conceptos de Proyecto y Programa difieren de las que se utilizan técnicamente en materia presupuestaria (Ver: http://www.mecon.gov.ar/onp/html/manuales/el_sistema_presupuestario_publico.pdf).

acciones concretas que realiza el Estado con el fin de resolver problemas identificados como prioridades. Dado que involucra un universo amplio de niveles, agentes, intereses de gobierno, la política pública es el resultado de un proceso político de discusión y formulación.

Las políticas públicas son herramientas para transformar la realidad y su mayor sentido se relaciona con las consecuencias que estas políticas tienen para la sociedad. La evaluación es una actividad sistemática, informada, fundada, socialmente legitimada, que es muy útil para que las políticas alcancen los objetivos que se proponen, para poder medir y comprender los impactos que tienen y para permitir la mejora constante.

3.2. Las preguntas de la evaluación

Las preguntas de la evaluación permiten concentrar el trabajo en una cantidad limitada de puntos clave con el fin de lograr una mejor reflexión sobre los criterios de juicio, una recolección de datos acotada, un análisis profundo y un informe útil.

Delimitar la evaluación a partir de algunas preguntas es necesario cuando el objeto a evaluar tiene múltiples dimensiones. Si se intenta abordar en forma conjunta todas las dimensiones de la política o el programa, se pone en riesgo la evaluación misma, porque el trabajo sería muy costoso o, de otra forma, resultaría superficial al no profundizar en ningún aspecto.

Por su parte, la formulación de estas preguntas permite controlar y delimitar los aspectos a comunicar en los informes de evaluación, ya que, de otra manera, se corre el riesgo de comunicar en forma sesgada a partir de la información más fácil de mostrar o de los intereses y prejuicios de los actores involucrados.

Es conveniente que las preguntas a responder por la evaluación sean formuladas tomando en cuenta las expectativas de los destinatarios del informe, dado que así se incrementan las posibilidades de apropiación y utilización del trabajo realizado.

Preguntas deducidas de la lógica de intervención

La lógica de intervención es el conjunto de supuestos para explicar de qué manera la intervención alcanzará sus objetivos y producirá los efectos esperados. Los supuestos vinculan las actividades con los productos y los resultados, y luego con varios niveles sucesivos de impactos esperados hasta llegar al más global (por ejemplo, la reducción de la pobreza).

La lógica de la intervención se reconstruye sobre la base de los objetivos que figuran en los documentos oficiales (decretos, leyes, etc.) que han establecido la intervención.

Cada vez que se enuncian los objetivos en términos políticos poco precisos, se los traduce en forma de efectos esperados de la manera más concreta posible. También se pueden tener en cuenta los efectos esperados implícitamente.



Según el grado de heterogeneidad de la intervención, la cantidad de efectos esperados puede variar desde unos pocos hasta más de cien. La lógica de intervención presenta los efectos esperados bajo una de las siguientes formas:

- Diagrama de efectos esperados (intervención de dimensiones múltiples con una docena de efectos esperados o más).
- Diagrama global y subdiagramas (intervención con más dimensiones).

Una vez que el equipo de evaluación identificó los efectos esperados y los supuestos de causalidad que los vinculan, se puede entonces plantear todo tipo de preguntas del tipo:

- ¿En qué medida [la actividad A] ha contribuido a [generar el efecto X]?
- ¿En qué medida [las actividades A, B, C...] han contribuido a [generar el efecto X]?
- ¿En qué medida [las actividades A, B, C...] han contribuido a [generar los efectos X, Y, Z, ...]?

Estas preguntas derivan directamente de la lógica de intervención en un formato estandarizado y pertenecen a la familia de la eficacia (obtención de uno o varios efectos esperados).

Otras preguntas

La evaluación podría centrarse en otras preguntas que no requieren un examen previo de la lógica de intervención, porque se refieren a efectos no relacionados directamente con la intervención. Por ejemplo, las preguntas sobre los impactos inesperados:

- ¿En qué medida [la actividad A, el instrumento B, el procedimiento C] han generado efectos inesperados? Y si es así, ¿en beneficio o detrimento de quién?

Otro ejemplo son las preguntas sobre aspectos transversales, como el género, el ambiente, la buena gobernanza o los derechos humanos:

- ¿En qué medida el Estado ha integrado [el aspecto transversal A] en el diseño y la puesta en marcha de sus intervenciones?



SELECCIONAR LAS PREGUNTAS CLAVE

Existen límites técnicos que impiden tratar preguntas múltiples o, más precisamente, aportar respuestas de buena calidad si las preguntas son numerosas. Generalmente, se recomienda seleccionar un máximo de diez preguntas clave.

Se deben seleccionar las preguntas en función de la *utilidad* probable de las respuestas a la evaluación, por ejemplo:

- la respuesta permite realizar ajustes en el diseño del programa y/o le interesa a las personas que deben diseñar una nueva intervención para el próximo ciclo,
- la respuesta probablemente permite aprender lecciones interesantes para otros sectores u otros países,
- la respuesta sirve para alimentar un informe destinado a rendir cuentas,
- la respuesta no se conoce de antemano,
- la respuesta llega a tiempo.

Además, se deben seleccionar las preguntas en función de su *factibilidad* (o evaluabilidad). Una pregunta merece ser abandonada si se acumulan demasiadas dificultades, por ejemplo:

- Los términos esenciales de la pregunta no tienen estabilidad y no todos los comprenden de la misma manera.
- Las relaciones de causa-efecto no son claras y los expertos no las conocen bien.
- La información disponible es muy pobre.
- El acceso al terreno y la recolección de la nueva información plantearán dificultades mayores.

Si se debe abandonar una pregunta aunque corresponda a un pedido político, entonces conviene argumentar con precisión las razones por las que es difícil o imposible tratar esta pregunta, lo que puede formar parte de la utilidad de la evaluación.



REDACTAR UNA PREGUNTA

En el momento de redactar una pregunta, primero hay que comprobar que guarde relación con la evaluación y no con la auditoría o el seguimiento.

Conviene luego precisar:

- El campo, es decir, lo que se juzga, por ejemplo: la intervención en su conjunto, una actividad, un instrumento, un procedimiento,
- El o los efectos correspondientes,
- La familia de criterios de evaluación a la que pertenece la pregunta: pertinencia, eficacia, eficiencia, sostenibilidad, impacto, valor agregado comunitario o coherencia/complementariedad.

En esta etapa, hay que garantizar que la pregunta esté redactada de manera clara y concisa.

El redactor puede añadir comentarios a título indicativo sobre todos o algunos de los siguientes puntos:

- Precisiones sobre el campo de la pregunta.
- Definición de los principales términos utilizados.
- Precisiones sobre el tipo de criterio.
- Subpreguntas a tratar para responder a la pregunta.
- Naturaleza de la utilización prevista.
- Estudios y evaluaciones existentes que no deben ser duplicados.

¿Quién elige las preguntas? El responsable de la evaluación define las principales áreas que la evaluación habrá de cubrir, precisa las preguntas y delimita su cantidad máxima. Cuando son evaluaciones mixtas o externas, estos parámetros pueden figurar en el proyecto de la evaluación y/o términos de referencia provisionales. Las preguntas son validadas en el proceso de debate inicial y diseño de la evaluación. Cuando se trata de evaluaciones externas, adquieren un estatuto contractual y se las anexa a los términos de referencia fijados para la realización de la evaluación, ya sea por parte de consultores y/o de instituciones.

CAPÍTULO 4. TIPOS DE EVALUACIÓN

Existen diferentes tipos de evaluación, que en todos los casos refieren a distinciones entre formas, modalidades, tipos, enfoques, perspectivas y expectativas de evaluación. Generalmente, estos distintos tipos de evaluación surgen de la incorporación, en la práctica misma de evaluar, de nuevos núcleos de interés y de los diferentes énfasis que los mismos agentes evaluadores fueron agregando durante el trabajo propiamente dicho. Algunos tipos de evaluación surgen para superar restricciones existentes, otras simplemente por las distintas necesidades que aparecen. En todo caso, se trata de tipologías no excluyentes.

