

Colección Fortalecimiento Institucional
Construyendo capacidades para un Estado presente

Guía para el diseño de evaluación de políticas públicas

Subsecretaría de
Fortalecimiento Institucional

**primero
la gente**

Secretaría de
Gestión y Empleo Público



Jefatura de
Gabinete de Ministros
Argentina

Autoridades

Presidencia de la Nación

Dr. Alberto Fernández

Vicepresidencia de la Nación

Dra. Cristina Fernández de Kirchner

Jefatura de Gabinete de Ministros

Dr. Juan Luis Manzur

Secretaría de Gestión y Empleo Público

Dra. Ana Gabriela Castellani

Subsecretaría de Fortalecimiento Institucional

Sr. Alejandro Omar Grillo

Dirección Nacional de Fortalecimiento de las Capacidades de Gestión

Mg. Luciana Inés Carpinacci

Autores

Mg. Eva Arias, Directora de Seguimiento y Evaluación de la Gestión

Lic. Patricia Ester Fernández, Analista, DNFCG

Lic. Miguel Ignacio Alegre, Analista, DNFCG

Diagramación y diseño

Lic. Mariana Etchart

Lic. Marco Berchesi

DG. Iván Piroso Soler

Impresión

Imprenta de la Secretaría de Gestión y Empleo Público

Emilio Etchart, Pablo Conde, Ricardo Gamarra

¿Cómo citar este material?

Subsecretaría de Fortalecimiento Institucional, Secretaría de Gestión y Empleo Público, Jefatura de Gabinete de Ministros (2022). *Guía para el diseño de evaluación de políticas públicas*. Buenos Aires: Subsecretaría de Fortalecimiento Institucional. Disponible en:

<https://www.argentina.gob.ar/jefatura/gestion-y-empleo-publico/fortalecimiento-institucional/recursos-de-la-ssf/coleccion>

Buenos Aires, julio 2022.

Índice

Presentación.....	5
Objetivos de la Guía.....	7
ASPECTOS CONCEPTUALES PARA EL DISEÑO DE EVALUACIÓN.....	10
I. El lenguaje de las Políticas Públicas: la creación de Valor Público.....	10
Políticas públicas y cadena de valor público.....	10
¿Qué muestra el Modelo de Agregación de Valor Público?.....	11
II. Introducción al concepto de Evaluación.....	14
Aproximaciones a la definición de evaluación.....	14
Diferencias entre el seguimiento y la evaluación.....	16
Diferencias entre la evaluación y otras prácticas.....	19
Tipos de Evaluación.....	20
Preguntas clave al momento de evaluar políticas públicas.....	28
ASPECTOS PRÁCTICOS PARA EL DISEÑO DE EVALUACIÓN.....	30
III. Los momentos de la evaluación: diseño, ejecución y comunicación de la evaluación.....	30
Introducción	30
Momentos y pasos	30
MOMENTO 1: EL DISEÑO DE LA EVALUACIÓN.....	32
Paso 1. Análisis Preliminar.....	32
Paso 2. Descripción del problema.....	39
Paso 3. Formulación de objetivos de evaluación.....	40
Paso 4. Definición del alcance.....	44
Paso 5. Formulación de la pregunta principal y secundarias.....	46
Paso 6. Elección del diseño metodológico: diseño, enfoque y técnicas de relevamiento y análisis. La construcción de los indicadores.....	50
Paso 7. Confección de la matriz de evaluación.....	65
MOMENTO 2: LA EJECUCIÓN DE LA EVALUACIÓN.....	70
Paso 8. La etapa de campo: Recolección de información.....	70
Paso 9. Procesamiento y análisis.....	70
MOMENTO 3: LA COMUNICACIÓN DE LOS RESULTADOS.....	75
Paso 10. El informe de evaluación.....	75
Paso 11. La comunicación de los hallazgos: estrategias de comunicación y tipos de recursos.....	79
Bibliografía.....	83
ANEXOS.....	87
Anexo 1. Guía para la construcción de indicadores.....	87
Anexo 2. Técnicas de recolección de datos.....	93
Anexo 3. Términos de referencia.....	98
Anexo 4. Cuadros editables: I. Cadena de valor público. II. Matriz de actores. III. Ficha del indicador. IV. Matriz de evaluación. V. Cuestionario orientador de seguimiento o evaluación.....	100

Presentación

Desde la Secretaría de Gestión y Empleo Público de Jefatura de Gabinete de Ministros (JGM) se trabaja para posicionar y visibilizar al Estado como actor clave en el desarrollo nacional. Para ello se requiere una administración pública en movimiento, dotada de las capacidades de gestión necesarias para poner al Estado al servicio de la ciudadanía y de un proyecto de desarrollo con justicia social.

Una de las dimensiones identificadas para recuperar el valor de la función pública es su racionalidad estratégica. Esto implica la coordinación y articulación de acciones entre los distintos sectores que conforman la administración pública. En este sentido, entre sus facultades se establece la de "asistir al Jefe de Gabinete de Ministros en la definición de lineamientos estratégicos para la realización de programas dirigidos a mejorar la gestión sobre la base de la implementación de la gestión por resultados y la planificación estratégica en las Jurisdicciones y Entidades del Sector Público Nacional"¹.

La Subsecretaría de Fortalecimiento Institucional, de la mencionada Secretaría de Gestión y Empleo Público de la JGM, tiene entre sus objetivos el de "desarrollar pautas y lineamientos para el seguimiento, monitoreo y evaluación de planes, programas y proyectos establecidos por las organizaciones públicas"². En dicho marco, se desarrolla el [Sistema de Información Mapa de Acción Estatal](#)³, una plataforma que integra, sistematiza y grafica las acciones estatales del conjunto de las jurisdicciones y organismos de la Administración Pública Nacional. Se trata de un sistema de información en el cual se describen y cuantifican los bienes, servicios, regulaciones y transferencias que produce y proporciona el Estado a la ciudadanía.

En este marco, la Dirección Nacional de Fortalecimiento de las Capacidades de Gestión (DNFCG) brinda a las organizaciones públicas herramientas para recuperar, fortalecer y potenciar los procesos de planificación, seguimiento y evaluación de políticas públicas. Con esa misión, la DNFCG, a través del enfoque del modelo de agregación de valor público (Sotelo Maciel, 2014), construye herramientas metodológicas tendientes a mejorar la intervención de los organismos públicos nacionales, provinciales y municipales. El objetivo es construir en conjunto un lenguaje conceptual común en materia de planificación, seguimiento y evaluación que facilite y mejore el intercambio de experiencias y conocimientos en estas áreas.

1 DCTO-2019-50-APN-PTE - Estructura organizativa. Anexo II disponible en: <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/224026/20191220>

2 DCTO-2019-50-APN-PTE - Estructura organizativa. Anexo II disponible en: <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/224026/20191220>

3 DECAD-2020-1926-APN-JGM - Creación Sistema de Información Mapa de la Acción Estatal, disponible en: <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/236506/20201026>

Presentación

Con este fin, en el año 2020 desde esta dependencia se elaboró la [*Guía de planificación y seguimiento de gestión de políticas públicas*](#) (Jefatura de Gabinete de Ministros, 2020) y se brinda asistencia técnica a los organismos del Estado Nacional para acompañar el proceso de planificación y seguimiento de sus acciones estatales, así como también el registro en el Sistema de Información Mapa de la Acción Estatal a través de la formulación de los diseños metodológicos y de su aplicación en los casos específicos.

En materia de evaluación, la Dirección de Seguimiento y Evaluación de Gestión de la DNFCG pone a disposición una serie de abordajes y herramientas metodológicas que incluyen asistencia técnica en seguimiento de gestión y evaluación de políticas y programas, capacitación en evaluación administrado desde la plataforma Campus Virtual INAP, talleres y guías para la construcción de indicadores.

En continuidad con estas acciones, se diseña la presente **Guía para el diseño de evaluación de políticas públicas**. Este documento se propone brindar herramientas conceptuales y metodológicas para el desarrollo de evaluaciones de políticas públicas, programas, intervenciones o acciones estatales desde una perspectiva situacional en articulación con la cadena de agregación de valor público (Sotelo Maciel, 2014). El formato del documento apunta a visibilizar la dimensión operativa de los conceptos con el fin de facilitar su aplicación a los contextos específicos, siendo un material de apoyo para gestores públicos, no especialistas. Por otra parte, la *Guía de evaluación* profundiza temáticas ya abordadas en la *Guía de planificación y seguimiento de las políticas públicas* (Jefatura de Gabinete de Ministros, 2020) elaborada por la DNFCG de la Subsecretaría de Fortalecimiento Institucional.

Objetivos de la Guía

Desde la Subsecretaría de Fortalecimiento Institucional se trabaja para consolidar una red de referentes institucionales para la planificación, el seguimiento de gestión y la evaluación dentro de los organismos de la Administración Pública Nacional.

En este marco, desde la Dirección Nacional de Fortalecimiento de las Capacidades de Gestión se diseña y ofrece la **Guía para el diseño de evaluación de políticas públicas** (en adelante **Guía**) como una herramienta para que las personas que gestionan puedan contar con un marco metodológico para la evaluación de las políticas públicas. En este sentido, la dirección también pone a disposición otras herramientas complementarias, tales como la capacitación en evaluación administrada desde la plataforma Campus Virtual INAP, las asistencias técnicas y el documento [*Los usos de los indicadores en la gestión pública. Guía para la elaboración e implementación de indicadores de gestión*](#) (Jefatura de Gabinete de Ministros, 2022).

Es relevante destacar que un aspecto clave para la gestión pública actual es el desarrollo de capacidades técnico-políticas de evaluación al interior de los organismos y de los equipos de trabajo. La ampliación de estos conocimientos entre quienes diseñan y ejecutan políticas públicas permitirá fortalecer una cultura político-administrativa que potencie estos saberes en las organizaciones. En este sentido, entendemos a esta **Guía** como una herramienta para familiarizar a los equipos de trabajo que no están necesariamente especializados en las técnicas y procesos evaluativos de políticas públicas, acercando conceptos claves y momentos necesarios en el diseño de evaluación. Asimismo, esperamos que el presente documento contribuya a promover un lenguaje común en la materia y generar espacios de reflexión acerca de la relevancia de la evaluación en la mejora de las intervenciones públicas.

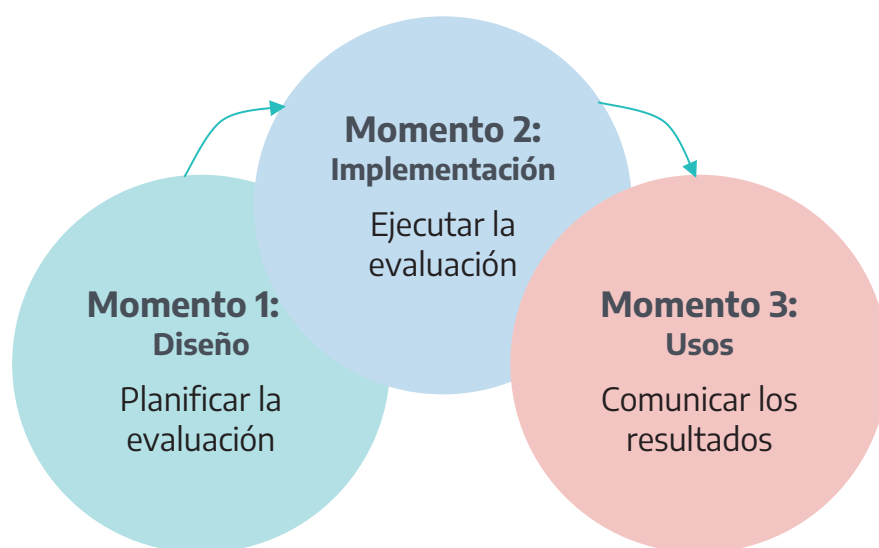
Esta **Guía** pretende también acercar experiencias reales. Para ello se nutre de los aprendizajes en la implementación del sistema transversal de seguimiento de gestión Sistema de Información Mapa de la Acción Estatal; de los principales desafíos identificados en la experiencia del intercambio generado con los participantes del Curso de Evaluación a la hora de realizar el diseño de evaluación y de las instancias de realización de asistencias técnicas a programas solicitados por distintos organismos de la Administración Pública Nacional a la DNFCG.

Acerca de la utilización de las distintas partes de la Guía

La **Guía** está organizada en dos grandes secciones. En la primera se desarrolla el marco conceptual que adopta la Dirección de Seguimiento y Evaluación de Gestión de la DNFCG en relación al concepto de evaluación. En la segunda sección se explican los distintos momentos y pasos que componen la realización de un diseño de evaluación.

A continuación, se presentan esquemáticamente los tres momentos en los que se estructura el proceso evaluativo y su diseño. Este comienza con la identificación de la necesidad de evaluar y finaliza con la comunicación de resultados, recomendaciones y aprendizajes.





Gráfico N° 1. Los momentos del proceso de evaluación



Fuente: elaboración propia.

Estos momentos se secuencian a su vez en un conjunto de pasos. Al interior de cada uno de ellos se pone a disposición distintas herramientas para facilitar el abordaje y comprensión de los temas.

A continuación, se presentan los distintos recursos utilizados y una breve descripción de cada uno de ellos:

-  **Recordar que.** Este recurso es utilizado en distintos espacios de la guía para remarcar aspectos clave del proceso de evaluación.
-  **Errores frecuentes.** A partir de la experiencia en capacitaciones y asistencias técnicas, este recurso retoma las principales dificultades encontradas en el proceso con el fin de fortalecer el entendimiento de los puntos críticos del diseño de una evaluación.
-  **Recapitulando.** Constituye una síntesis a modo de preguntas que requieren ser respondidas antes de dar continuidad al siguiente paso.
-  **Cuestionario orientador.** Consiste en un formulario que contribuye a la toma de decisiones sobre el tipo de práctica a llevar a cabo (monitoreo o evaluación).