Los tipos más difundidos y aplicados pueden representarse según el siguiente criterio de diferenciación:

- Según quién/es evalúan: Interna o Externa.
- Según la perspectiva temporal o momento de la evaluación: Ex-ante, Intermedia, Ex-post.
- Según el contenido de la evaluación: conceptual o de diseño, de procesos, de resultados e impacto.
- Según los propósitos: formativa, sumativa o de resumen, descriptiva o explicativa.

4.1. Quiénes evalúan

En función de quién es el agente que evalúa, pueden distinguirse dos grandes categorías: la evaluación interna y la evaluación externa. Sin embargo, respondiendo a nuevas necesidades, se distinguen también la evaluación mixta, la autoevaluación y la evaluación participativa.

La *evaluación interna* es la que es realizada por agentes o grupos pertenecientes a la misma institución gestora del proyecto. No se trata de personas involucradas directamente en la ejecución, ya que en ese caso se trataría de una autoevaluación realizada por los propios agentes gestores y ejecutores del proyecto. Este tipo de distinción es relevante en el marco de organizaciones de tamaño y complejidad considerables. En este tipo de organizaciones, es factible que existan agentes o grupos de agentes específicamente dedicados a la evaluación en forma casi externa, es decir, por fuera del área específica ejecutora del proyecto, programa o política. En cambio, en organizaciones pequeñas o simples, en las que las estructuras y funciones no son tan claramente diferenciables, la evaluación interna equivale a una autoevaluación.

La *evaluación externa* es la que realizan evaluadores que no pertenecen a la organización ejecutora o gestora del proyecto evaluado. Generalmente, para este tipo de evaluación, las organizaciones recurren a consultores o investigadores independientes, universidades o expertos internacionales en la materia. En algunos casos, la decisión de realizar una evaluación externa es tomada por el mismo grupo responsable



del proyecto, pero en otros, la decisión es tomada por la agencia que financia o por el organismo del cual depende jerárquicamente el ejecutor. Según cuál sea la variante, es decir, desde dónde provenga la decisión de realizar una evaluación externa, serán la orientación y la modalidad de la esta.

Asimismo, e independientemente a que sea interna o externa, la evaluación también puede ser participativa. Esta es una tipología que apunta a designar un tipo de evaluación que incluye tanto a los destinatarios como a otros actores de los proyectos en los distintos momentos del proceso de evaluación, no solo como fuente de información, sino también como partícipes del diseño, ejecución, conclusiones y recomendaciones.

Por supuesto, existen diversas opiniones acerca de las ventajas y desventajas de cada tipo de evaluación de acuerdo al criterio de quién evalúa. Por un lado, una visión acuerda con el tipo de evaluación interna bajo el argumento de que no existe nadie mejor que el propio personal para conocer y comprender los objetivos, metodología, destinatarios y dinámica de la intervención. Al ser los mismos agentes ejecutores los que realicen la evaluación se hace más fácil el aprovechamiento de las conclusiones y la adopción de medidas de mejora. La principal dificultad reside en el riesgo de poca objetividad o sesgo contenido en el proceso. Los intereses contrapuestos y los compromisos afectan directamente la posibilidad de cierta imparcialidad requerida al momento de presentarse y evaluar el objeto en cuestión. Por otro lado, un argumento en favor de la presencia de una institución, agente o grupo evaluador externo es que permite contar con mayor distancia del proceso de evaluación, además de traer a la organización experiencias y conocimientos nuevos que de algún modo ayudan a crear objetividad. Pero esta condición no es suficiente para que la evaluación externa no presente dificultades. Pueden aparecer ciertas tensiones entre el evaluador y el evaluado que den lugar a interferencias, por ejemplo, en el acceso a la información acerca del objeto de la evaluación o en la resistencia del evaluado a aceptar los resultados de una evaluación que pudieran cuestionar sus objetivos, metas, procesos, etc. Finalmente, una institución, agente o grupo evaluador externo contratado por la organización puede incorporar una orientación propia, ideología, teorías, etc.; sin embargo, también traen consigo compromisos reales con quienes los han contratado, algo que puede incidir en la objetividad de la evaluación.

Una solución posible es coordinar una *evaluación mixta*, armando equipos formados por evaluadores externos e internos, con tareas independientes y en conjunto.

El problema de la resistencia a la propia práctica de la evaluación y a las dificultades de aceptación y uso de los resultados es un tema central. Es usual que se realicen evaluaciones cuya implementación y proceso han sido aceptados por las organizaciones evaluadas, pero que, al momento de analizar los resultados e implementar las recomendaciones, surjan resistencias y no se tengan en cuenta por parte de los responsables y ejecutores. Los compromisos que estos tienen con las metas, objetivos o la población destinataria se presentan como barreras para la aceptación de recomendaciones o cambios.

La evaluación, durante del proceso de definiciones, debe incorporar todos los acuerdos y negociaciones necesarios entre todos los agentes involucrados en el proceso, con relación a los alcances, propósitos,

validez, acceso a la información y difusión de la evaluación. De la misma manera, durante las diferentes etapas de la evaluación, se debe prever la incorporación de mecanismos de discusión y distribución de la información que surja del proceso. Así puede lograrse un cierto consenso previo que permita llevar adelante una evaluación participativa.

4.2. Perspectiva temporal o momento de la evaluación

Esta distinción surge de la teoría económica y es adoptada por las ciencias sociales. La evaluación *ex ante* se emprende durante el diseño, antes de iniciar una política, programa o proyecto, con el propósito de tomar decisiones acerca de si debe o no implementarse. La evaluación *ex ante* intenta dar información sobre la eficacia de la política a implementar. Se trata de analizar y establecer si las soluciones propuestas son adecuadas a la realidad que se pretende transformar, es decir, su coherencia interna, tanto en términos de recursos, objetivos, metas y actividades, como de factibilidad respecto de la disponibilidad de recursos y condiciones para desarrollar las acciones. Este tipo de evaluaciones suelen realizarlas los organismos financiadores para decidir la aprobación de un proyecto. Es útil tanto para mejorar las condiciones y diseño de una política existente, como para descartar y elegir posibles intervenciones.

La evaluación *ex post* se concentra en los resultados obtenidos para evaluar en qué medida se alcanzaron los objetivos planteados, los efectos atribuibles a la política respecto de la situación que se pretendía modificar, también la identificación de los factores concretos ajenos o propios que contribuyeron a producir los resultados. Uno de los conceptos clave en este tipo de evaluación es el de línea de base, que sirve para contrastar los resultados con la situación inicial. Si bien toda metodología de planificación de proyectos, programas o políticas incluyen la fase de diagnóstico, no es habitual que este se piense y realice teniendo en cuenta que la instrumentación posterior de una evaluación.

La evaluación *ex post* busca argumentos sólidos que indiquen la adecuación o no de la política en cuestión, una base sólida sobre la cual tomar decisiones acerca de si conviene o no continuar o profundizar esa línea de política.

De acuerdo a la importancia que se le da a la evaluación como herramienta fundamental del ciclo de política pública y de gestión, se incorpora un tercer tipo de evaluación respecto de una perspectiva temporal: la *evaluación intermedia*. Su objetivo radica en medir el cumplimiento del proyecto en marcha, contrastando con las condiciones y propuestas iniciales. Produce datos sobre la direccionalidad del proyecto y los compara con las metas formuladas al inicio y las modificaciones que vayan surgiendo. Puede efectuarse para detectar rápidamente las deficiencias y desvíos, las fortalezas y las oportunidades. Así, este tipo de evaluación suma una instancia adicional e información relevante para tomar decisiones en medio de un proyecto en marcha, ya que permite corregir y minimizar los desvíos.

4.3. Contenido de la evaluación

Existen, en general, tres grandes criterios de clasificación respecto de los temas o aspectos de una intervención a evaluar:

El primero se basa en las *etapas* del ciclo de un proyecto, programa o política:

- Diseño y conceptualización (evaluación de necesidades, evaluación de contexto, evaluación del diseño y programación).
- Desarrollo o implementación (estructura, organización, recursos humanos, materiales y económicos, procedimientos, actividades, etc.).
- Resultados (efectos, impacto, rendimiento, etc.).

Este criterio prácticamente coincide con la clasificación en función de los momentos de la evaluación, solo difiere en que pone el acento en los contenidos y no en el momento en que se evalúa.

El segundo alude a los *componentes* relevantes de la medida:

- Evaluación de insumos: tiene por objeto describir y analizar los recursos humanos, materiales y financieros con que cuenta la intervención y la forma en que dichos recursos son procesados de acuerdo con criterios de relevancia, factibilidad y economía en su uso.
- Evaluación de procesos: estudia los medios procesales (actividades, procedimientos, prestaciones) que se utilizan para llevar a cabo la medida, tanto en su diseño como en el modo en el que este se implementa. Se trata de emitir un juicio acerca de la capacidad y las estrategias de procesamiento de insumos del sistema.
- Evaluación de productos: analiza el logro de metas propuestas que se expresan en términos de productos esperados. Emite un juicio sobre los resultados obtenidos en términos de productividad, concepto que vincula los productos alcanzados con los insumos utilizados para el desarrollo de las actividades.

El tercer criterio pone el énfasis en los *atributos* de los programas o de sus componentes:

- Pertinencia: se refiere a la adecuación de un programa o proyecto para satisfacer necesidades y demandas o para resolver una situación.
- Idoneidad o suficiencia: se refiere a la capacidad de un programa o proyecto para contribuir a los objetivos y metas programados.

- Eficacia y efectividad: se refieren a la capacidad de un programa o proyecto para alcanzar los objetivos programados que, como se ha mencionado, no son sino la expresión de los resultados buscados.

Estas clasificaciones y tipos de evaluación enfocan aspectos similares que interesan al evaluador, pero desde perspectivas diversas ya que, en realidad, están iluminando aspectos diferentes y utilizan el andamiaje metodológico de la evaluación para responder preguntas distintas.

Como se ha dicho, las dificultades que plantearon en la práctica de la evaluación fueron, en definitiva, los insumos que contribuyeron a la diversificación de las prácticas y al enriquecimiento mismo de la evaluación. Asimismo, la incorporación de distintas perspectivas y actores, como funcionarios, legisladores, financiadores, comunidad, amplió el campo de estudio de la evaluación y de los aspectos a considerar. Se considera a la evaluación no como algo dado, sino como algo perfectible, sujeto a la mejora continua, como un proceso más y con posibilidad de incorporar actores diversos vinculados al proceso. Si bien la evaluación se dispara por ciertas condiciones o exigencias, lo conceptual y lo metodológico se van modificando a fin de otorgarle una visión integral.

4.4. Propósito de la evaluación

Dependiendo de la índole de las decisiones que se espera tomar en el futuro en función de los resultados de la evaluación, podemos clasificar las evaluaciones en formativas, sumativas o de resumen, descriptivas o explicativas.

La *evaluación formativa* hace referencia a los enfoques cuyo objetivo principal es retroalimentar al proyecto, programa y/o política evaluado para generar los ajustes necesarios. Busca mejorar una intervención en un momento determinado y para un grupo específico de personas, particularmente aquellas involucradas en su ejecución, y brinda información útil para ayudar a su mejora. En este sentido, contribuye a la toma de decisiones acerca del desarrollo e implementación de las intervenciones públicas.

La *evaluación sumativa* o de resumen se centra en el examen de los efectos de la política, programa y/o proyecto sobre los resultados e intenta determinar, desde algún enfoque, la relación de causalidad entre ambos. Se emprende con el propósito de tener un juicio global sobre el valor de alguna intervención o acción humana (proyecto, programa, política o servicio). Debe producir información acerca de su efectividad y de las condiciones en las que puede ser eficaz en otras situaciones, momentos o lugares.

La *evaluación descriptiva* se refiere a los estudios que tienen por objetivo pronunciarse respecto del éxito o fracaso de la intervención a partir de la descripción cuantitativa o cualitativa de sus actividades, procesos o resultados y de su comparación con algún objetivo, meta o estándar preestablecido.



Programa de Evaluación de Políticas Públicas

La *evaluación explicativa* se propone identificar los factores que explican situaciones de éxito o fracaso de los objetivos de un programa. Construye esquemas interpretativos de la multiplicidad de causas e interdependencia de efectos a partir de marcos conceptuales y teóricos preexistentes o de la formulación de hipótesis a verificar.

CAPÍTULO 5. METODOLOGÍAS

Uno de los puntos de discusión del abordaje metodológico se da en torno a la utilización de métodos cuantitativos o cualitativos. Esta distinción atraviesa el campo de las ciencias sociales y llega al campo de la evaluación, tanto en lo conceptual como en la práctica. Es así que los abordajes metodológicos utilizados se adjetivan directamente con el método de investigación aplicado, llamando “evaluación cualitativa” o “evaluación cuantitativa”, respectivamente y según corresponda.

5.1. Técnicas cualitativas

Una evaluación cualitativa intenta recuperar contextos y dimensiones humanas del objeto o fenómeno evaluado. Se realiza generalmente en lugares reales o “naturales”, como escuelas o vecindarios. El evaluador es el elemento principal de recolección de datos. Analiza, enfatiza, describe, muestra patrones de conducta y significados de la población evaluada. Se orienta en procesos sociales y no se concentra solamente en los resultados. Utiliza múltiples técnicas de recolección de datos más o menos estandarizadas, lenguaje cotidiano y un enfoque inductivo.

Algunas de las técnicas más utilizadas por el método cualitativo son:

5.1.a. Entrevistas: es una conversación profesional y orientada a obtener información sobre el tema a investigar. Incluye entrevistas estructuradas, en las que el entrevistador se ajusta a un cuestionario, y entrevistas semiestructuradas, en las que se sigue una guía de temas y el entrevistador puede ampliar preguntas de la forma que crea conveniente para obtener información que considere necesaria. La entrevista es una técnica que permite obtener información diversa y también permite profundizar, corroborar e interpretar datos obtenidos por otras técnicas (observación, estadística, encuestas, etc.). Puede existir un solo entrevistador y uno o varios entrevistados. Es recomendable el formato semiestructurado, porque posibilita ir incorporando preguntas durante la entrevista, y también la grabación para registrar exactamente todas las respuestas y realizar posteriormente un informe sin perder tiempo en anotaciones.

En general, hay dos tipos de entrevistas:

- **Entrevistas a informantes clave:** un informante clave es el que puede hablar por un conjunto de personas acerca del tema en cuestión. Es el caso de los tomadores de decisiones a nivel político, responsables de programas, líderes, etc. Esta entrevista se realiza cuando se necesita la opinión de una o pocas personas y no es conveniente su inclusión en una entrevista grupal. Además, se utiliza como complemento de la técnica de encuestas a la población y de datos obtenidos por otras técnicas secundarias de recolección. Es conveniente, de todas maneras, seguir una guía para realizar una entrevista estructurada.

- **Entrevista grupal:** esta técnica se utiliza para recolectar distintos puntos de vista de diferentes actores a partir de una sola entrevista. Los entrevistados dan sus opiniones y juicios valorativos acerca de los temas propuestos y son orientados por el entrevistador que modera el grupo. Permite profundizar temas en forma rápida y con bajo costo. Además permite la expresión de individuos que no se pronunciarían en forma individual. También puede ser complemento de información obtenida por encuestas a la población o de datos estadísticos del proyecto evaluado.

5.1.b. Observación en terreno: es la observación directa del fenómeno y de los aspectos, que permite conocer, por ejemplo, comportamientos, ejecución de obras, existencia y adecuación de equipamiento adquirido, de procedimientos institucionales e interacciones de los distintos actores. Se utilizan guías orientadoras y se capacita a los observadores, debido a que los puntos de vista y los intereses modifican las percepciones y conclusiones conceptuales sobre lo observado. Esta técnica se utiliza complementariamente de las encuestas y entrevistas. La información relevada a partir de una observación directa debe ser muy exhaustiva, detallada y descriptiva, de modo que pueda permitir a cualquier individuo entender lo que el observador vio, tal como se le presentaron las cosas al observar.