Adicionalmente, se incluye un caso de evaluación que se realizó al Programa Telesalud implementado en el marco de la emergencia sanitaria por COVID-19. Este recurso busca ofrecer a las y los lectores un hilo conductor que permita visualizar la relación que se establece entre los distintos pasos del proceso y el conjunto de decisiones que se adoptan con el fin de garantizar la coherencia y consistencia de un diseño de evaluación.

Por último, en la sección **Anexos** se encuentran a disposición los siguientes materiales. En el **Anexo 1**, se presenta una **Guía para la construcción de indicadores**. En el **Anexo 2**, se describen las particularidades de cada técnica de relevamiento de datos. En el **Anexo 3**, Modelos de Términos de Referencia (TdR). Finalmente, en el **Anexo 4**, se adjuntan cuadros editables tales como la cadena de valor público, la matriz de actores, la ficha del indicador, la matriz de evaluación y el cuestionario orientador de monitoreo o evaluación.

ASPECTOS CONCEPTUALES PARA EL DISEÑO DE EVALUACIÓN

I. El lenguaje de las Políticas Públicas: la creación de Valor Público

Políticas públicas y cadena de valor público

Desde la Dirección Nacional de Fortalecimiento de las Capacidades de Gestión (DNFCG) perteneciente a la Subsecretaría de Fortalecimiento Institucional, entendemos a una política pública como el conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno en respuesta a los problemas que, en un momento determinado, los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritarios (Tamayo Sáez, 1997).

Esta definición contiene varios elementos a destacar:

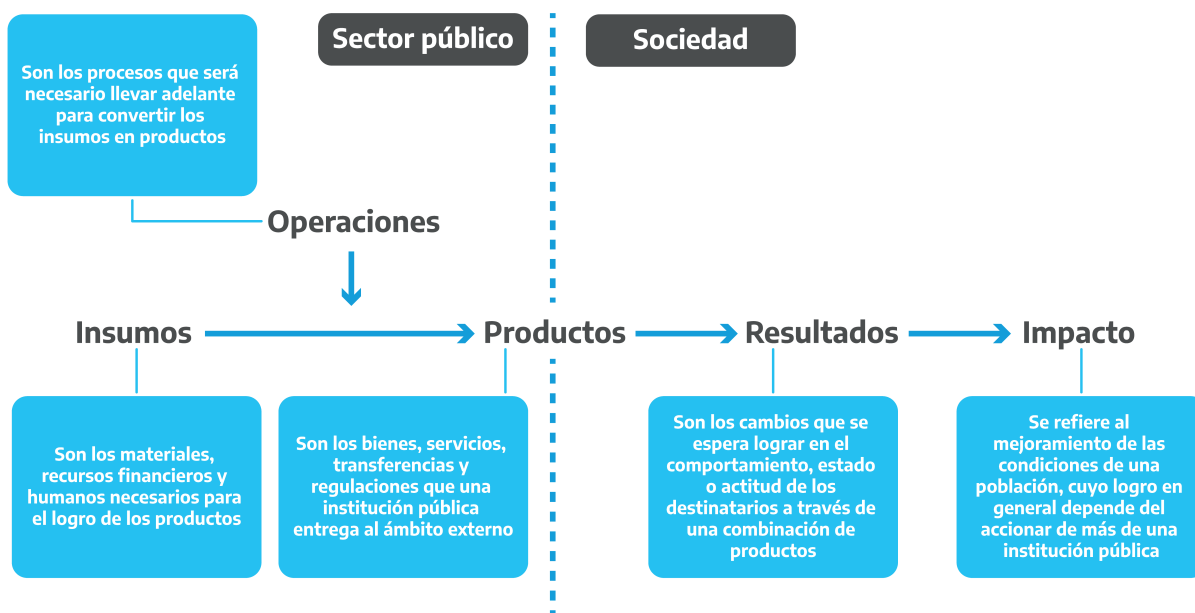
- Una política pública supone siempre una intervención de las instituciones estatales en las que **se arbitran los medios para la consecución de sus fines**.
- En este proceso las instituciones públicas agregan valor, que reconocemos como **valor público** porque la sociedad colectivamente genera cierto grado de acuerdo para su incorporación a los esfuerzos del Estado.
- Como sucede con los problemas públicos, aquello que se considera valor público puede ser también materia de desacuerdo, de modo que en su constitución resultan clave los **procesos de legitimación** de tales aspiraciones, así como los mecanismos políticos e institucionales a través de los cuales estas se inscriben en la agenda estatal.

La base del modelo que se utiliza para analizar la relación medios–fines y el proceso de agregación de valor que se pone en juego en la implementación de políticas públicas es la Cadena de Valor Público (CVP). Este modelo “encadena”, es decir, vincula o relaciona, los siguientes eslabones:

insumos → operaciones → productos → resultados → impactos

Veámoslo gráficamente:

Gráfico N° 2. Cadena de Valor Público: componentes y definiciones



Fuente: elaboración sobre la base de Sotelo Maciel (2016).

¿Qué muestra el Modelo de Agregación de Valor Público?

En primer lugar, plantea que la razón de ser de las políticas públicas es la transformación de la realidad en un sentido deseado. Refiere a la existencia de problemas o brechas que es necesario revertir y que expresan las transformaciones que las políticas públicas se proponen realizar. Los objetivos de las políticas públicas se operacionalizan en **resultados e impactos** esperados (Sotelo, 2016)⁴.

En segundo lugar, para lograr estos resultados e impactos, las organizaciones públicas se proponen generar **productos** que brinda a la sociedad en un sentido amplio, y que están orientados a garantizar el bienestar de la ciudadanía o mejorar las condiciones de vida de la población. El Estado no solo genera y/o entrega bienes y servicios, sino también cuenta con otras herramientas para intervenir en la realidad: transferencias dinerarias, fijación de regulaciones, y acciones orientadas a la construcción de consensos estratégicos. Algunas políticas pueden ser esencialmente regulatorias, otras principalmente prestacionales, mediante bienes y servicios, o de recursos monetarios, pero todas son una combinación específica de estos cuatro tipos de instrumentos. Como se ve en el gráfico anterior, los productos son el punto de contacto entre el Estado y la población y expresan aquello que hace visible la presencia del Estado en la sociedad.

⁴ En el caso de la Administración Pública Nacional, el conjunto de instituciones, sus objetivos, atribuciones y ámbitos de intervención están establecidos normativamente por la Ley de Ministerios.

En tercer lugar, permite establecer el vínculo entre los recursos e insumos y los productos generados. Llamamos **operación** al proceso mediante el cual se combinan y transforman los recursos en productos. Esta operación se compone a su vez de un conjunto de **actividades**. Tanto las operaciones como las actividades refieren a los **procesos y macro procesos** que será necesario llevar adelante para convertir los insumos en productos.

Es importante aclarar también que la cadena de valor público permite reconocer la existencia de relaciones de distinta naturaleza entre sus componentes: la de insumo-producto y la de producto-resultado-impacto. El primer tipo de relación entre los recursos y productos se caracteriza por ser predecible en tanto se encuentra en el ámbito de control del organismo. Mientras que el segundo tipo de relación, que se establece entre los productos, los resultados e impactos es de naturaleza distinta, ya que opera en el plano de los efectos sociales, caracterizado principalmente por la incertidumbre. En este plano inciden variables externas difícilmente controlables y participan actores con distintos grados de influencia en los resultados. Se la reconoce como hipótesis de política, es decir, conjeturas que afirman que, dados ciertos productos, se lograrán determinados resultados e impactos.

El Modelo de Agregación de Valor Público permite una mirada ordenadora de los diferentes abordajes metodológicos que se realizan en el sector público. Sobre esta cadena convergen cinco funciones críticas del proceso de producción de política públicas: la Planificación Estratégica, la Planificación Operativa, la Formulación Presupuestaria, el Proceso de Compras, el Seguimiento y la Evaluación.

- La **Planificación Estratégica** interviene en la definición de los objetivos de política (impactos y resultados esperados) y la definición del perfil de producción de las organizaciones públicas para alcanzar dichos objetivos.
- La **Planificación Operativa** es el proceso mediante el cual una organización diseña en detalle las acciones que permitirán transformar los insumos en los productos requeridos por la política en cuestión.
- En tanto que la **Formulación Presupuestaria** debe reflejar estos procesos productivos, garantizando que los recursos financieros estén asignados adecuadamente para la adquisición de los insumos necesarios y que se los pueda gestionar de manera ágil y efectiva durante la implementación de las políticas públicas.

- El proceso de **Seguimiento** es aquel que durante el desarrollo de la política pública y de manera sistemática, produce información relevante para monitorear su ejecución, con el fin de introducir ajustes o cambios necesarios para el logro de los resultados. Este proceso puede sistematizarse dentro de planillas o plataformas de seguimiento que consolidan los valores que asumen los indicadores, expresando así el grado de avance en la ejecución de una intervención pública⁵.
- Por último, la **Evaluación** es una actividad programada, que genera una valoración fundamentada sobre el diseño, implementación o los efectos de una intervención. Tiene como objetivo incorporar las enseñanzas aprendidas para el proceso de toma de decisiones. Produce información para orientar los nuevos procesos de decisión, introducir modificaciones a la política o su sucesión por una más adecuada.

Las cinco funciones antes mencionadas del ciclo de las políticas públicas expresan un proceso circular, continuo y progresivo. Siguiendo a Manuel Tamayo Sáez (1997), la evaluación es el último momento del proceso de una intervención pública y, al tratarse de un proceso cíclico, es también la primera porque permite la revisión del problema.

Gráfico N° 3. Ciclo de las Políticas Públicas. Principales fases



Fuente: elaboración propia.

⁵ El Sistema de Información Mapa de la Acción Estatal es un sistema de seguimiento que surge en el 2020 del trabajo conjunto entre la SSFI y 24 organismos de la Administración Pública Nacional. Este sistema permite la visualización periódica de los indicadores que expresan la ejecución de las acciones estatales de los distintos organismos.

II. Introducción al concepto de Evaluación

Aproximaciones a la definición de evaluación

Recuperando distintas definiciones (Jefatura de Gabinete de Ministros, 2015; AEVAL, 2015; Neirotti, 2015; Tamayo Saez, 2017), entendemos a la evaluación de políticas públicas como una actividad programada en la que se realiza una valoración argumentada ya sea sobre el diseño, la implementación o los efectos de una intervención pública (una política, un programa, un plan, proyecto o acción estatal⁶). Este proceso se realiza utilizando distintas metodologías de recolección y análisis de información propias de la investigación científica. Tiene como objetivo incorporar enseñanzas para el proceso de toma de decisiones, para fortalecer las capacidades del Estado en materia de políticas públicas, así como otorgarle mayor transparencia a la gestión.

Detengámonos ahora a analizar en detalle los principales elementos aquí mencionados:

Es una actividad programada. Esto quiere decir que la evaluación se planifica. Debe preverse con anticipación de qué forma y cómo se evaluará, a través de qué metodología y técnicas y con qué tipo de actividades se ejecutará. Deben considerarse también qué recursos específicos serán atribuidos, qué personas dentro o fuera de la institución colaborarán, en qué momentos y lugares específicos, con qué insumos y con qué presupuesto.

Recordar que:



Planificar es un aspecto muy importante para alcanzar con éxito una evaluación. Establece los lineamientos de lo que pretendemos evaluar.

El punto de partida de la planificación de la evaluación requiere identificar cuál es la pregunta que la evaluación busca responder.

Emite una valoración fundamentada. Siguiendo a Neirotti, *“La evaluación es una forma de indagación de tipo valorativa, es decir, generadora de juicios de valor en función del patrón normativo de los involucrados en la intervención social”* (Neirotti, 2005 p 3). Toda información que genera la evaluación trasciende la descripción, y se basa en evidencias. Para ello, se apoya en metodologías de relevamiento y análisis que garantizan la credibilidad y validez de los hallazgos y conclusiones.

⁶ Se entiende por acción estatal a toda intervención que brinda un organismo directamente a la ciudadanía o a otra organización del sector público. Cada acción estatal forma parte de una cadena de valor público que expresa la combinación de insumos y recursos puestos a disposición para producir dichas acciones que generen determinados resultados e impactos. Las acciones estatales pueden clasificarse en cinco tipos: acciones de producción, de distribución, de regulación, inversión y de argumentación estratégica

Recordar que:



En la evaluación, a diferencia de otro tipo de investigaciones, no se busca solo describir una situación sino avanzar sobre su valoración, en vistas de generar aprendizajes y ajustar una intervención pública presente o mejorar una acción futura.

Se trata de una apreciación sobre el diseño, la implementación o los efectos de las intervenciones públicas. Tendemos a pensar en la palabra evaluación como una actividad final, de carácter retrospectivo, que se realiza como cierre de un proyecto. Sin embargo, la evaluación es una parte constitutiva de todo el ciclo de la política y puede enfocarse o realizarse tanto antes, durante o al finalizar el proceso.

Recordar que:



La evaluación puede orientarse a analizar distintos aspectos de una política pública. Dependiendo de aquello que se defina evaluar, puede requerir o no que una intervención pública finalice para poder realizarla.

Se propone mejorar las intervenciones públicas. La evaluación es un tipo de investigación aplicada orientada al aprendizaje y la mejora institucional, más allá del control de la ejecución de una intervención o la realización de una investigación entendida como el aporte al conocimiento científico sobre una temática.

Recordar que:



La búsqueda de conocimiento en este caso está orientada a la producción de un conjunto de recomendaciones que inciden en la toma de decisiones para la mejora de las intervenciones públicas presentes o futuras.

Tiene como objetivo fundamental el aprendizaje. Se propone brindar información para obtener mejores logros a través de un aprendizaje continuo. Es decir, la evaluación pretende conocer con el fin de generar recomendaciones fundamentadas, y así construir herramientas para tomar decisiones orientadas a fortalecer líneas de acción o introducir cambios.