5.1.c. Grupos focales: estudia las opiniones de un público reducido. Se trata de un grupo de entre 6 y 15 personas moderadas por un evaluador encargado de realizar las preguntas y estructurar la discusión. La función del moderador se basa en procurar que la discusión no se aleje del tema de estudio, es decir, del foco. La actitud de los participantes debe ser relajada y amena para poder responder y expresar sus opiniones. La duración de la reunión de los grupos focales es de alrededor de dos horas.

5.2. Técnicas cuantitativas

Una evaluación cuantitativa es afín a cierto paradigma positivista de las ciencias y se identifica con el método hipotético deductivo. Se basa en la verificación de hipótesis concretas a través de una prueba empírica y busca explicaciones de los fenómenos desde un punto de vista objetivo del evaluador. Se utilizan diseños experimentales o cuasiexperimentales y se pone especial importancia en la cuestión de la estandarización de datos, precisión, objetividad y confiabilidad del método de medición, así como la generalización de los resultados obtenidos o verificados. Obviamente, utiliza métodos de análisis estadístico, usa y produce datos numéricos adecuados a pruebas estadísticas.

5.2.a. Evaluación de impacto

Las evaluaciones de impacto forman parte de un programa más amplio de formulación de políticas basadas en evidencias (PBE). El enfoque de las PBE “ayuda a las personas a tomar decisiones informadas sobre políticas, programas y proyectos, al colocar la mejor evidencia posible de las

investigaciones en el centro del desarrollo e implementación de las políticas” (Davies, 2004: 3). Este enfoque señala que las decisiones de política pública deben estar basadas en la mejor evidencia disponible. Es un cambio de perspectiva, de los insumos a los resultados, fundamentado en y orientado a brindar información a los administradores de programas, que cada vez necesitan conocer los resultados obtenidos para rendir cuentas, corregir u orientar las decisiones.

Usualmente, la evaluación de políticas públicas se ha focalizado en los insumos y productos, o sea, en los recursos y en lo que el programa “produce”. Sin embargo, y a modo de ejemplo, el incremento en la cantidad de policías en las calles no brinda demasiada información sobre el cambio en la tasa de delito.

Asimismo, la evaluación de impacto puede presentar evidencias sólidas sobre el desempeño del programa y, lo que es fundamental, explicitar si el programa ha alcanzado los objetivos planteados esperados. Es una evaluación que se realiza *ex post*, es decir, *a posteriori* de la ejecución del programa o política, debido a que se necesita un plazo de tiempo determinado para que los impactos sean visibles. Además, tiene un alcance más profundo que la evaluación de resultados, ya que examina en qué medida la intervención generó efectos más allá de los resultados esperados. Busca determinar la capacidad de las medidas instrumentadas en solucionar los problemas de la sociedad. Por ejemplo, ¿un aumento del impuesto al consumo de tabaco realmente promueve la disminución del consumo de cigarrillos? ¿La capacitación de posgrado aumenta el salario en el mediano plazo? En otras palabras, la evaluación de impacto responderá si es un programa efectivo comparado con la ausencia del este.

En términos más precisos, y como define la Guía Metodológica SINERGIA, la evaluación de impacto permite:

- Atribuir impactos a un programa y examinar si está generando los efectos deseados.
- Tener evidencia concluyente para la toma de decisiones de política, así como en la priorización y justificación en el uso de los recursos.
- Estudiar aspectos de una intervención para cambiar su diseño y mejorar su efectividad.
- Comparar el impacto de un mismo proyecto, programa o política para diferentes tipos de población o diferentes contextos.
- Identificar efectos no previstos en los beneficiarios, ya sean positivos o negativos.

Para lo cual responde, entre otras, a las siguientes preguntas:

- ¿Qué le habría pasado a los beneficiarios de la intervención si la política, programa y/o proyecto no hubiese existido?
- ¿Cuánto de los efectos sobre los beneficiarios se le pueden atribuir a la medida y cuánto a otros factores?

- ¿Qué tan efectiva fue la intervención en lograr sus objetivos? ¿Hubo cambios, y de qué magnitud, en los problemas atacados por la política, programa y/o proyecto?
- ¿Se justifican los costos?
- ¿Se podría modificar el diseño de la política para mejorar sus efectos?
- ¿Hubo efectos inesperados?

Inferencia causal y la utilización de contrafactuales

La evaluación de impacto busca responder una pregunta eminentemente de inferencia causal. Es decir, el impacto de una intervención (o tratamiento) sobre una serie de resultados, comparándola con la situación sin intervención. Para intentar obtener este impacto, se tiene que comparar la situación de un individuo beneficiario del programa respecto la situación del mismo individuo sin haber recibido el programa o tratamiento. Entonces, para obtener el impacto de una intervención, es necesario observar al individuo con y sin tratamiento. Sin embargo, es imposible observar a una persona en dos estados diferentes. Este es el principal problema de la construcción del contrafactual: ¿cómo medir lo que hubiera prevalecido en otra circunstancia?

En esta situación se recurre al grupo de control. A través de esta herramienta, la evaluación de impacto busca definir dos grupos de forma clara, de manera de poder comparar el grupo de tratamiento (beneficiarios) con un grupo sin tratamiento (de control).

El grupo de tratamiento o beneficiarios de la intervención son aquellas personas, hogares, instituciones o algún tipo de colectivo que forman parte de la población objetivo de la política pública, programa o proyecto a evaluar. En este grupo se espera que el programa genere un impacto.

El grupo sin tratamiento o de control es el grupo de personas, hogares, instituciones u otro colectivo que no participan del programa, pero que, sin embargo, tienen todas las características como para poder recibir el tratamiento. Por lo tanto, la única diferencia con el primer grupo es el mismo tratamiento. De alguna manera, indican qué habría ocurrido si el participante no hubiese formado parte del programa.

En términos prácticos, puede resultar relativamente sencillo obtener el resultado del tratamiento sobre los participantes del programa. Sin embargo, medir qué habría ocurrido si el participante no formaba parte del programa es sustancialmente más complicado. Para completar esta información, debe estimarse el grupo contrafactual.

Estimación del contrafactual

La evaluación produce resultados fiables si el grupo de control es igual al grupo de tratamiento en todas las características, tanto observables como no observables, salvo en una: su exposición a la política, programa o proyecto. De esta manera, cualquier diferencia entre los grupos luego de la intervención se le puede atribuir a esta, ya que en su ausencia los dos grupos serían iguales.

Si suponemos que la política, programa o proyecto debe tener un resultado sobre la variable Y, el impacto de la intervención puede expresarse en términos de la diferencia entre dos números:

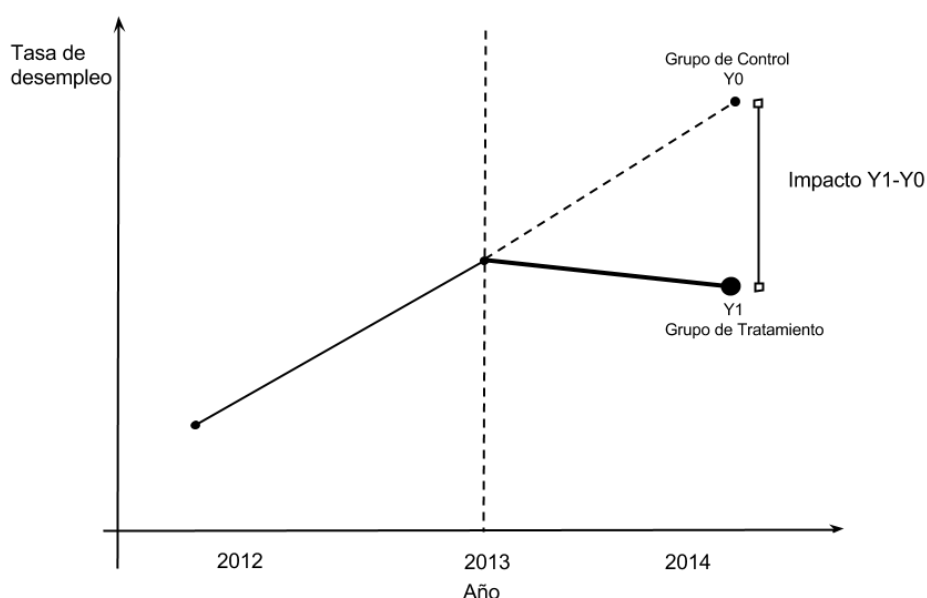
$$I = Y_1 - Y_0$$

donde Y_1 es el resultado que se ha logrado con la intervención, e Y_0 es el resultado que se habría dado sin la intervención.

En términos generales, Y_1 es un valor relativamente fácil de estimar. Utilizando registros administrativos, mediante una encuesta o con alguna otra técnica de observación, es posible estimar qué pasó con el resultado de la aplicación de la política estudiada. Por ejemplo, en un programa de capacitación de jóvenes, es sencillo conocer cuántos consiguieron empleo luego de participar en él.

Estimar Y_0 , en cambio, es más complejo. Encontrar un contrafactual válido no es una tarea fácil, sencillamente porque el mundo no puede encontrarse en dos estados al mismo tiempo. Si el programa comienza a ejecutarse, nunca se podrá saber qué habría pasado si no se ejecutaba. Por lo tanto, si la estimación de Y_1 surge de medida basada en una observación de la realidad, Y_0 siempre es una declaración hipotética de lo que suponemos hubiese ocurrido sin la implementación de la política.

Gráfico N° 2



Fuente: elaboración propia

El Gráfico N° 2 muestra el ejemplo de un programa de capacitación laboral para facilitar la inserción laboral de los jóvenes. Se basa en que en ausencia del programa, la tasa de desempleo del grupo objetivo



hubiese continuado con su crecimiento natural. La línea punteada indica la evolución de la tasa de desempleo del grupo de control luego de iniciarse las actividades del programa en 2013 que, en este caso y a efectos prácticos, es creciente en el tiempo. Luego de 2013, la tasa de desempleo del grupo de jóvenes que formaron parte del programa, indicada con la línea de trazo grueso, disminuyó sustancialmente respecto a la presente en 2013 y, lo central en este ejemplo, es menor que la que presenta el grupo de control. Como se indicó anteriormente, el impacto del programa, medido como $Y1-Y0$, en este ejemplo es positivo.

Diseño del modelo de evaluación

La evaluación de impacto tiene que estar vinculada al contexto en el cual se desarrolla el programa a evaluar, la forma de intervención y los actores involucrados.

Los métodos que se emplean en la evaluación de impacto difieren entre sí en función del procedimiento utilizado para definir el grupo de individuos, que se denomina contrafactual.

Entre los métodos cuantitativos, se encuentran los diseños experimentales, que se consideran la solución óptima, y los diseños cuasiexperimentales, que brinda resultados confiables dependiendo de la metodología aplicada.

Diseños experimentales

Este método asigna aleatoriamente a la población elegible al tratamiento. La asignación aleatoria del tratamiento se puede llevar a cabo, por ejemplo, mediante un sorteo en el que se elige quien participa del programa entre una población de individuos con igual derecho a participar. De esta forma, se logra obtener una estimación robusta del contrafactual.

Por medio de la asignación aleatoria, se generan grupos de tratamiento y grupos de control en los que no existen diferencias sistemáticas en las características de ambos grupos previamente al inicio del programa (Walkup, 1979). Por lo tanto, si luego de comenzar a ejecutar el programa se observa algún tipo de resultado en el grupo de tratamiento, se deduce que solo se puede deber a la exposición al tratamiento, ya que los grupos eran idénticos y estaban expuestos a los mismos factores externos. De esta forma, se puede confiar en que la diferencia en el resultado en ambos grupos se debe a la participación del grupo de tratamiento en el programa.

Diseños cuasiexperimentales

Este tipo de diseños de evaluación de impacto se utiliza cuando no es posible generar un grupo de control de manera aleatoria. La utilización de técnicas estadísticas permite generar un grupo de control lo más similar posible al grupo de tratamiento en términos de las características observables.

Por este motivo, los diseños cuasiexperimentales son menos robustos (la selección no es aleatoria), generan sesgos (los grupos podrían diferir por características no observadas), pero son más flexibles (con un adecuado diseño y buena información se obtienen resultados confiables).



Estos diseños son los generalmente usados en las evaluaciones de impacto realizadas en el sector público.

Para el análisis de datos, en los diseños cuasiexperimentales, se utilizan, principalmente, cuatro aproximaciones:

- método de emparejamiento o correspondencia (*matching*).
- método de regresión discontinua.
- método de la doble diferencia (*difference in difference*).
- método de variables instrumentales.

5.3. Triangulación

Una estrategia distinta que asegura el rigor y modera la cuestión de la subjetividad es la triangulación. Esta metodología pretende utilizar distintas técnicas y fuentes para evaluar los mismos fenómenos a través de operaciones convergentes y complementarias metodológicamente. Una evaluación por triangulación es, por ejemplo, la que pueda realizar un grupo en el que se cruzan los criterios y puntos de vista de cada uno de los evaluadores. Con esto se adquiere una mayor confiabilidad en los datos obtenidos, mejor comprensión de los fenómenos evaluados, se mitigan los sesgos y desvíos de cada técnica independiente y se validan las conclusiones y apreciaciones de la evaluación.

A modo de conclusión:

El éxito y rigurosidad de una evaluación no se limita a la elección de técnicas o a determinar la preponderancia de uno u otro método (cualitativo o cuantitativo), sino que es el resultado de la calidad de las decisiones y conductas que los evaluadores adoptan a lo largo de las diferentes etapas del proceso de evaluación:

- definición del problema a evaluar.
- elección del marco conceptual.
- hipótesis.
- técnicas a utilizar.
- trabajo de campo.
- procesamiento, análisis e interpretación de datos y resultados.



Todas estas decisiones tienen peso e influyen en la rigurosidad de los juicios realizados, de las aceptaciones o rechazos de las hipótesis de trabajo, de la comprensión del objeto evaluado y, finalmente, de las posibilidades reales de intervención que permita modificar la situación evaluada.