Recordar que:



El objetivo final de evaluar es **aprender de la experiencia para fortalecer la capacidad estatal en materia de políticas públicas**. En ese sentido, la decisión de evaluar no siempre está apoyada en un “problema a resolver”.

Existen evaluaciones que se sustentan sobre “experiencias de éxito” para replicar aciertos en esta u otras situaciones similares.

Podemos decir también que la evaluación:

Se ejecuta en momentos puntuales del ciclo de la política

Evaluar implica un trabajo de focalización previa, es decir, en qué aspecto o parte del proceso de ejecución de una política pública se observa aquello que consideramos importante a ser evaluado.

Debe ser útil y fomentar la participación

Es decir, tanto el proceso de evaluación como la información resultante deben ser de utilidad para todas las personas involucradas. Por esta razón, promovemos un enfoque participativo de evaluación, procurando establecer los mecanismos necesarios para que los distintos actores involucrados formen parte activa del proceso y puedan enriquecerse de los aprendizajes y recomendaciones que un informe de evaluación provee.

Debe ser factible de realizar

La evaluación puede llegar a diseñarse considerando todos los parámetros metodológicamente recomendados. Sin embargo, si hacerlo excede los esfuerzos considerados razonables, no será viable su realización.

Diferencias entre el seguimiento y la evaluación

Habiendo definido el enfoque de evaluación propuesto, vamos a detenernos a aclarar las diferencias y puntos de encuentro entre el seguimiento⁷ y la evaluación. Es común escuchar los siguientes interrogantes, en especial entre quienes recién se introducen en la temática: *¿Es lo mismo hacer seguimiento y evaluar? Si se evalúa, ¿no se está haciendo un seguimiento? ¿Debo siempre hacer ambos procesos y al mismo tiempo?*

⁷ Tomaremos en la presente guía al “seguimiento” y al “monitoreo” como sinónimos y por lo tanto como términos intercambiables.

Por un lado, entendemos al seguimiento como *“una herramienta de gestión para examinar el avance de una política pública en ejecución: permite comparar su desempeño efectivo con el planificado, los gastos reales y presupuestados y conocer los resultados reales previstos o imprevistos”* (Jefatura de Gabinete de Ministros, 2020).

Por otro lado, como se indica anteriormente, la evaluación es una actividad valorativa en la que se emite un juicio de valor acerca del diseño, la implementación o los efectos de las intervenciones públicas con el objetivo de generar aprendizajes y orientarlos a nuevos procesos de decisión.

Por lo tanto, si bien el seguimiento y la evaluación no refieren al mismo proceso, son complementarios en la medida que permiten conocer en profundidad el diseño y ejecución de las intervenciones públicas, para potenciarlas. Mientras que el primero describe el avance o evolución de una intervención pública, la evaluación, valiéndose de esta información, permite generar una valoración con el fin de realizar aprendizajes al respecto.

De esta forma, la información producida durante el seguimiento de una política es un insumo para generar interrogantes que pueden impulsar una evaluación de las intervenciones públicas. Un ejemplo de ello lo constituye el Sistema de Información Mapa de Acción Estatal que, a través del seguimiento de indicadores, permite reconstruir el estado de situación de las políticas, brindando una línea de base para el diseño de procesos evaluativos.

A continuación, y partiendo de distintas preguntas, repasamos comparativamente ambas prácticas para identificar sus puntos diferenciales y complementarios:

¿Por qué se realizan?

Las razones que motivan el **seguimiento** se vinculan con monitorear el rumbo de una intervención pública, brindando respuesta acerca de qué está sucediendo en los distintos eslabones de la cadena de valor público. Orienta la ejecución de un proyecto hacia el fin deseado, identificando potenciales problemas que limitan el logro de los resultados previstos. La **evaluación**, en cambio, realiza una valoración sobre la intervención pública y analiza las razones de por qué determinados aspectos (objetivos, procesos, resultados, por ejemplo) se están o no logrando. Proporciona a su vez lecciones (ya sea de buenas prácticas, aspectos a modificar, intervenciones poco exitosas y/o recomendaciones) para su mejoramiento.

Introducción al concepto de Evaluación

Se refuerza aquí uno de los objetivos principales que promueven la evaluación: la generación de aprendizajes que contribuyan a los procesos de toma de decisiones públicas, el fortalecimiento de las capacidades estatales en materia de políticas públicas y la mejora en la efectividad de las intervenciones llevadas a cabo. Estos objetivos la diferencian de prácticas tales como el control de gestión y la auditoría, sobre las que retomaremos más adelante.

¿Qué actividades las caracterizan?

El **seguimiento** informa sobre el progreso de una política, programa o acción estatal y compara los datos obtenidos con aquello que fue planificado. Acompaña el proceso de gestión generando un conjunto de indicadores que permiten verificar el cumplimiento de las metas propuestas.

La **evaluación**, por su parte, también realiza una comparación, pero en este caso entre una situación real observada y ciertos criterios valorativos que se determinan de acuerdo a un tipo de escenario que se quiere construir.

¿En qué momentos se realizan?

El **seguimiento** se realiza periódicamente durante la implementación de la política o programa y se circunscribe hasta la etapa de resultados. La **evaluación**, por su parte, se efectúa en un momento puntual, de forma transversal o sincrónica y puede aplicarse antes, durante o una vez finalizada la implementación de un programa o intervención.

¿Quiénes la realizan?

El **seguimiento** es una actividad que realiza el propio equipo de trabajo ya que la información proporcionada permite continuar o modificar el rumbo de la acción. La **evaluación** en cambio puede ser realizada tanto por personal interno como externo a la institución (ya sea consultores, investigadores independientes, universidades u organismos internacionales). También puede efectuarse de manera conjunta, lo que se denomina evaluación mixta.

Con el fin de reforzar las especificidades, puntos de encuentro y diferencias entre la evaluación y el seguimiento, ponemos a disposición un cuestionario. Este pretende brindar una herramienta orientadora que contribuya a la toma de decisión sobre si realizar seguimiento o evaluación en función de aquello a lo que se desea dar respuesta.

Cuestionario orientador: Según la necesidad específica e instancia de la intervención, se requiere ¿Seguimiento o Evaluación?⁸



En función del eje temático plasmado en la primera columna, indique cuál de las dos alternativas se ajusta mejor a sus necesidades de información:

Para este eje temático	¿Se necesita...?	Seguimiento	o se requiere...?	Evaluación
Estado de situación	Conocer el estado de ejecución de la intervención en distintos momentos y espacios territoriales		Comprender las razones por las que la intervención se comporta de determinada manera en contextos específicos	
Desvíos	Detectar los desvíos o ajustar los tiempos de implementación de la gestión		Conocer las causas de los desvíos para rediseñar procesos, mejorar la focalización de la entrega de un producto, su calidad, etc.	
Presupuesto	Conocer el nivel de ejecución presupuestaria		Analizar la relación entre los costos de intervención y los beneficios obtenidos o determinar la conveniencia de su continuidad	
Metas	Conocer periódicamente el estado actual de cumplimiento de las metas de la intervención		Hacer un balance del cumplimiento de los objetivos que generen aprendizajes para la toma de decisiones	

Diferencias entre la evaluación y otras prácticas

Como ya vimos, la evaluación genera valoraciones fundamentadas, es decir, emite un juicio de valor acerca de una intervención pública —ya sea una política, un programa, un plan, un proyecto

⁸ El presente cuestionario se encuentra disponible en formato editable en Anexo 4.

o una acción estatal— que está por realizarse o ya fue realizada. Podemos preguntarnos: *Esta búsqueda de conocimientos ¿qué fines persigue? ¿Qué motiva la realización de la evaluación? ¿Evaluamos porque nos proponemos auditar el trabajo realizado? ¿Para conocer el impacto de lo que hacemos? ¿Es para generar un cúmulo de conocimiento sobre una temática? ¿O es para que un equipo rinda cuentas de lo que ejecutó y la forma en la cual lo hizo?*

Para dar respuesta a estas preguntas realizaremos una diferenciación entre la evaluación y otras actividades relacionadas. Sin embargo, no deben confundirse con la evaluación ya que tienen propósitos diferentes.

Siguiendo a Neirotti (2005), la **auditoría** tiene como propósito garantizar el buen uso de los recursos del Estado en cuanto a la adquisición de los insumos, buscando evitar acciones consideradas negligentes o delictivas. El **control de gestión** acompaña los procesos de conversión de los insumos en productos en cuanto a su calidad y cantidad. La **supervisión**, por su parte, analiza si los procesos se establecen según lo previsto, incorporando actividades de apoyo o asesoramiento. La **evaluación**, en cambio, pone el acento en el aprendizaje, brindando conocimientos sistematizados para mejorar la toma de decisiones y la calidad de las intervenciones públicas.

Como síntesis **podemos afirmar entonces que la evaluación busca el aprendizaje:**

- Para mejorar una intervención pública, generando información que permita tomar mejores decisiones, sea mediante la introducción de los ajustes necesarios, cambios en alternativas o estrategias. Pueden identificarse fortalezas y debilidades que propongan medidas correctivas.
- Para mejorar los efectos de una intervención pública, al analizar los resultados e intentar determinar relaciones de causalidad.
- Para analizar por qué motivo se obtuvieron determinados resultados previstos o imprevistos.
- Para comprender cómo y por qué los resultados se vieron afectados por actividades específicas, contempladas o no previamente.
- Para analizar la evolución respecto la situación inicial, así como los beneficios reales en la población objetivo.

Tipos de Evaluación

En la bibliografía sobre el tema podemos encontrar distintos criterios para clasificar las evaluaciones. Por ejemplo, según el momento en que se evalúa (ex ante, de proceso, ex-post), de acuerdo a quién realiza la evaluación (interna, externa, mixta), o considerando la perspectiva de los involucrados (participativa/no participativa).

Sin desconocer la existencia de estos u otros criterios, en el marco de esta Guía nos focalizamos en una clasificación que toma como punto de referencia el Modelo de Agregación de Valor Público, vinculando cada tipo de evaluación al eslabón de la cadena que se pretende abordar. Esta clasificación posee un carácter ordenador a la hora de diseñar una evaluación ya que nos clarifica la respuesta a la pregunta *¿qué es lo que queremos evaluar?* Responder a esta pregunta requiere de un recorte que no siempre resulta sencillo de realizar. Sobre este aspecto profundizaremos más adelante.

Siguiendo la cadena de valor público, pueden identificarse cinco tipos de evaluación: a) de diseño, b) de procesos, c) de producto, d) de resultados y e) de impactos. A continuación, profundizaremos en cada uno de ellos con un ejemplo que reconstruye objetivos y preguntas de evaluación a partir de experiencias reales:

Evaluación de diseño

La evaluación de diseño permite reflexionar sobre la forma en que una política, programa o proyecto es planteado, analizando principalmente su consistencia y coherencia. Como resultado de la evaluación se espera corroborar la pertinencia del diseño de una intervención pública o, en su defecto, delinear propuestas para mejorarla. Podemos decir que la evaluación de diseño se posiciona sobre toda la cadena de valor público, reconstruyendo el conjunto de la propuesta y su coherencia interna⁹.

En una evaluación de diseño pueden abordarse los siguientes aspectos:

- Si se han realizado los diagnósticos correspondientes al problema que se busca resolver.
- Si la lógica interna de la intervención es adecuada y corresponde a las necesidades sobre la que se pretende intervenir (el problema que justifica la intervención pública).
- Si la justificación de que la intervención fue explicitada y se vincula con el diagnóstico realizado.
- Si los objetivos planteados son congruentes con los problemas identificados.
- Si la formulación de los objetivos es clara, explicitando el resultado esperado.
- Si existe correspondencia entre el objetivo general y sus objetivos específicos.
- Si los recursos planificados son acordes a las actividades propuestas.
- Si los indicadores mantienen correspondencia con aquello que se pretende medir y contienen los medios adecuados para su verificación y las metas a alcanzar.
- Si la intervención pública mantiene una adecuada relación con otras intervenciones, identificando si existe complementariedad, contraposición o duplicidad entre ellas.

⁹ La evaluación de diseño en ocasiones puede confundirse con el análisis de evaluabilidad. La evaluación de evaluabilidad pone el acento en determinar si, así como está diseñada la intervención, es factible de ser evaluada. La evaluación de diseño, en cambio, analiza la intervención en sí misma, respondiendo a interrogantes que permiten determinar si el diseño está orientado al cumplimiento de los objetivos propuestos.

La evaluación de diseño puede realizarse antes, durante o, en ocasiones, luego de la implementación de la intervención. Cuando se realiza **antes** de la implementación de un programa posibilitará su inmediato rediseño. En esta instancia la evaluación se focalizará en reconstruir la cadena de valor, su lógica causal y en el análisis del problema y cómo se ve afectada la población beneficiaria. Cuando se realiza **durante** la etapa de ejecución, podrá permitir un rediseño a tiempo debido a la detección temprana de errores o ante problemas complejos que están en continuo cambio y que pueden estar afectando la implementación y/o el cumplimiento de los objetivos de una política pública. Finalmente, cuando se realiza **después** de la intervención permite evidenciar fallas en la teoría de programa, en el diseño subyacente o en los supuestos iniciales, aportando evidencias para futuras implementaciones.

Ejemplo de Evaluación de Diseño: “Programa de Microcréditos para el Bienestar 2019-2020”.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). Año 2019

Descripción de la política

El programa de Microcréditos para el Bienestar es uno de los programas prioritarios implementados por el gobierno de México en 2019. Está dirigido a personas que tienen pequeños negocios o realizan actividades productivas tradicionales (no agropecuarias) y que habitan en municipios de alta marginación y violencia, y que por diversas causas se encuentran excluidos del financiamiento bancario. El propósito del programa es que estos destinatarios puedan, mediante el financiamiento a tasa cero, lograr asistencia técnica y capacitación para consolidar su actividad productiva.