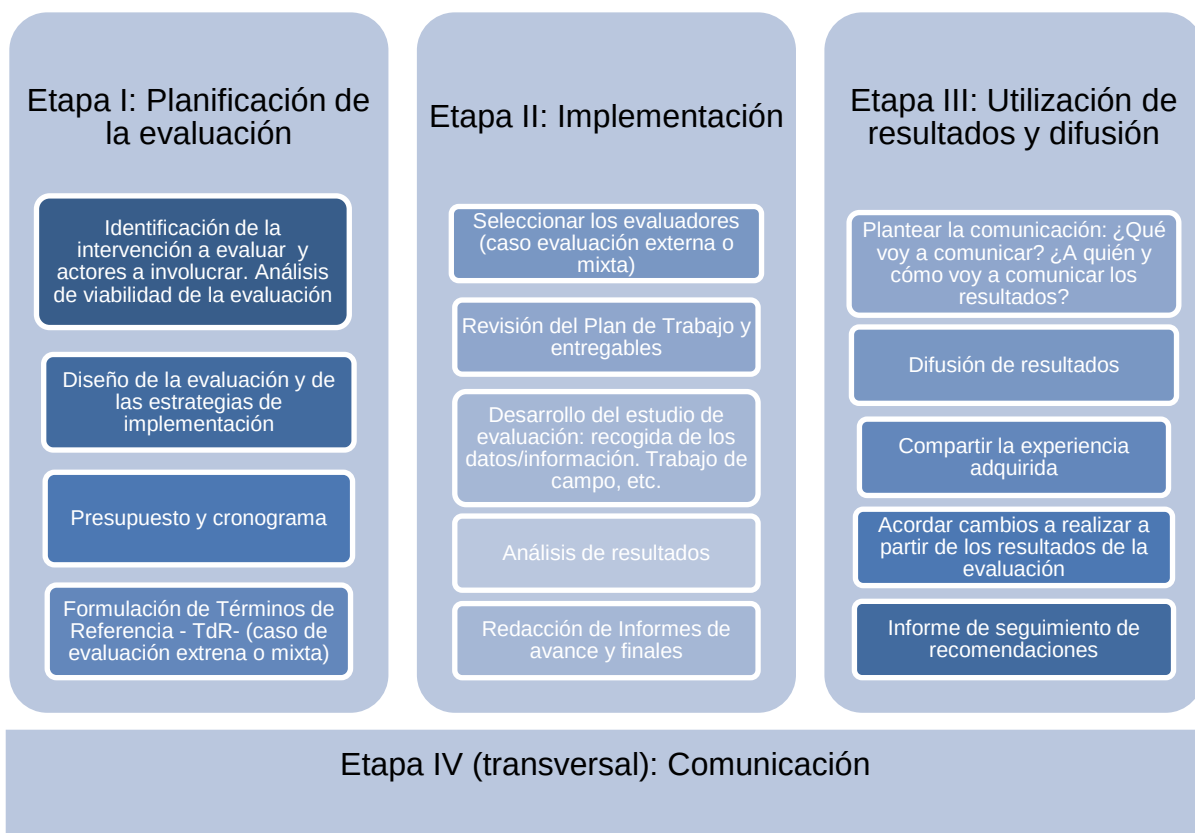
Evaluación Cuantitativa	Evaluación Cualitativa
Paradigma Positivista/Empírico	Paradigma Fenomenológico/Constructivista
Predominio de la deducción	Predominio de la inducción, comprensión e interpretación
Diseños experimentales o cuasiexperimentales	Investigación naturalista
Perspectiva desde afuera (Punto de vista del observador)	Perspectiva desde adentro (Punto de vista de los actores)
Lenguaje numérico	Lenguaje verbal
Énfasis en aspectos objetivos, observables, cuantificables	Énfasis en aspectos subjetivos: comprensión de actitudes, conductas, valores y motivaciones internas
Análisis estadístico	Análisis de contenido, estudio de casos
Resultados generalizables	Resultados limitados en su generalización

Fuente: elaboración propia

CAPÍTULO 6. ETAPAS DE LA EVALUACIÓN

Es importante que el proceso de una evaluación se planifique de una manera integral. Como se observa en la ilustración, dicho proceso consiste básicamente en cuatro etapas: 1) planificación de la evaluación, 2) implementación del estudio evaluativo, 3) utilización y difusión de resultados de la evaluación, y 4) comunicación de la evaluación (transversal).

Gráfico N.º 3. Etapas de la evaluación



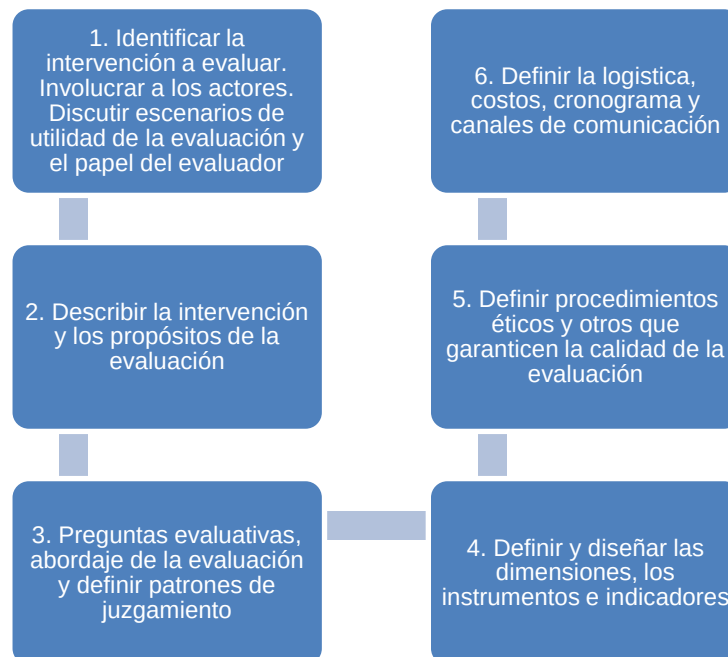
A continuación se profundiza el análisis de cada etapa⁵.

⁵ Esta sección se realiza sobre la base de los siguientes Manuales: Sistema Nacional de Evaluación-SINE (2012). *Manual Gerencial para el Diseño y Ejecución de Evaluaciones Estratégicas de Gobierno*. -Costa Rica; Gobierno Vasco. (2013). *Guía de Evaluación de Políticas Públicas del Gobierno Vasco*. Dirección de Coordinación y Dirección de Innovación y Administración Electrónica de la Presidencia del Gobierno Vasco.

6.1. Planificación de la evaluación

Diversas actividades están involucradas en el proceso de planificación de la evaluación (ver ilustración).

Gráfico N.º 4. Actividades de la planificación de la evaluación



Fuente: elaboración propia

Básicamente, el inicio de todo proceso evaluativo tiene lugar en el momento del diseño de la política, programa o proyecto. No obstante, sabemos bien que no siempre es esta la pauta en las administraciones públicas de inicios del siglo **xxi**. Esto no quita que los procesos evaluativos sean susceptibles de ser llevados a cabo en cualquier momento del desarrollo de la política. Por el contrario, debe promoverse continuamente su desarrollo, más allá de lo considerado ideal.

En este sentido, el desarrollo de una evaluación puede iniciarse cuando se avanza en la identificación de la intervención a evaluar en un área y/o ministerio, sea del ámbito nacional, provincial o municipal. En dicho momento es fundamental considerar la viabilidad de evaluación de la política, programa y/o proyecto en sus diversos sentidos —política, presupuestaria—, familiarizarse con la intervención a evaluar, promover diversas acciones para que sea susceptible de realizarse, identificar los actores a involucrar, así como definir qué se espera de la evaluación, entre otras acciones. A partir de allí o también en el caso que se esté diseñando la política, programa y/o proyecto, se inicia el proceso de planificación de la evaluación.

El diseño de la evaluación conlleva dar respuesta a una serie de preguntas clave.

Al momento de diseño de la política, las principales preguntas son:

¿Por qué evaluar? ¿Qué va a ser evaluado y qué información queremos obtener?
¿Cómo se va a evaluar? ¿Quién va a evaluar? ¿Qué técnicas se adaptan a
nuestro modelo de evaluación? ¿Para quién se evalúa? ¿Qué recursos
económicos, humanos y logísticos requiere la evaluación? ¿Cuándo se evalúa?

A continuación se desarrollan estos aspectos.

¿Por qué evaluar? Definir la motivación en el diseño implica identificar los propósitos, funciones y utilidad relacionados con la evaluación. En este momento, deben atenderse las motivaciones de todos los destinatarios de la evaluación, considerando que un proceso evaluativo puede dar respuesta a múltiples y complejas finalidades. Los motivos que pueden promover la evaluación de una política pública son diversos, como la necesidad de disponer de información sobre los resultados alcanzados, el cumplimiento de la obligación de evaluar, la voluntad de mejora de los procesos de planificación, el planteamiento de continuidad de una política pública, entre otros.

Es necesario comprender claramente qué justifica la evaluación, dado que este aspecto es fundamental para delimitar el alcance de los trabajos de evaluación. Dar respuesta a esta cuestión de partida conlleva identificar el punto de partida de la evaluación, conocer los propósitos generales de la evaluación y definir los usos y usuarios de la evaluación.