Objetivo de la evaluación

En México, la normativa que regula la evaluación de programas sociales determina que, durante el primer año de operación de los programas nuevos, deberá llevarse a cabo una evaluación en materia de diseño y un análisis del funcionamiento de los principales

procedimientos empleados por los programas para su operación. Por tal motivo, entre abril de 2019 y junio 2020 se realizó una evaluación de diseño del programa con el propósito de dar una retroalimentación inicial del mismo que sea de utilidad para realizar ajustes a partir de la experiencia en el primer año de operación. Asimismo, durante su ejecución a principios del 2020, cambios normativos en el programa obligaron a actualizar la evaluación de diseño para documentar el proceso de cambio y adaptación del mismo.

Pregunta principal de evaluación

El análisis de diseño de la evaluación se orientó a responder los siguientes bloques de preguntas generales: ¿El diseño del programa responde a los objetivos propuestos y resultados esperados? ¿Qué se propone lograr y cómo lo hace? y ¿A quién está dirigido? ¿Se adaptó la intervención pública a la normativa vigente?

Fuente: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2020).

Se considera pertinente la evaluación de diseño ya que se busca validar la intervención a un año de su implementación y ante cambios ocurridos en la normativa de la evaluación del programa.

Evaluación de procesos

La evaluación de procesos se centra en la fase de implementación propiamente dicha, analizando los avances en la intervención pública y examinando los procedimientos y tareas involucradas en su ejecución. Este tipo de evaluaciones están orientadas a la identificación de los aciertos, desaciertos y posibles dificultades encontradas en el proceso de implementación de la política. Como resultado de la evaluación se espera constatar que las acciones se llevan a cabo de acuerdo a lo planificado o, en su defecto, identificar aquellos aspectos que requieren corregirse para mejorar la implementación de la política. Cabe aclarar que **la evaluación de procesos se diferencia del seguimiento porque no solo monitorea la ejecución de una intervención pública, sino que valora si estos son los adecuados al cumplimiento de los objetivos propuestos.**

La evaluación de procesos puede analizar aspectos tales como:

- La ejecución de las actividades y su cumplimiento en los tiempos previstos.
- Las operaciones de apoyo y cómo estas contribuyen al desarrollo de la intervención pública.
- El cumplimiento de las metas previstas para los distintos indicadores formulados.
- El uso eficiente de recursos e insumos.

Ejemplo de Evaluación de Procesos:
“Evaluación Nacional del Proceso de Continuidad Pedagógica”.
Ministerio de Educación de la Nación.
Año 2020

Descripción de la política

En la Argentina, la suspensión de clases presenciales en todos los niveles educativos fue establecida el lunes 16 de marzo de 2020 y fue extendida, por el Decreto presidencial 297/20 que dispuso el aislamiento social, preventivo y obligatorio. Junto con la suspensión de clases presenciales, el Estado Nacional, las provincias y las instituciones educativas desplegaron un conjunto amplio de acciones para sostener las tareas escolares en los hogares, diseñaron e implementaron iniciativas para viabilizar la continuidad pedagógica y garantizaron que las instituciones sigan abiertas para asegurar el servicio de la alimentación.

Objetivo de la evaluación

En el contexto antes descripto, se realizó una evaluación nacional para obtener información sobre la respuesta del sistema educativo argentino durante la emergencia sanitaria COVID-19. El objetivo fue analizar los procesos de continuidad pedagógica desarrollados a nivel nacional, jurisdiccional y escolar para determinar en qué grado se garantizó el derecho a la educación de los niños, niñas y adolescentes.

Pregunta principal de evaluación

¿Cómo fueron los procesos desarrollados en los distintos niveles de gobierno para garantizar la continuidad pedagógica y dar continuidad educativa en el contexto de suspensión de clases presenciales por la pandemia COVID-19?

Fuente: Ministerio de Educación de la Nación (2020).

Se considera pertinente la evaluación de procesos ya que permite analizar los cambios en las actividades educativas y su capacidad de respuesta ante la irrupción de la pandemia.

La evaluación de producto

La evaluación de producto pone énfasis en el bien, servicio, transferencia o regulación entregada a las personas destinatarias. Como resultado de la evaluación se espera validar el producto final otorgado o, en su defecto, sugerir mejoras. Se nutre para ello de indicadores que miden la cantidad y calidad de los productos producidos por el Estado. Algunos aspectos a considerar:

- La calidad del producto entregado.
- Las percepciones y valoraciones de calidad de las personas destinatarias.
- Los tiempos de entrega.
- La cobertura, es decir, si la intervención alcanza a la población destinataria.

Ejemplo de Evaluación de Producto: “El Plan Nacer y su efecto en la satisfacción de los usuarios de los sistemas de salud provinciales”.

**Ministerio de Salud de la Nación.
Año 2013**

Descripción de la política

El Plan Nacer es un programa que comenzó en el año 2004 para brindar cobertura de salud a madres y niños sin obra social. Se realizó a partir de un esquema innovador de pago por desempeño que proporciona incentivos a las provincias para mejorar los resultados de salud. Se busca generar cambios en la situación sanitaria de mujeres embarazadas y niños menores de 6 años, a través de una mayor cobertura y un aumento en la calidad de las prestaciones de servicios de salud, contribuyendo así al alcance de metas vinculadas a la reducción de las tasas de mortalidad y morbilidad materno-infantil.

Objetivo de la evaluación

Las mediciones de satisfacción de usuarios resultan de gran utilidad para evaluar la eficacia

de una política pública y la percepción de los usuarios respecto de ella, considerando que la satisfacción de los usuarios es uno de los objetivos finales de cualquier política pública de salud. Es por eso que se planteó la presente evaluación, con énfasis en dos objetivos:

- Conocer la perspectiva de la población identificando logros alcanzados y espacios de mejora recorriendo la diversidad en la oferta prestacional promovida por el Plan Nacer.
- Caracterizar los núcleos a partir de los cuales se construye la percepción de calidad.

Pregunta principal de evaluación

¿Cuál es el nivel de satisfacción general de los usuarios del Plan Nacer respecto a los servicios de salud recibidos?

Fuente: Ministerio de Salud de la Nación (2013).

Se considera pertinente realizar este tipo de evaluación ya que el interés está puesto en analizar el producto (servicios de salud) desde una dimensión subjetiva (percepción de los beneficiarios del programa).

Evaluación de resultados

La evaluación de resultados mide los logros intermedios de una intervención pública, asociados a cambios en el comportamiento, estado o actitud de las personas destinatarias como consecuencia de su implementación. También se analizan los resultados (ya sea positivos o negativos) que no fueron previstos o contemplados previamente. Se puede abordar distintos aspectos de una intervención pública:

- El grado de cumplimiento de los resultados que se esperaba alcanzar al momento del diseño.
- Los cambios esperados como resultado de la entrega de los productos.
- La efectividad de la política para alcanzar los objetivos de corto y mediano plazo planteados.

Ejemplo de Evaluación intermedia de Resultados:

“Líneas de subsidios para proyectos de I+D con gestión de la Secretaría de Investigación 2007-2013”.

Universidad Nacional de San Martín.

Año 2014

Descripción de la política

Durante los años 2007 a 2013 y bajo la gestión de la Secretaría de Investigación (SI), en la Universidad Nacional de San Martín se ha ejecutado un conjunto de líneas de subsidios para proyectos de I+D. El objetivo general era promover y fortalecer la producción de nuevos conocimientos en la Universidad.

Objetivo de la evaluación

En el año 2014 se decidió realizar una revisión y valoración acerca del cumplimiento de las

metas y los objetivos previstos por la política de investigación de la UNSAM para subsidios de proyectos de I+D, con el fin de promover ajustes en su diseño y/o fomentar el desarrollo de alternativas de intervención que apunten a la realización de los logros esperados.

Pregunta principal de evaluación

¿Qué resultados han producido las Líneas de Subsidios para Proyectos de I+D con ejecución en la UNSAM en el período 2007-2013? ¿Los mismos son consistentes con los objetivos propuestos desde la política de I+D de la UNSAM?

Fuente: Universidad Nacional de San Martín (2014).

Se considera pertinente la evaluación de resultados debido a que el interés está puesto en obtener una apreciación relativo al alcance o consecuencia inmediata de sus resultados.

Evaluación de impacto

Por último, la evaluación de impacto analiza los cambios más significativos y perdurables de la política implementada y si con la intervención se logró revertir o morigerar las causas del problema identificado originalmente. Tiene como propósito determinar los efectos a través de la identificación de lo que le habría pasado a las personas destinatarias si la intervención pública no hubiese existido. Dicho en otros términos, este tipo de evaluación pone énfasis en los efectos deseados y si estos pueden ser atribuidos a la intervención. Es importante aclarar que este tipo de evaluación conlleva cierto nivel de complejidad en su realización. Debido a que la realidad social es multicausal, en muchas ocasiones es dificultoso aislar los efectos producidos por una intervención y no otras.

Ejemplo de Evaluación de Impacto:
“Asignación Universal por Hijo: alcance e impacto por regiones del país”.
Administración Nacional de Seguridad Social.
Año 2012

Descripción de la política

La Asignación Universal por Hijo (AUH) es una política nacional, que es parte fundamental de una política social cuyos ejes son el abordaje integral, la equidad territorial y el fortalecimiento de las familias como medio para lograr la máxima satisfacción de los derechos de la niñez y la adolescencia entre los que se encuentra el derecho a la obtención de una buena calidad de vida, a la educación y a la salud.

Objetivo de la evaluación

En el año 2012 se decidió realizar una evaluación de impacto de la Asignación Universal por Hijo (AUH) en cada provincia y región del país. Se

propone por un lado avanzar observando las diferencias en su focalización y cobertura. Por otro lado, incorporando una mirada dinámica, se analizarán los impactos en los ingresos del hogar y la participación económica de los miembros del hogar.

Pregunta principal de evaluación

¿Qué impacto tiene la AUH en los distintos ámbitos territoriales de implementación?
¿existen diferencias a nivel provincial?

¿Cuál es el impacto de la AUH en los ingresos del hogar y en la participación económica de sus miembros?

Fuente: Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación (2012).

Se considera pertinente la evaluación de impactos debido a que el interés está puesto en obtener una apreciación relativa al alcance o consecuencias a largo plazo.

Presentamos a continuación un cuadro que condensa la información y pretende brindar orientación en la identificación de los tipos de evaluación según las preguntas formuladas.

Gráfico N° 4. Ejemplos de preguntas frecuentes según tipo de evaluación



Fuente: elaboración propia.

Cabe aclarar que los tipos de evaluación constituyen una guía orientativa. En tanto sistema clasificatorio, responden al énfasis puesto en algún eslabón de la cadena de valor o momento del ciclo de una política pública. Esta identificación no impide la posibilidad de indagar aspectos que respondan a otros elementos de la cadena, en tanto su respuesta contribuya al objetivo general de evaluación. Retomamos el ejemplo de la evaluación de resultados sobre la línea de subsidios para proyectos de I+D de la Universidad de San Martín. En dicha evaluación se indaga sobre los resultados producidos por las líneas de subsidios para proyectos de I+D con ejecución en UNSAM durante 2007-2013. Para responder a esta inquietud se podrían delinear un conjunto de interrogantes, algunos de los cuáles podrán hacer énfasis en algún aspecto del producto (por ejemplo, los plazos y términos de entrega de los subsidios), o del proceso de otorgamiento. En ambos casos, su formulación no implica que la evaluación esté orientada a medir los procesos o productos, sino que su abordaje permitirá dar contexto a la respuesta de por qué se alcanzaron (o no) determinados resultados.

Preguntas clave al momento de evaluar políticas públicas

Antes de iniciar una evaluación pueden surgir algunos interrogantes que al responderlos permitirán analizar la necesidad y oportunidad de realizar la evaluación, o de proponer mejoras en vistas a encararla en un futuro¹⁰.

¿Es posible iniciar una evaluación si el diseño de la intervención está incompleto, es poco claro o no se documentó?

Siempre que iniciamos un proceso de evaluación es necesario reconstruir el diagnóstico que justificó la intervención, los objetivos de la misma y sus resultados esperados. *A priori*, programas con deficiente planificación o escaso registro, pueden resultar más difíciles de evaluar por la falta de parámetros para interpretar los resultados. En estos casos, puede ser necesario reconstruir información sobre aspectos de planificación o diseño de la intervención, en la medida que sea posible acceder a esa información, por ejemplo, a través de informantes clave o documentación relevante para este fin.

¿Cómo abordar una evaluación si no contamos con información consolidada o es deficiente?

Antes de iniciar el diseño de una evaluación es conveniente verificar la existencia de indicadores asociados a los distintos eslabones de la cadena de valor (insumos, productos, resultados e impactos), las líneas de base y las metas. Estos nos permiten detectar desvíos durante la implementación de la intervención, así como valorar el progreso en términos de cumplimiento de objetivos, o la efectividad de sus resultados e impactos.

Cabe aclarar que la ausencia de información puede llegar a condicionar el tipo y diseño de evaluación que pueda implementarse. Será tarea del evaluador analizar cada caso y cómo proceder. Cuando se realizan evaluaciones que miden resultados, es necesario que la intervención haya alcanzado un grado de madurez de modo que produzca información suficiente para llevar adelante esa evaluación. En otras situaciones (en una evaluación que analiza los procesos, por ejemplo) la construcción de indicadores y sus primeras mediciones podrá formar parte del mismo proceso de evaluación.

¿Es posible iniciar una evaluación desconociendo los recursos disponibles para evaluar?

Es fundamental conocer con qué recursos contamos (humanos, económicos, materiales) ya que su disponibilidad puede condicionar decisiones propias del diseño de evaluación (propuesta metodológica, plazos esperados, complejidad del abordaje, etc.) o la calidad de la misma.

¹⁰ Esta sección retoma conceptos del enfoque conocido como Análisis de Evaluabilidad o Evaluación de Evaluabilidad.

¿Tiene sentido iniciar una evaluación sin un conocimiento compartido de qué, parqué y para quiénes evaluar?

Siempre que iniciamos un proceso de evaluación es fundamental explicitar qué se quiere conocer y para qué, ya que estos dos aspectos refieren a la utilidad de los resultados que se esperan obtener y la capacidad real de utilizarlos para influir o recomendar modificaciones en aspectos claves de la intervención. También es importante explicitar las necesidades o expectativas de información de quién solicita la evaluación. Estos elementos son nodales a la hora de pensar la evaluación desde la generación de instancias de aprendizaje concretas y factibles.

ASPECTOS PRÁCTICOS PARA EL DISEÑO DE EVALUACIÓN

III. Los momentos de la evaluación: diseño, ejecución y comunicación de la evaluación

Introducción

En este apartado nos centramos en reconstruir las distintas instancias que componen la realización de una evaluación. Esta se organiza en función de distintos momentos y pasos acompañados de ejemplos y de la explicitación de un conjunto de dudas frecuentes. Estos pretenden ofrecer a los y las lectoras distintos recursos que contribuyan a resolver las inquietudes que surgen en su propio diseño de evaluación.

Momentos y pasos

La evaluación puede organizarse en tres grandes momentos:

MOMENTO 1: El diseño de la evaluación

Este primer momento corresponde con el diseño conceptual y metodológico de una evaluación. En él se especifica qué se pretende evaluar y cómo se planea llevarla a cabo.

Esta instancia de planificación está conformada por un conjunto de pasos. El primero de ellos es el análisis preliminar (Paso 1), que abarca la comprensión en profundidad de la temática a abordar y de la política, programa, proyecto o acción estatal que es objeto de nuestra evaluación en particular.

Los siguientes pasos corresponden a la definición de la evaluación (Paso 2 a 5). Esto implica la identificación, descripción y análisis del problema nodal, la definición de los objetivos, el establecimiento del alcance y por último el recorte de la pregunta central de evaluación.

En concordancia con la instancia anterior, se avanza en la definición de la estrategia de evaluación (Paso 6). Es decir, en el conjunto de decisiones metodológicas que se tomarán para dar respuesta a esa pregunta anteriormente formulada: el tipo de diseño, el enfoque, las técnicas de relevamiento y los indicadores.

Finalmente, el momento culmina con la elaboración de la matriz de evaluación (Paso 7) que resume las decisiones adoptadas en los pasos previos.

MOMENTO 2: La ejecución de la evaluación

Habiendo transcurrido la etapa de planificación de la evaluación, se procede a la construcción de la evidencia empírica, es decir, la instancia de relevamiento de la información necesaria para dar respuesta a las preguntas de evaluación (Paso 8).

Este momento finaliza con el procesamiento y posterior análisis de la información (Paso 9).

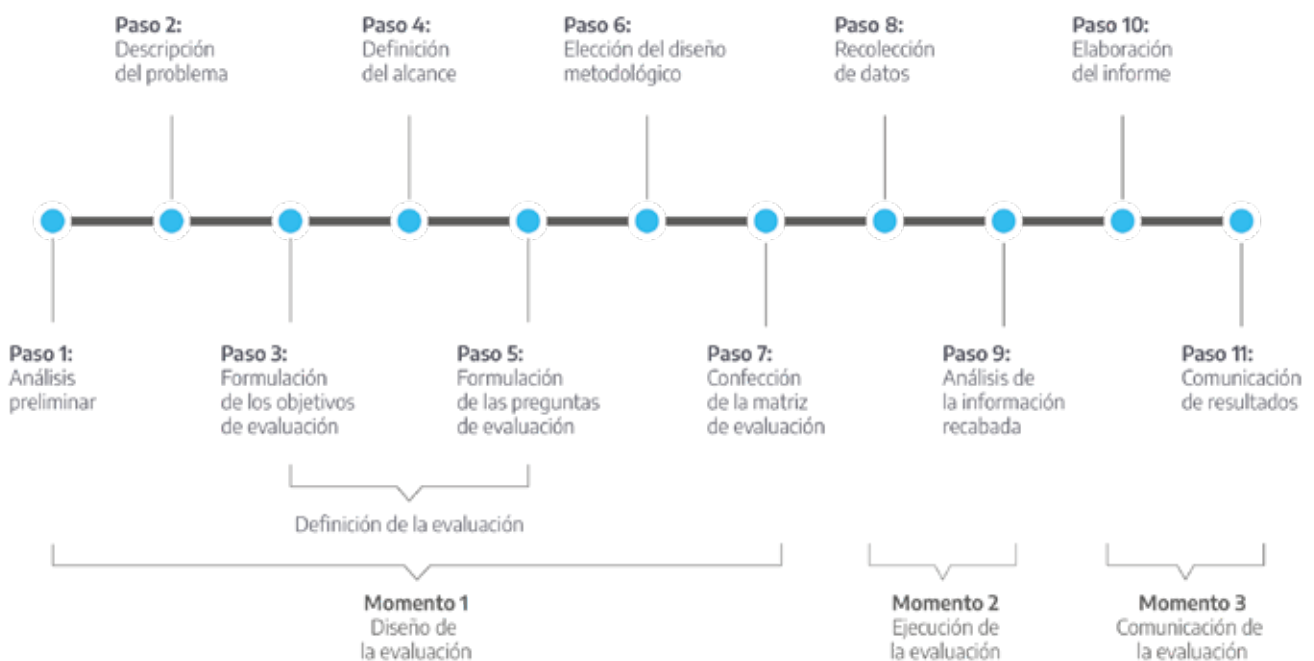
Cabe recordar que la etapa de ejecución no está escindida totalmente del momento del diseño. En ocasiones, el proceso de construcción de evidencia empírica retroalimenta la instancia anterior, generando aprendizajes que permiten ajustar las herramientas de relevamiento, así como el análisis y la interpretación de los datos.

MOMENTO 3: La comunicación de los resultados

En último lugar, se ubica la etapa de construcción y presentación de los resultados de la evaluación. En esta etapa se confecciona el informe en el cual se plasman los principales resultados de la evaluación que dan respuesta a la pregunta formulada (Paso 10).

El momento de comunicación implica también la posterior difusión del informe, instancia en la cual se dan a conocer externamente los principales hallazgos y se deciden los ámbitos y modalidades de publicación correspondientes (Paso 11).

Gráfico N° 5. Pasos y momentos del proceso de evaluación



Fuente: elaboración propia.

A continuación, profundizaremos en cada uno de los pasos que componen cada momento de evaluación.

MOMENTO 1: EL DISEÑO DE LA EVALUACIÓN

Planificar la evaluación equivale a definir los elementos del diseño, por tal motivo nos referiremos a la planificación o el diseño de una evaluación de forma indistinta.

En este primer momento, se plasman los lineamientos que encuadran la posterior realización o ejecución de la evaluación. Está orientada a un conjunto de pasos para definir el estudio evaluativo y comprende desde la realización del diagnóstico inicial hasta la definición de la estrategia metodológica para llevarla a cabo.

El Análisis Inicial

Paso 1. Análisis Preliminar

El análisis preliminar se corresponde con la realización de un análisis comprensivo de la temática a evaluar. Implica un entendimiento profundo de la política, programa o proyecto que es objeto de nuestra evaluación, el conocimiento de las características de la intervención, su contexto de aplicación, así como la identificación de los actores con incidencia en la intervención. Incluye también la construcción de la cadena de valor y la revisión de los conocimientos disponibles sobre el tema. Un buen análisis preliminar facilita formular las preguntas correctas para obtener el tipo de información que se necesita, optimizando tiempo y recursos y asegurando que la evaluación satisfaga las necesidades de las partes interesadas en ella. El análisis preliminar permite comprender todo aquello referido a la intervención pública (política, programa, proyecto) sobre la que se va a realizar la evaluación.

a) Las características de la intervención

Es una **etapa de diagnóstico** en la que se recopila toda la información disponible y estratégica, siendo un paso inicial y sumamente necesario para realizar un enfoque evaluativo adaptado, coherente y ajustado a la situación concreta que queremos abordar. Esto implica entender por qué se inició esa intervención, cuál es el problema al que intentó dar respuesta, cuál fue su diagnóstico y fundamentación, cuáles fueron sus objetivos, quiénes son sus destinatarios, con qué recursos se pensó implementar, en qué plazos, qué indicadores se construyeron y cuáles son las metas y los resultados e impactos esperados.

Recordar que:



Todos los aspectos incluidos en esta instancia están vinculados al momento de la planificación de una intervención. Sin embargo, estos deben ser recuperados o reconstruidos (de no haberse explicitado formalmente) como insumos claves para diseñar la evaluación.

Por otra parte, si pensamos a la planificación como una herramienta para pensar y crear el futuro —como plantea Carlos Matus—, no podemos dejar de reconocer que es altamente probable que una intervención sufra modificaciones que la alejan en mayor o menor medida de lo proyectado o diseñado (Huertas, 1993). Es por eso que esta instancia debe reconstruir también el análisis del contexto y de las características reales que tuvo esa intervención en la práctica.

b) Cadena de valor

Otro paso en el análisis preliminar se refiere a la construcción y explicitación de la cadena de valor.

Como habíamos visto al inicio de esta guía, el modelo de agregación de valor público es un modelo descriptivo que permite entender qué hace el Estado cuando desarrolla sus políticas públicas. El núcleo del modelo lo constituye la cadena de valor público que encadena sus distintos eslabones. El modelo postula que el sector público puede ser entendido como un conjunto de instituciones dedicadas a generar acciones que se entregan a la sociedad.

Este modelo nos permite obtener gráficamente una representación de cómo se espera llegar a los resultados planeados y qué supuestos lo sustentan. Explícita la teoría que subyace a la acción estatal y cuáles son las creencias por las cuáles se asume el logro de los objetivos planteados. Ahora bien, ¿por qué retomamos el concepto de cadena de valor en esta instancia?

Es cierto que la cadena de valor suele o debería ser explicitada al inicio de una intervención pública como insumo fundamental para conceptualizar el proyecto en la etapa de planificación, pero no siempre es así. Por otro lado, al momento de evaluar, esta puede ser revisada o reelaborada.

¿Pero por qué es importante reconstruirla? Sintetizamos a continuación algunos motivos que suelen esgrimirse al respecto:

- Para identificar los supuestos o premisas que pueden usarse de base para delinear el problema a evaluar.
- Para identificar los elementos del programa que son críticos.
- Para construir, en conjunto con los actores participantes, una visión común de las metas a alcanzar.
- Para fundamentar la evaluación.
- Para informar sobre los resultados de una evaluación.

En síntesis, construir la cadena de valor de una intervención contribuye a **generar un análisis preciso del diseño de la intervención**. Basándonos en su estructura lógica y dependiendo del momento del ciclo de la política, nos permitirá cuestionar distintos aspectos vinculados a su desempeño.

Dicho en otros términos, la base de toda evaluación debería siempre incluir la relectura o elaboración de la cadena de valor para entender la lógica del programa y sus supuestos básicos con el fin de enfocar mejor cuál es concretamente la pregunta de evaluación que intentaremos responder y cuáles son los resultados a los que queremos arribar.

A continuación, brindamos algunas **claves a tener en cuenta para la construcción de la cadena de valor**:

- Identificar la cadena lógica del proyecto, el programa o la política o acción estatal. Al identificarla, se coloca cada eslabón dentro de la cadena, plasmándola gráficamente.
- Identificar los supuestos en los que se basa la intervención y contemplarlos dentro del modelo.
- Tanto para construirla como para reconstruirla (si ya fue hecha previamente en la planificación) se aconseja trabajar de atrás para adelante, es decir, partiendo de la meta o impacto esperado e ir desarrollando la relación causal de los eslabones anteriores.

Por otra parte, una vez formulada, podemos realizar algunas preguntas de chequeo que nos permitan confiar en la lógica construida. Por ejemplo:

- ¿El modelo describe en forma precisa a la acción estatal?
- ¿Establece relaciones factibles entre sus componentes?
- ¿Es lógicamente coherente?
- ¿Se definen correctamente todos sus elementos?
- ¿Estamos omitiendo algún elemento en la cadena causal?
- ¿Contempla todos los elementos necesarios?

c) Los actores clave

Otro de los aspectos a contemplar se refiere a la identificación de los **actores clave**. Estos pueden ser personas, grupos u organizaciones con poder de incidencia en la intervención.

La identificación de los actores se nutre inicialmente del mapeo que se realiza en la etapa de planificación. Pero debido a que la participación de los actores puede modificarse, merece ser revisado en esta etapa. Por otra parte, deben tenerse en cuenta, si aún no están contemplados, actores involucrados en la evaluación, por ejemplo, quienes la solicitan o financian, ya que serán estos los principales receptores de los resultados obtenidos.

La importancia de esta reconstrucción radica en la necesidad de promover la participación de los actores clave. Esto le permitirá al equipo evaluador obtener un mejor conocimiento del contexto desde las distintas perspectivas de los actores involucrados, entender en profundidad qué es lo que se quiere lograr, cuáles son los problemas que se encontraron en la ejecución de la intervención, cuáles son los nudos críticos que no se pueden omitir o cuáles son las cuestiones que subyacen al pedido realizado. Otro aspecto importante y no menor es que permite generar mayor receptividad y apoyo hacia los resultados obtenidos, y en consecuencia también mayor proactividad hacia la aceptación de las recomendaciones realizadas, lo que incrementa la utilidad de la evaluación. Otro aspecto a contemplar es que la participación de todos los actores en la evaluación no siempre es factible ni viable, por eso el mapeo contribuye a entender cuáles son los actores prioritarios en función de criterios que se consideren pertinentes, por ejemplo, su rol dentro del proceso de intervención, su relevancia, su predisposición a participar de la evaluación y los recursos que requieren o con los que disponen.