¿Qué va a ser evaluado? ¿Qué información queremos obtener? ¿Quiénes son los destinatarios de la evaluación? Esta fase del diseño comprende los siguientes pasos:

- Definir el objeto de evaluación. ¿Se va a evaluar una política, un programa, un proyecto, etc.? ¿En qué nivel de actuación? ¿En qué contexto organizacional? ¿En los procesos de trabajo? ¿En los efectos? ¿Cuáles efectos? ¿Cuáles son las teorías que sustentan la intervención?
- Identificar los actores clave, aclarar cuáles son los intereses puestos en la evaluación y para quién se evalúa. Una evaluación puede tener diversos destinatarios. Este aspecto debe tenerse en cuenta en el diseño de la evaluación, conocer las expectativas de los distintos actores implicados respecto a los futuros resultados de la evaluación, sus necesidades, así como las diferentes consideraciones sobre la didáctica a emplear para transmitir la información generada. Es importante delimitar formalmente quiénes son los destinatarios de la evaluación, establecer en qué forma es más adecuada presentar la información obtenida y plantear como se va a hacer entrega de la información obtenida.
- Definir los objetivos de evaluación a través de las motivaciones de los actores clave.
- Establecer la cobertura de la evaluación, el período y las preguntas de evaluación.
- Acotar las preguntas de evaluación y priorizar las preguntas de evaluación clave.



Todos estos aspectos deberán definirse entre los distintos actores involucrados. Quienes solicitan la evaluación podrán hacer sugerencias para tratar cuestiones o temas de evaluación de especial interés o relevancia para ellos.

¿Cómo se va a evaluar y qué necesitamos? En esta etapa se debe escoger el tipo de evaluación entre las posibilidades existentes. La elección viene determinada por el contexto, el momento, la disponibilidad presupuestaria, etc. También es importante tener en cuenta el objeto, los objetivos, los destinatarios y las preguntas de evaluación que se hayan establecido.

Esta fase conlleva:

1. Determinar el tipo de evaluación que se va a ejecutar.
2. Definir quién va a evaluar.
3. Especificar técnicas, herramientas, etc.
4. Definir los criterios de evaluación.
5. Realizar un presupuesto del costo estimado de la evaluación, recursos humanos y logísticos necesarios.
6. Determinar los plazos en los que se va a desarrollar la evaluación.

Es importante considerar la viabilidad de la evaluación. Atender a que las limitaciones de información, tiempo y presupuesto pueden influir en la delimitación del alcance de la evaluación. En estos casos, centrar la evaluación en los aspectos de las políticas públicas donde existe mayor necesidad de obtención de información o hacia las intervenciones en las que se prevé una necesidad próxima de toma de decisiones políticas.



Estos aspectos involucran dar respuesta a los siguientes interrogantes:

¿Quién va a evaluar?

- A menudo, se plantea la necesidad de decidir si la evaluación la realizará una unidad de evaluación interna o un evaluador externo. Hay ventajas y desventajas asociadas a ambos enfoques. En el caso de un equipo externo es recomendable nombrar un comité de selección para analizar y valorar las diferentes propuestas recibidas. Para su determinación es conveniente establecer un catálogo de los recursos propios disponibles, valorar la necesidad de contar con personal externo, decidir la composición del equipo de evaluación, entre otros aspectos.

¿Qué técnicas se adaptan a nuestro modelo de evaluación?

- En función del tipo de evaluación se definen las técnicas y herramientas que van a utilizarse para recoger y analizar la información. Para decidir el tipo de técnicas y herramientas es necesario plantear las posibles técnicas a utilizar según la disposición de información previa, determinar las técnicas y herramientas necesarias para conseguir la información esperada, delimitar las técnicas y herramientas que se van a utilizar, definir la matriz evaluativa: dimensiones, indicadores, etc.

¿Qué recursos económicos, humanos y logísticos se requieren?

- La planificación es incompleta si no se detalla y dimensiona el presupuesto requerido, los perfiles de los recursos humanos necesarios para efectuar la evaluación, así como otras necesidades de carácter logístico.

¿Cuándo se evalúa?

- El diseño de la evaluación debe contemplar una previsión de cuándo se van a realizar las distintas tareas implícitas en la evaluación. Aunque el cronograma definitivo se establece en la elaboración del Plan de Trabajo junto con el equipo de evaluación, en esta fase inicial se tendrán en cuenta los plazos más relevantes. Hay que establecer un cronograma inicial en el cual se detecten los principales hitos y el responsable de cada proceso.

6.2. Implementación

Una vez diseñada la evaluación, la siguiente etapa corresponde al desarrollo del estudio de evaluación. El rol y tareas a realizar por la institución pública promotora de la evaluación diferirán según se trate de una evaluación interna, externa o mixta. Más allá de ello, las tareas que debe realizar como gestor de la evaluación se pueden dividir en dos etapas: 1) establecer el Plan de Trabajo definitivo; 2) supervisar su puesta en práctica y/o ejecutarla.

En este momento, podrá acotarse en mayor grado la planificación que se va a llevar a cabo para el desarrollo del estudio de evaluación.

En caso de ser una evaluación externa y/o mixta, en esta instancia se incorpora el equipo de evaluación seleccionado. Se revisa, de forma conjunta entre los evaluadores seleccionados y funcionarios, el diseño de la evaluación, actualizando los aspectos que puedan sufrir alguna variación o que no tenían el grado de desarrollo oportuno. También, se revisa el plan de trabajo. Básicamente, se volverán a considerar los siguientes aspectos: alcance de la evaluación, elección de técnicas y herramientas según el modelo metodológico del equipo evaluador, modificación de la planificación temporal inicialmente prevista, determinación de los entregables y establecimiento de fechas de entrega.

A continuación, se presenta una propuesta de estructura de un modelo de Plan de Trabajo, en el que se incluyen ejemplos de los entregables a elaborar:

- Introducción: Presentación del proyecto de evaluación. Organización y lanzamiento.
- Texto principal: Análisis: objetivos principales, herramientas principales a utilizar, actores implicados, etc. Diseño y elaboración del Plan. Modelo de ejecución. Control y seguimiento. Asesoramiento y apoyo.
- Documentación a desarrollar | entregables: Informe de diagnóstico. Informe de selección del equipo de evaluación. Plan de Comunicación. Informes intermedios de evaluación. Informe final de evaluación. Material de difusión. Programa de mejora.
- Anexos: Documentos utilizados. Términos de referencia.

Una vez concretado el Plan de Trabajo, se desarrollará el estudio de evaluación según el cronograma previsto y las tareas asignadas a los agentes involucrados en esta etapa. Aquí lo central es gestionar la evaluación, lo que implica garantizar que esta se realice bajo los principios de la eficacia y la eficiencia.

Hay funciones de gestión básicas atribuidas al personal evaluador y al personal gestor de la evaluación:

- *Personal evaluador*: Análisis documental anterior al trabajo de campo: análisis de fuentes primarias y de fuentes secundarias. Realización del sistema de indicadores. Diseño de herramientas y técnicas para la recogida de datos. Recogida de datos. Análisis y tratamiento de la información recogida. Retorno de la información recopilada.
- *Personal gestor*: Garantizar la funcionalidad de la evaluación. Acordar con el equipo de evaluación la actualización del diseño de la evaluación para concretarla en el Plan de Trabajo y supervisar su ejecución. Recoger y revisar la calidad de los resultados parciales y finales de la evaluación. Asesorar al equipo de evaluación. Representar los intereses de los distintos agentes implicados en el proceso de evaluación. Comunicar los resultados y conclusiones.



6.3. Garantizando la utilización de los resultados y difusión

El proceso de la evaluación no termina con la entrega de un informe de evaluación. La mera existencia de recomendaciones puntuales derivadas de una evaluación no significa que serán utilizadas por la política, programa y/o proyecto. Existe una larga serie de obstáculos para convertir los resultados de una evaluación en acciones de mejora en los programas de gobierno. En este sentido, es importante considerar cuáles serán las estrategias para garantizar el uso y difusión de los resultados de la evaluación.

Existen distintas herramientas y es necesario establecer:

- *Programa de mejora/Acuerdo de compromisos de mejora:* al finalizar la evaluación, es recomendable incluir compromisos de mejora derivados de informes y evaluaciones.
- *Mecanismo para el seguimiento a los aspectos susceptibles de mejora.*
- *Premios:* algunas instituciones estatales convocan a Premios para los programas “comprometidos con el proceso de evaluación” y apuntan a valorar el compromiso de las áreas del Estado con el uso de la evaluación.
- *Comunicación de resultados a los distintos destinatarios y a través de diversos soportes/medios:*

Intereses según tipo de destinatario:

- Cargos políticos: depositan su interés en la información sobre los resultados de la intervención que puedan ayudarlos a tomar futuras decisiones y orientar sus decisiones estratégicas.
- Planificadores: necesitan información general sobre las fortalezas y debilidades del diseño.
- Gestores: la evaluación les permite establecer nuevos mecanismos de mejora de la gestión del proyecto, programa o política pública.
- Destinatarios de las intervenciones: la evaluación incrementa la transparencia de la gestión y reciben la devolución de su posible participación en el proceso evaluativo.

Soportes y canales de comunicación:

- Publicaciones: folletos, cartas, boletines de noticias, revistas, libros, informes, etc.
- Seminarios o jornadas: la comunicación oral es especialmente útil para presentar los resultados a determinados receptores. Este medio se puede utilizar en cualquier momento de la evaluación y puede servir para transmitir los resultados a los actores que disponen de tiempo limitado para leer un informe extenso.
- Reuniones de trabajo o talleres: la presentación de resultados puede ofrecer una perspectiva metodológica participativa, este tipo de presentación de resultados es eficaz cuando se requiere una dimensión altamente pedagógica.
- Información a través de las TIC: las nuevas tecnologías son canales de gran capacidad de difusión y de costo reducido que pueden servir para informar y comunicar resultados.

6.4. Comunicación

La comunicación es transversal a este proceso. El planteamiento de la comunicación en un proceso evaluativo es especialmente importante, por lo cual toda evaluación debe incluir un Plan de Comunicación que proporcione la satisfacción de todas las demandas de información surgidas durante el proceso de evaluación.

Consideraciones que deben tenerse en cuenta para la elaboración de un Plan de Comunicación:

¿Cuál es el objetivo principal del Plan de Comunicación? ¿Qué alcance va a tener?
¿Qué información se va a transmitir y quiénes son los receptores de la información?
¿Qué soportes y canales se pueden utilizar? ¿Qué vamos a comunicar en cada momento?

El Plan de Comunicación estará orientado a difundir, de forma clara y ordenada, la información más relevante referente a la evaluación. Un Plan de Comunicación no solo incluye la comunicación de resultados, sino que enfatizará las informaciones que deban trasladarse durante las distintas etapas de la evaluación.

Es necesario delimitar el alcance del Plan de Comunicación. Para ello debe atenderse a tres tipos de comunicaciones diferenciales según los destinatarios :

1. Comunicación interna: se dan a conocer los objetivos y la motivación de la evaluación a los participantes para promover su participación.
2. Comunicación externa: se dan a conocer los objetivos y la motivación para la realización de la evaluación a los principales usuarios y beneficiarios de la intervención.
3. Relaciones institucionales: se dan a conocer los objetivos y la motivación para la realización de la evaluación a otros sectores de la Administración Pública y a la opinión pública en general, a fin de crear el reconocimiento y valoración del trabajo realizado.

Es necesario definir claramente qué se quiere comunicar a los diversos públicos objetivos del proyecto, programa o política. Aunque algunos de los mensajes no se podrán establecer hasta la obtención de los resultados de la evaluación, puede ser conveniente saber en qué momento y cómo se van a comunicar los resultados. Sin duda, la comunicación de estos mensajes estará en relación con quiénes serán los receptores de dicha información. En este sentido, hay que identificar quiénes serán los receptores. En la evaluación de políticas públicas, se identificarán los siguientes receptores de información claves: cargos políticos, planificadores, gestores, destinatarios de la política, en el ámbito nacional, provincial y/o municipal.

Seguidamente, según quiénes sean los receptores claves de la información generada, se definen y eligen cuáles serán los soportes y canales a utilizar. La planificación de este aspecto conlleva identificar los canales y mensajes necesarios con relación al público objetivo de la evaluación. A continuación, se incluye una breve referencia de posibles soportes y canales para la información:

- Publicaciones: folletos, cartas, boletines de noticias, revistas, informes, etc.
- Seminarios o jornadas.
- Reuniones de trabajo o talleres.
- Información a través de las TIC.

Otro aspecto central es planificar qué vamos a comunicar en cada momento. Basado en la información analizada, debe establecerse un plan detallado para cada uno de los mensajes, destinatarios y canales que se utilizarán en el Plan de Comunicación. De forma general, se deberá elaborar un calendario con las actividades comunicativas a transmitir en cada una de estas tres fases:

- Fase 1: Difusión inicial del propósito de evaluación corresponde a la difusión inicial de la evaluación, se da a conocer a los actores implicados el inicio del proceso de evaluación por medio de los procedimientos de comunicación interna establecidos.
- Fase 2: Ejecución y seguimiento de la evaluación dirigida a la comunicación de los resultados intermedios y del estado de ejecución de los trabajos. Se trata de un proceso de comunicación interna.
- Fase 3: Comunicación de resultados y de las conclusiones obtenidas a través de la información. Se trata de un proceso de comunicación interna y externa.

BIBLIOGRAFÍA

- AEVAL (2010). Fundamentos de evaluación de políticas públicas. Madrid: AEVAL. En línea.
- Alkin, M., (ed.) (2004). Evaluation Roots: Tracing Theorists' Views and Influences, Thousand Oaks, California: Sage.
- Catalonia, España, Institut Catala d'Avaluació de Polítiques Públiques. (2009). Guía Práctica 5 Evaluación de Impacto, Colección Ivalua de guías prácticas sobre evaluación de políticas públicas. Recuperado de www.observatorio.pt/download.php?id=567.
- Colombia, Departamento Nacional de Planeamiento (2012). Guía Metodológica SINERGIA. Guía para la evaluación de políticas públicas. Recuperado de <https://sinergia.dnp.gov.co/Sinergia/Archivos/c40a73d3-baf9-4a26-8aad-81e3baa23bf5/Gu%C3%ADas%20Tipos%20de%20Evaluaci%C3%B3n.pdf>
- Duflo, E., Glennerster, R., and Kremer, M. (2007). "Using Randomization in Development Economics Research: A Toolkit." Handbook of Development Economics.
- Gertler, P., Martinez, S., Premand, P., Rawlings, L. y Vermeersch, C. (2011). La evaluación de impacto en la práctica. World Bank
- Imbens, G. and Lemieux, T. (2008). "Regression Discontinuity Designs: A Guide to Practice." Journal of Econometrics.
- Imbens, G., and Wooldridge, J. (2009). "Recent Developments in the Econometrics of Program Evaluation." Journal of Economic Literature.
- Nirenberg, O.; Brawerman, J. y Ruiz, V. (2000). Evaluar para la Transformación: innovaciones en la evaluación de programas y proyectos sociales. Vol. 8. Buenos Aires: Editorial Paidós.
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos) (2002). Glosario de términos sobre evaluación y gestión de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. París: OCDE.
- Real Academia de la Lengua (1992). Diccionario de la Lengua Española, 21a. edición, Madrid: Espasa Calpe, S.A.
- Sistema Nacional de Evaluación- SINE - Costa Rica (2012). Manual Gerencial para el Diseño y Ejecución de Evaluaciones Estratégicas de Gobierno. Sistema Nacional de Evaluación- SINE - Costa Rica Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica- Área de Evaluación y Seguimiento: Costa Rica.
- Tamayo Saez, M. (1997). El Análisis de las Políticas Públicas. En Bañón R. y Carrillo E. (comps). La Nueva Administración Pública. Madrid: Alianza Universidad Textos.
- Walkup, D. W. (1979). On the expected value of a random assignment problem. SIAM Journal on Computing.