Para el análisis de las partes interesadas existen distintos diseños. Presentamos en el Cuadro N° 1 un ejemplo que puede servir de guía para identificar los actores y su importancia en la evaluación.

En la primera columna consignamos listamos los **actores** (personas, instituciones, organismos, dependencias) involucrados en el proceso.

En la segunda columna los **roles** que ocupan dichos actores, muchos de los cuales participan o han participado previamente de la intervención: financiador, ejecutor de la intervención, beneficiario.

En la cuarta columna, su **relevancia** en el proceso de evaluación, es decir, cuál es la importancia de su participación para que la evaluación se lleve a cabo según lo planificado.

Por último, la **prioridad**, jerarquizando la importancia que tiene la participación de cada actor en el proceso de evaluación.

Cuadro N° 1: Matriz de actores¹¹

Actor	Rol	Relevancia en el proceso	Prioridad (jerarquizada)
Director/a del programa	Dirección de la evaluación	- define objetivos - provee recursos para la evaluación - brinda acceso a documentación del programa - destinatario del informe	
Entidad o actores que gestionan	Gestiona la intervención	- provee insumos materiales para la evaluación	
Grupo destinatario	Destinatarios directos del programa	- permite enfocar el problema en aspectos concretos	
Organismo que financia	Financia la intervención	- define objetivos - destinatario del informe	

Fuente: elaboración propia sobre la base de AEVAL (2007).

d) Conocimientos existentes

Un último aspecto que constituye el análisis preliminar se refiere a los conocimientos existentes sobre el tema de intervención.

Estos pueden provenir de distintas fuentes como investigaciones académicas, artículos en revistas especializadas, materiales metodológicos. Todos ellos permiten ampliar la mirada sobre el tema para diseñar la pregunta de evaluación más acorde a la problemática puntual que se pretende abordar.

Sintetizando, la primera etapa del diseño que corresponde al análisis preliminar o estado inicial es una etapa diagnóstica fundamental que requiere tiempo e involucramiento del equipo evaluador. Su importancia radica en darnos respuesta para precisar qué evaluar, con quiénes contamos, y con qué conocimientos y supuestos partimos para hacerlo. Es decir, es nuestro punto de partida para delimitar y definir nuestra evaluación.

¹¹ La matriz se encuentra disponible en formato editable en el Anexo 4.

Presentamos a continuación un ejemplo de evaluación que servirá de hilo conductor a los distintos momentos y pasos que conforman el proceso:

Ejemplo:

Evaluación del Programa Telesalud: Experiencia de los/as usuarios/as de los equipos de salud y de pacientes (Ministerio de Salud, 2020)

Análisis preliminar

En el contexto de la pandemia por COVID-19, en Argentina se declara la emergencia sanitaria. Ante esta situación, el Ministerio de Salud de la Nación (MSN) adopta estrategias para fortalecer la capacidad de respuesta del sistema de salud, garantizar el acceso a los servicios de salud y la continuidad de los cuidados de la población.

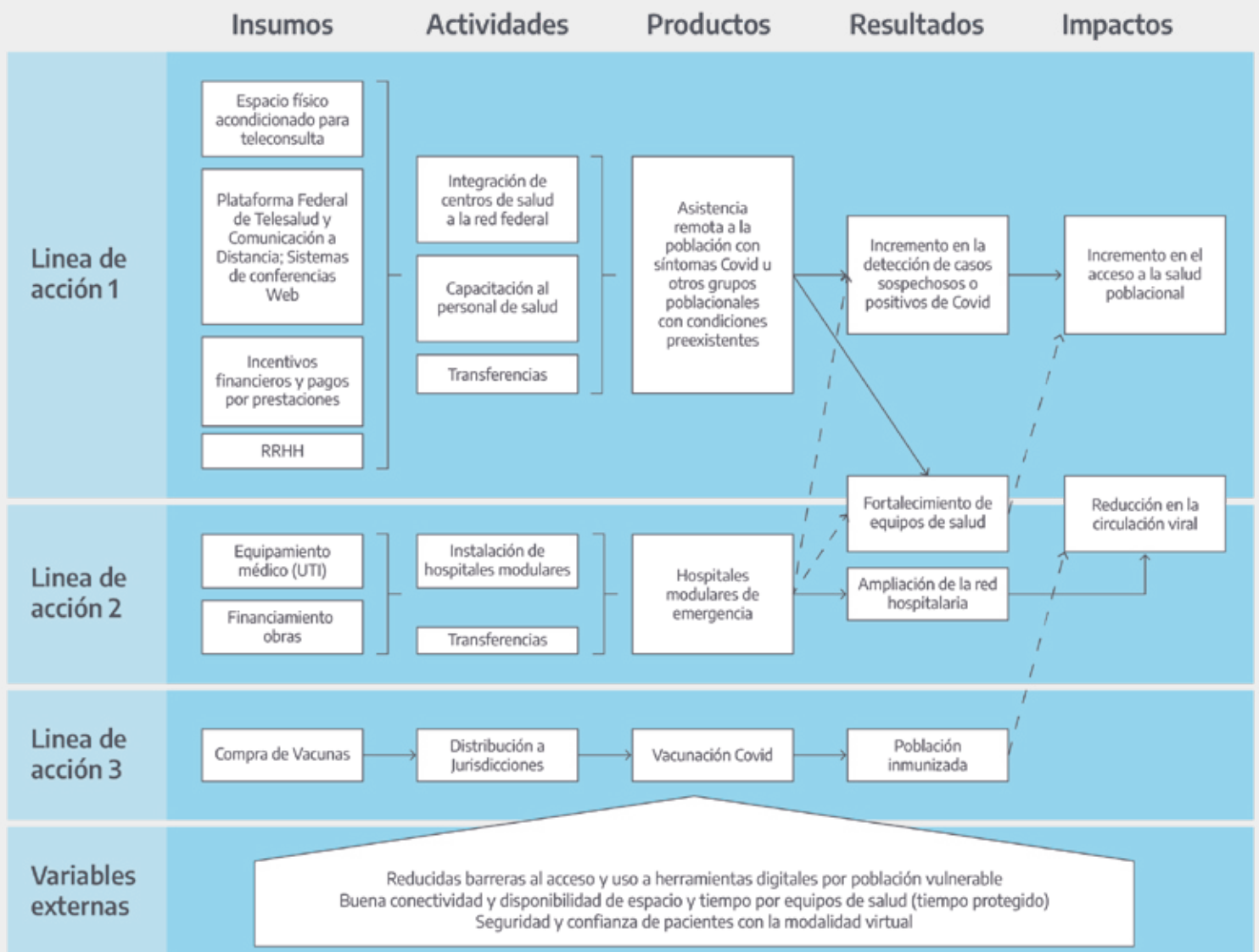
En este marco, se implementa el Programa de Telecovid y se refuerza el sistema de teleasistencia, permitiendo la realización de consultas a distancia con los equipos de salud a través de llamadas telefónicas o videollamadas.

El principal objetivo es la pronta atención a distancia de casos sospechosos o confirmados de COVID-19, así como promover las consultas para otros grupos poblacionales (niños, niñas y embarazadas) y otras condiciones de salud como pacientes con enfermedades crónicas no transmisibles, de modo tal que se eviten traslados innecesarios a centros asistenciales y sostengan los cuidados esenciales de la salud.

Para implementar esta política se pone a disposición la Plataforma Federal de Telesalud y Comunicación a Distancia y el sistema de conferencias web para la realización de las teleconsultas las cuales podrán ser de segunda opinión profesional, intra e inter jurisdiccional, sincrónicas o asincrónicas; y de primera opinión, que posibilita la asistencia y seguimiento remoto de paciente en domicilio. Además, se pone a disposición el equipamiento para la confección de nodos de Telesalud, y el pago de incentivos financieros y por prestación de servicios.

A modo ilustrativo se procede a reconstruir la cadena de valor de la intervención en conjunto con otras acciones en el marco de la pandemia COVID-19.

Los momentos de la evaluación: diseño, ejecución y comunicación de la evaluación



Fuente: Elaboración propia en base a Ministerio de Salud (2020).

El análisis preliminar incluye también la reconstrucción de los actores clave, entre los que podemos mencionar: Ministerios de Salud nacional y provinciales, hospitales de diferentes niveles de complejidad, centros de atención primaria, institutos, facultades y escuelas públicas de medicina, equipos de salud, y usuarios del sistema de salud. Entre ellos, resultan relevantes los equipos de salud y establecimientos de salud, y los pacientes por su rol como usuarios del sistema Telesalud. Dar participación a los equipos de salud y establecimientos en el estudio evaluativo permite conocer su experiencia en el uso del sistema para brindar asistencia y seguimiento a los pacientes mediante la telemodalidad. Respecto de los pacientes, su participación permite conocer la calidad de los servicios brindados.

Por otra parte, debe contemplarse la revisión de antecedentes u otras experiencias que enriquezcan la comprensión de la problemática.

Fuente: Ministerio de Salud, Dirección de Monitoreo y Evaluación de la Cobertura de Salud. Coordinación de Telesalud. Secretaría de Equidad en Salud (2020). Primera Encuesta Nacional de Telesalud Experiencias de los/las usuarios/as de los equipos de salud y de pacientes.

Recapitulando



Antes de continuar al próximo paso deberías haber respondido las siguientes preguntas:

- ✓ ¿Cuál es el problema que la intervención busca dar respuesta?
- ✓ ¿Qué causas se identificaron?
- ✓ ¿Cuáles son los objetivos de la intervención?
- ✓ ¿Con qué recursos cuenta la intervención?
- ✓ ¿Qué productos ofrece la intervención?
- ✓ ¿Cuáles son los resultados e impactos que se espera obtener?
- ✓ ¿Quiénes son los destinatarios?
- ✓ ¿Cuáles son los actores clave de la intervención? ¿y de la evaluación?
- ✓ ¿Qué se sabe de otras experiencias de implementación?

La definición de la evaluación

La definición de la evaluación está conformada por cuatro pasos. El recorte del **problema**, la delimitación de los **objetivos**, la definición del **alcance** y, por último, la precisión de la **pregunta** de evaluación.

Paso 2. Descripción del problema

La explicitación del **problema** de evaluación es el primer paso para ajustar correctamente los objetivos y el recorte de la pregunta que guiarán el estudio evaluativo. Corresponde a la instancia en la cual, en función del análisis preliminar realizado, comenzamos a acotar qué es lo que concretamente va a ser el **objeto** de nuestra evaluación.

Recordar que:



No debe confundirse el problema de la intervención con el problema de evaluación.

El **problema de evaluación** se identifica con la necesidad de evaluar: resultados inesperados, fallas identificadas en alguna parte del proceso, resultados satisfactorios que motiven identificar aspectos a replicar en otras situaciones, etc.

Cabe aclarar que el “problema” en esta instancia no refiere necesariamente a una situación actual insatisfactoria y su consecuente propuesta de mejora (como sucede al plantear el problema de intervención). Si bien puede orientarse, por ejemplo, a analizar resultados no previstos de una acción estatal para revertirlos, no se acota solamente a ello.

Una evaluación puede estar orientada por una problemática, pero también por la necesidad de profundizar sobre determinados procesos, validar la pertinencia de determinadas actividades, o motivada por un caso que ha resultado ser exitoso y se desea profundizar los conocimientos para aportar aprendizajes en futuras intervenciones.

El problema debe ser planteado de forma tal que sea factible de ser medido empíricamente. Para ello, es importante caracterizar cuáles son los aspectos o dimensiones del problema, para poder precisar correctamente.

Ejemplo:

Evaluación del Programa Telesalud: Experiencia de los/as usuarios/as de los equipos de salud y de pacientes (Ministerio de Salud, 2020)

Descripción del problema

Con el propósito de garantizar el éxito y continuidad de la implementación del programa, y de orientar las decisiones de mejora e inversiones a realizar surgió la necesidad de conocer la experiencia de los y las usuarios/as de los equipos de salud que trabajan en la modalidad de teleasistencia así como de pacientes que accedieron a esta modalidad de consulta. Se buscaba generar conocimiento sobre lo que experimentaron, por un lado, los y las usuarios/as pacientes en sus interacciones con el sistema de salud a través de la modalidad de teleconsulta, y por otro, conocer las experiencias de los y las usuarios/as de los equipos de salud al brindar asistencia y seguimiento a través de esta modalidad de trabajo.

Recapitulando



Antes de continuar al próximo paso deberías haber respondido las siguientes preguntas:

- ✓ ¿Por qué se quiere evaluar la intervención pública?
- ✓ ¿Qué necesidad de información se quiere resolver?

Paso 3. Formulación de objetivos de evaluación

Los objetivos expresan aquello que queremos lograr como resultado de la evaluación. Por un lado, deben mantener concordancia con el problema anteriormente formulado. Por el otro, deben expresar aspiraciones alcanzables.

Un error habitual consiste en definir objetivos muy ambiciosos, que exceden a los recursos, los plazos y/o las posibilidades reales con las que se cuenta para llevar a cabo la evaluación.

Por ejemplo, cuando se pretende medir el impacto de una política a nivel nacional y, ya sea por razones políticas, por falta de recursos, por definiciones metodológicas o por razones propias de su implementación a nivel regional, esto no sea posible.

Para formular objetivos que puedan ser cumplidos deben redactarse:

- De manera simple y precisa.
- Con lenguaje claro, sin lugar a ambigüedades.
- Expresando el resultado esperado (la situación que se pretende resolver).
- Expresando la población sobre la que se aplica (para quiénes).
- Con recorte espacio temporal.

Recordar que:

El objetivo de la evaluación:



- refiere a la evaluación, no a la intervención pública sobre la que se realiza
- debe guardar relación con el problema planteado
- debe ser factible de cumplirse

Ejemplo:

Evaluación del Programa Telesalud: Experiencia de los/as usuarios/as de los equipos de salud y de pacientes (Ministerio de Salud, 2020)

Formulación de Objetivos

En línea con el problema declarado en el paso anterior, el estudio evaluativo presentó un doble objetivo orientado a captar las experiencias y percepciones de los usuarios del sistema (pacientes y equipos de salud) y sus distintas dimensiones:

- I. Caracterizar la experiencia de la implementación de Telesistencia desde la perspectiva de los y las usuarios/as pacientes:
 - I.a. Conocer sus percepciones sobre esta modalidad de consulta.
 - I.b. Describir la interacción entre el servicio de salud y el paciente durante la teleconsulta.
 - I.c. Evaluar la calidad de la atención desde la perspectiva de los y las usuarios/as.
- II. Caracterizar la experiencia de la implementación de Telesistencia desde la perspectiva de los y las usuarios/as de los equipos de salud:
 - II.a. Conocer sus percepciones sobre esta modalidad de trabajo.
 - II.b. Describir su vínculo con la modalidad de telesistencia, la capacitación y uso de tecnologías en la práctica cotidiana.
 - II.c. Evaluar la calidad de la atención desde la perspectiva de los equipos de salud.

<h2 style="text-align: center;">Errores frecuentes¹²</h2> <p style="text-align: center;"><i>en la formulación de objetivos de una evaluación</i></p>		
<p>Consideremos un supuesto programa de capacitación laboral de primer empleo. El mismo tiene como objetivo brindar herramientas informáticas a jóvenes de entre 17 y 24 años que hayan finalizado sus estudios secundarios y estén en la búsqueda de su primer empleo. Las capacitaciones se realizan trimestralmente en ciudades donde se observan elevadas tasas de desempleo juvenil. Luego del primer año de la implementación del programa, se desea obtener una apreciación del grado de cumplimiento de los objetivos en términos de inserción laboral de sus beneficiarios. Se han formulado un listado de objetivos de evaluación:</p>		
Objetivo 1: Capacitar a 50 jóvenes de cada Municipalidad en uso de computadoras ✘	➡	El objetivo debe ser de la evaluación, no de la intervención
Objetivo 2: Analizar la satisfacción de los destinatarios sobre la capacitación recibida ✘	➡	Inconsistencia problema-objetivo: No existe relación entre el problema identificado y el objetivo de la evaluación. Este objetivo no aporta a la comprensión del problema formulado.
Objetivo 3: Estudio de los resultados del programa ✘	➡	Objetivo mal formulado: El objetivo no expresa aquello que se desea alcanzar. La elección del verbo infinitivo refiere a qué es lo que deseamos obtener como resultado de la evaluación.
Objetivo 4: Identificar cómo hubiese sido la situación de los participantes si no hubieran aplicado al programa ✘	➡	Objetivo no factible, ambiguo o poco preciso: El objetivo debe expresar una situación posible y real que pueda ser puesta a prueba en la evaluación
Objetivo 5: Analizar las principales causas del elevado nivel de desempleo entre los jóvenes ✘	➡	La evaluación es un tipo de investigación aplicada: El objetivo de evaluación trasciende la búsqueda de conocimiento. Persigue aprendizajes que mejoren las intervenciones públicas.
Objetivo 6: Analizar la efectividad del programa de capacitación en relación a la inserción laboral de los beneficiarios ✔ Objetivo 7: Indagar los principales problemas en la implementación del programa ✔	➡	Los objetivos propuestos son factibles, guardan relación con el problema planteado y expresan el propósito de la evaluación.

¹² A partir de la experiencia en las capacitaciones y asistencias técnicas realizadas por el equipo de la DNFCG, el recurso "Errores frecuentes" retoma las principales dificultades encontradas en el proceso con el fin de fortalecer el entendimiento de los puntos críticos del diseño de una evaluación.





Objetivo General y Específicos

Toda evaluación cuenta con un objetivo general y objetivos específicos. El objetivo general expresa el interés principal de la evaluación y responde a la pregunta *¿Para qué se está evaluando?* Los objetivos específicos se refieren a distintos aspectos que contribuyen al cumplimiento del objetivo general, por lo que no pueden ser más amplios y abarcativos que este.



Recordar que:

Los objetivos específicos abordan aspectos del objetivo general por lo que no deben excederlo, y deben guardar coherencia con el mismo.

Errores frecuentes		
<i>en la formulación de objetivos específicos</i>		
Siguiendo con el ejemplo anterior. Se han planteado los siguientes objetivos: Objetivo General: <i>Indagar los principales problemas en la implementación del programa</i> y se han planteado los siguientes objetivos específicos:		
Obj. Esp. 1: Analizar la efectividad del programa de capacitación ✘		El objetivo específico excede al objetivo general, y el mismo podría plantearse como objetivo general
Obj. Esp. 2: Describir los canales de comunicación utilizados en la difusión de los cursos ✘		Los objetivos específicos abordan aspectos o dimensiones del objetivo general y contribuyen a alcanzarlo. Deben guardar correspondencia con el objetivo general formulado.
Obj. Esp. 3: Categorizar los problemas en la implementación según orden de importancia ✘		El objetivo enunciado coincide con el objetivo general en su nivel de agregación

Recapitulando



Antes de continuar al próximo paso deberías haber respondido las siguientes preguntas:

- ✓ ¿Qué nos proponemos con esta evaluación? (objetivo general)
- ✓ ¿Es un objetivo claro? → La mejor forma de corroborarlo es chequear entre distintos actores si comprenden el objetivo en el mismo sentido que fue formulado
- ✓ ¿Guarda relación con el problema planteado?
- ✓ ¿Qué aspectos o dimensiones deberíamos contemplar para el cumplimiento del objetivo general? (objetivos específicos)
- ✓ ¿Los objetivos específicos guardan relación entre sí? ¿guardan relación con el objetivo general?
- ✓ ¿Todos los objetivos son alcanzables? ¿Es factible cumplirlos en el marco de la evaluación propuesta?

Paso 4. Definición del alcance

El alcance se refiere a la delimitación o recorte de la evaluación. Considerando el problema y los objetivos y contemplando los recursos y tiempos disponibles, una de las instancias del diseño se vincula a especificar hasta dónde llegan los resultados obtenidos: es el acto de acotar la evaluación.

Nos referimos principalmente al:

- **Alcance temporal:** es el recorte del periodo de tiempo en el que se realizará la evaluación, explicitando las razones del mismo. Podría estar asociado a un hito que se manifestó en ese periodo de tiempo (ejemplo, al evaluar una política, tomando solo el periodo de pandemia) o un recorte temporal asociado a una situación particular en la ejecución de un proyecto (por ejemplo, momento a partir del cual se amplió la base de beneficiarios de un programa).
- **Alcance territorial:** es el recorte vinculado al área geográfica sobre la que se va a aplicar la evaluación. Ya sea por la necesidad de focalizar en un área o región o por la imposibilidad, en muchas ocasiones, de evaluar todo el ámbito espacial de una intervención, se puede decidir evaluar una selección o recorte territorial de la intervención (una provincia, conjunto de municipios, etc.). Supongamos, por ejemplo, que cierto programa de capacitación presenta particularidades en un espacio territorial determinado (por ejemplo, en ciertos territorios en donde los beneficiarios del programa tienen que trasladarse considerablemente para participar de una capacitación presencial). En este caso, puede decidirse acotar la evaluación a aquellas localidades que presentan estas características y no al conjunto del territorio nacional.

- **Relevancia de la medida:** en una intervención que implique un conjunto amplio de acciones, se puede poner foco en aquellas que se consideran más importantes o prioritarias. Por ejemplo, un programa que implique distintas líneas de acción (entrega de bienes, obras de infraestructura, capacitación) puede acotarse la evaluación a algún componente en particular o a alguna de las líneas de trabajo consideradas como más relevantes.



Recordar que:

La definición del **alcance** nos permite delimitar estratégicamente la evaluación ya que obliga a hacer foco en aspectos nodales del problema identificado.

Las decisiones del recorte —espacial, temporal, temático— están en íntima relación con el diagnóstico e identificación del problema realizado. Asimismo, permite diseñar una evaluación que sea factible de ser llevada a cabo y finalizada, en consonancia con los recursos humanos, monetarios y temporales con los que se dispone para desarrollarla.

Otro aspecto importante es determinar cuál es la **unidad de análisis de la evaluación**. La unidad de análisis es el *“tipo de objeto acerca del cual se buscan informaciones en una investigación”* (Marradi et al., 2007). Pueden ser personas, pero también grupos, territorios, objetos, entidades como ser hogares, organizaciones civiles, empresas, gobiernos provinciales, regulaciones, entre otros. Dentro de una evaluación podrá existir más de una unidad de análisis. Si bien su definición cobra relevancia durante la etapa del diseño metodológico y del instrumento de relevamiento, su pronta identificación permitirá reducir inconsistencias a la hora de definir el enfoque propuesto.

Ejemplo:

Evaluación del Programa Telesalud: Experiencia de los/as usuarios/as de los equipos de salud y de pacientes (Ministerio de Salud, 2020)

Alcance

El recorte del estudio evaluativo atiende a las particularidades del programa como son su reciente implementación, despliegue territorial a través de la Red Nacional de Salud, y del contexto actual que requirió ajustar la encuesta a una modalidad virtual autoadministrada de todos los usuarios del programa

Para lograr los objetivos planteados, el estudio evaluativo definió el siguiente recorte:

- **Temporal:** Periodo 2020.
- **Territorial:** Nacional.

La **unidad de análisis** en este caso son los usuarios del sistema de Teleconsulta (pacientes y equipos de salud) que utilizaron el servicio durante el año 2020 en todo el territorio nacional.

Errores frecuentes <i>en la delimitación del alcance de la evaluación</i>		✕
<p>O 1: Analizar la efectividad del programa de capacitación</p>	➔	<p><i>¿La efectividad en relación a qué aspecto? ¿Vamos a analizar todos los aspectos de ese programa o focalizarnos en un eje relevante (resultados en puestos de trabajo creados, en jóvenes que terminaron el proceso de capacitación, en el sostenimiento de un trabajo en el tiempo)? (recorte por relevancia de la medida)</i></p> <p><i>La definición anterior nos permitirá precisar también cuál será nuestra unidad de análisis ¿los alumnos que cursaron? ¿aquellos que obtuvieron empleo posterior?</i></p> <p><i>¿Desde el lanzamiento del programa o alguna cohorte en particular? (recorte temporal)</i></p> <p><i>¿Toda el área de aplicación del programa o alguna región en particular? (recorte espacial)</i></p>

Paso 5. Formulación de la pregunta principal y secundarias

El último paso en la definición de la evaluación es el planteo de las **preguntas de evaluación**. La formulación de la pregunta general de evaluación es una instancia de suma importancia ya que esta guía el estudio y orienta el tipo de respuesta a la que la evaluación pretende arribar. A partir de la pregunta general se desprenden nuevas preguntas (subpreguntas o preguntas secundarias). El equipo evaluador se acercará a los objetivos de la evaluación respondiendo a cada una de las preguntas formuladas. Por lo tanto, las preguntas (principal y subpreguntas) deben mantener coherencia y correspondencia con los objetivos (general y secundarios) y el problema antes formulado.

Recordar que:



La pregunta es aquel interrogante al que nos proponemos dar respuesta en el marco de una evaluación. Una evaluación resultará exitosa, entre otros aspectos, si logra dar respuesta, con evidencia empírica, a aquella pregunta que nos propusimos responder.



Por esta razón, la pregunta se constituye en un eje ordenador fundamental que estructurará todo el diseño y posterior ejecución de la evaluación.

Desde un punto de vista metodológico, las preguntas de evaluación permiten acotar la evaluación a los aspectos más importantes. La naturaleza de la pregunta-guía determinará cuál será el tipo de evaluación más adecuada en cada caso (evaluación de **diseño**, de **procesos**, de **productos**, de **resultados** o **impacto**) y su enfoque metodológico —**cualitativa**, **cuantitativa** o **mixta**—. Es decir, la naturaleza de la pregunta de evaluación va a determinar el tipo de evaluación a desarrollar.

¿Cómo deben ser las preguntas de evaluación?

La formulación de preguntas debe respetar un conjunto de condiciones:

- Las preguntas deben ser claras, específicas y emplear términos que puedan ser definidos correctamente. Esto evitará imprecisiones y la utilización de recursos innecesarios para abordar la pregunta formulada.
- Deben ser factibles, por lo que es recomendable evitar preguntas en las cuales la información para responderlas es muy pobre, o difícil de obtener. También deberían descartarse aquellas en las que no se conoce adecuadamente las relaciones de causalidad existentes.
- Deben responder a las necesidades de quien encarga la evaluación.
- Deben ser suficientes, en el sentido de la cantidad de evidencias que permitan obtener.
- Deben ser objetivas, es decir, que las preguntas no deben asumir el conocimiento de la respuesta con anticipación.

Errores frecuentes		
<i>en la formulación de las preguntas de evaluación</i>		
<p><i>Objetivo: Analizar la efectividad del programa de capacitación en términos de empleo creado.</i></p> <p>Pregunta 1: ¿Qué porcentaje de participantes consiguen trabajo a los primeros 6 meses de finalizada la capacitación? ✓</p> <p>Pregunta 2: ¿Cuál es la satisfacción de los participantes con el contenido del curso? ✗</p>		
<p><i>Objetivo: Indagar los principales problemas en la implementación del programa.</i></p> <p>Pregunta 1: ¿Cuál es el nivel de deserción en las capacitaciones? ✗</p> <p>Pregunta 2: ¿Cuáles son los principales problemas evidenciados por los ejecutores del programa? ✓</p>		<p><i>Preguntas desconectadas de los objetivos: Las preguntas de evaluación deben guardar coherencia con los objetivos de evaluación</i></p>

<p><i>Objetivo: Conocer la percepción de los usuarios con el programa de capacitación.</i></p> <p>Pregunta 1: ¿Cuál es su nivel de satisfacción con la carga horaria de la capacitación? Indique en una escala del 1 al 10 ✘</p> <p>Pregunta 2: ¿Cuál es el nivel de satisfacción de los participantes con la propuesta de capacitación (carga horaria, contenido, etc.)? ✔</p>	➔	<p><i>Confundir preguntas de recolección de información con preguntas de evaluación: Las preguntas de evaluación no son las que se harían a los entrevistados sino a las que guían el proceso de evaluación.</i></p>
---	---	--



Recordar que:

Las preguntas deben dialogar con los objetivos de evaluación.

Tipos de preguntas

Al formular las preguntas de evaluación se debe prestar atención al tipo de pregunta que se formulan porque a partir de estas el evaluador selecciona el diseño de evaluación más apropiado. Las preguntas pueden clasificarse en tres tipos: preguntas descriptivas, normativas, y de causa-efecto (Morra Imas y Rist, 2010)

Preguntas descriptivas

A través de este tipo de preguntas se busca describir o comprender un producto, los procesos, las actividades, las valoraciones o percepciones de actores, los resultados alcanzados, etc. A través de la misma se determina **lo que es**. Veamos algunos ejemplos:

¿Cuáles son los procesos críticos de la intervención? ¿Cuáles son las principales dificultades en la implementación de la intervención? ¿Qué cambios se observaron en la cobertura y calidad del producto distribuido? ¿Qué resultados o cambios se evidencian?

Preguntas normativas

Las preguntas normativas, en cambio, comparan lo que es con lo que **debería ser**, por ejemplo, respecto a una meta, un objetivo, o un estándar. Por lo general, para responderlas es necesario contar con un sistema de indicadores, y con objetivos y metas definidos. Veamos algunos ejemplos: *¿El programa distribuyó los productos a la población objetivo y en tiempos previstos? ¿Se ha respetado la ejecución presupuestaria? ¿Se están logrando los resultados planificados?*

Preguntas de causa-efecto

El último tipo de preguntas la constituyen las preguntas de causa-efecto. Mediante las mismas se intenta medir los cambios o efectos debidos a la intervención, sean de resultado o impacto.

A menudo, se las suele confundir con las preguntas descriptivas, ya que una pregunta descriptiva también puede indagar en los resultados de una intervención. A diferencia de estas, no se pregunta cuáles son los resultados o cambios observados sino cuáles de ellos se deben a la intervención y no a otros factores. Por ejemplo: *¿En qué medida la intervención contribuyó a mejorar las condiciones de vida de la población objetivo? ¿Se evidencian cambios en aquellas regiones donde el programa se implementó?* Debido a que la atención está centrada en dilucidar el efecto atribuible a la intervención se requiere de un diseño apropiado que permita distinguir los cambios que se deben a la misma y no a otros factores.

Ejemplo:

Evaluación del Programa Telesalud: Experiencia de los/as usuarios/as de los equipos de salud y de pacientes (Ministerio de Salud, 2020)

Preguntas de Evaluación

En relación a los objetivos de evaluación planteados se formularon las siguientes preguntas de evaluación:

- I. ¿Cómo fue la experiencia de los y las usuarios/as pacientes en el uso de la teleconsulta?
- II. ¿Cómo fue la experiencia de los y las usuarios/as de equipos de salud en el uso de la teleconsulta?

Ambas preguntas formuladas son de tipo descriptivo ya que su interés está puesto en caracterizar la experiencia de los usuarios y equipos de salud.

Recapitulando



Antes de continuar al próximo paso deberías haber respondido las siguientes preguntas:

- | | |
|---|---|
| ✓ | ¿Las preguntas son...? <ul style="list-style-type: none">✓ Claras✓ Factibles✓ Suficientes✓ Objetivas✓ Responden a las necesidades de los actores involucrados |
| ✓ | ¿Las preguntas mantienen relación con los objetivos formulados? ¿Es posible vincular cada pregunta a cada uno de los objetivos de evaluación? |

La estrategia metodológica de evaluación

Paso 6. Elección del diseño metodológico: diseño, enfoque y técnicas de relevamiento y análisis. La construcción de los indicadores

Este paso consiste en la definición de la estrategia metodológica para abordar las preguntas de evaluación y dar respuesta a las mismas. Comprende también la fase de identificación y formulación de indicadores que permitirán medir aspectos de las preguntas formuladas.

El diseño de evaluación

Como primer paso posterior a la elaboración e identificación de los distintos tipos de preguntas, se selecciona el diseño de evaluación más apropiado para abordarlas. Existen tres tipos de diseños: los diseños experimentales, los cuasi experimentales, y los no experimentales. Cada uno de ellos cobra mayor relevancia según el tipo de pregunta antes formulada. Por lo general, para responder las preguntas de causa-efecto, se sigue un diseño experimental o cuasiexperimental. En las preguntas descriptivas se suele utilizar un diseño no experimental y en algunos casos cuasi-experimental. Para las preguntas normativas suele utilizarse un criterio similar a las descriptivas, con la diferencia que se lo compara con estándares valorativos previos.

Veamos a continuación cada tipo de diseño y su vínculo con los distintos tipos de pregunta en más detalle:

En el **diseño experimental** se analizan relaciones de causa-efecto con el objetivo de demostrar que el resultado analizado es atribuible al factor previsto y no a otro u otros factores externos. El requisito fundamental para concluir que existen relaciones de causa-efecto se vincula a la aleatorización en la selección de los participantes, lo que significa que no existe algún tipo de sesgo o arbitrariedad en la elección de los mismos.

A partir de la selección al azar, se conforman dos grupos: un grupo de análisis que recibe la intervención y un grupo denominado de control que no la recibe. La distribución de individuos de manera aleatoria tiende a generar grupos homogéneos en variables relevantes para el estudio (por ejemplo, en edad, su distribución por género, nivel educativo, distribución geográfica, y presumiblemente de otros factores), que solo se diferencian por el tipo de “estímulo” al que están “expuestos”, es decir, un grupo participa de la intervención pública y el otro no. Esto permitirá a posteriori comparar resultados entre ambos grupos y determinar si la presencia de dicho estímulo —la participación en el programa, plan o política— genera algún tipo de efecto en la población analizada.

El diseño experimental suele implicar una serie de dificultades para su aplicación. Algunas de ellas se refieren a cuestiones operativas o de implementación, como puede ser obtener un listado previo de los potenciales participantes a través del cual se realiza una selección aleatoria, o garantizar la permanencia de los sujetos durante toda la fase de evaluación. Otras se refieren a cuestiones políticas o también éticas, como puede ser la decisión de definir dentro de un universo de destinatarios, quienes serán efectivamente beneficiarios de un programa o quiénes serán excluidos del mismo.

Este tipo de diseño es utilizado generalmente para responder preguntas de causa-efecto, donde el interés está en demostrar que el resultado analizado se debe a la intervención y no a otro u otros factores externos que puedan influir en el programa o en los resultados del mismo.

Los **diseños cuasiexperimentales, o modelo explicativo**, incluyen un abanico más amplio de posibilidades que el diseño experimental. El diseño cuasiexperimental más básico es muy similar al experimental en su dinámica de realización, en el sentido que se constituye un grupo de tratamiento o análisis y otro de control (o también llamado grupo de comparación). La diferencia principal con respecto al diseño experimental radica en la modalidad de selección de los participantes, que no son elegidos de manera aleatoria.

Sin embargo, se intenta conformar los grupos por sujetos los más homogéneos posibles en relación a variables consideradas relevantes para el estudio (edad, composición según sexo, educación, etc.). A la hora de seleccionar los grupos se recomienda hacerlo con antelación a la intervención (selección *ex ante*) aunque en muchas ocasiones esto no es posible. En esos casos, se trabaja con grupos seleccionados *ex post*.

Dada la modalidad de selección de los participantes, en este tipo de estudios se limita la posibilidad de afirmar relaciones de causa-efecto. Sin embargo, suelen ser más factibles de realizar, permitiendo avanzar igualmente en afirmaciones sobre probables causas de determinados fenómenos y en un conjunto de aprendizajes al respecto.

Dentro de los diseños cuasi-experimentales encontramos distintos tipos de estudios como, por ejemplo: a) *Diseño de comparación no equivalente previa y posterior*, que compara los cambios a lo largo del tiempo en la variable de interés entre participantes y no participantes antes y después de la intervención. Es decir, calcula el cambio esperado en la variable de interés entre el período posterior y anterior a la implementación del programa en el grupo de tratamiento, menos la diferencia esperada en la misma variable para el grupo de control en igual período de tiempo; b) *Diseño de comparación no equivalente solo posterior*, que compara los resultados entre grupo de tratamiento y control recurriendo solamente a datos luego de implementada la intervención; c) *Diseño sin grupo de comparación antes y después*,

que compara los cambios en la variable de interés entre dos puntos de tiempo, uno posterior a la intervención con aquella observada antes de ella, centrándose solamente en el grupo de tratamiento; d) *Diseño de series de tiempo*, similar al anterior aunque se realizan varias mediciones antes como después de implementada la intervención resultando útil para observar cambios de tendencia; e) *Pareamiento por puntaje de propensión*, o método de emparejamiento que compara a los beneficiarios con los no beneficiarios con características similares y similar probabilidad de ingresar en el programa. El efecto del programa se calcula como el promedio apropiadamente ponderado de la diferencia en la variable de interés de los tratados y no tratados con similar probabilidad de participar en el programa.

Estos tipos de diseño son también utilizados para responder preguntas de causa-efecto, aunque son más cuestionados por su validez. También pueden utilizarse en el contexto de preguntas normativas y descriptivas, por ejemplo, un diseño de tipo antes y después puede utilizarse para describir cambios en el grupo que recibió la intervención, o un diseño de serie de tiempo para describir cambios de tendencias a través del tiempo, aun cuando el interés no esté puesto en atribuirlos directamente a la intervención.

Existe un tercer tipo de diseño que es el **no experimental** o también llamado descriptivo. A diferencia de los diseños anteriormente mencionados este no pone su énfasis en el análisis de las relaciones de causa-efecto, en el control de variables ni en la comparación de grupos para tal fin. Por el contrario, tiene como objetivo describir o caracterizar en profundidad distintos aspectos que hacen al diseño, la ejecución o el impacto de una intervención pública.

Dentro de esta categoría los diseños más frecuentemente utilizados son: a) Diseño de corte transversal, que se construye a partir de una muestra y permite observar las características o las respuestas de los subgrupos que pertenecen a la misma. b) diseño de caso de estudio que consiste en un análisis o descripción en profundidad de una situación, evento, proceso, etc.

Este tipo de diseño suele emplearse para responder principalmente preguntas descriptivas.

Ejemplo de Diseño experimental

Plan Nacer: Efectos de incentivos monetarios temporarios en la provisión de servicios de salud en el largo plazo.

En el año 2015 se llevó a cabo un estudio evaluativo sobre los efectos provocados por incentivos monetarios temporarios en la calidad del servicio de salud a largo plazo en el marco del Plan Nacer.

El Plan Nacer tiene como objetivo principal generar cambios en la situación sanitaria de mujeres embarazadas y niños menores de 6 años, a través de una mayor cobertura y un aumento en la calidad de las prestaciones de servicios de salud.

El mismo opera bajo un esquema innovador de pago por desempeño proveyendo un aporte adicional a los presupuestos de salud provinciales quienes son las responsables de inscribir a los beneficiarios, de la organización de la prestación de servicios, y el pago de los proveedores de atención médica. La característica innovadora del Programa es que utiliza incentivos financieros para asegurar que los beneficiarios reciban una atención de alta calidad. La financiación desde el nivel nacional a las provincias se basa el 60% por la inscripción al programa y el 40% por el cumplimiento de indicadores sanitarios conocidos como trazadoras.

El gobierno nacional determina el contenido del paquete de beneficios, que es uniforme a través de las provincias, mientras que los gobiernos provinciales fijan el precio que tendrán que pagar a los proveedores para cada servicio en ese paquete. Los servicios de salud son libres de elegir cómo utilizan los ingresos obtenidos dentro de las pautas relativamente amplias.

Con el fin de conocer los resultados de la implementación de la política en la provincia de Misiones se realizó una evaluación con diseño experimental. El estudio incluyó 37 clínicas de 262 centros de atención primaria de la provincia de Misiones, de los cuales 18 fueron asignados aleatoriamente al grupo de tratamiento y se les ofreció la lista de precios modificados. El otro grupo conformado por 19 establecimientos formaron el grupo control. La intervención experimental fue diseñada para alentar el inicio temprano de la atención prenatal para los beneficiarios del Plan Nacer, alineando así los incentivos en el Plan Nacer con las directrices oficiales argentinas de práctica clínica, la formación de la escuela de medicina, y la evidencia científica internacional. El experimento aleatorio de incentivos financieros temporales a los establecimientos de atención primaria de salud en los cuales se pagaron una prima del 200% para el inicio temprano de la atención prenatal, es decir, antes de la semana 13.

Fuente: Celhay, P., Gertler, P., Giovagnoli, P. y Vermersch, C. (2015).

Ejemplo de Diseño cuasiexperimental

Plan Nacer: Recompensa por el desempeño para permitir un buen comienzo: el impacto del Plan Nacer sobre el parto de niños y niñas nacidos en la pobreza.

En el año 2014 se realizó una evaluación del Plan Nacer que tiene objetivo principal generar cambios en la situación sanitaria de mujeres embarazadas y niños menores de 6 años, a través de una mayor cobertura y un aumento en la calidad de las prestaciones de servicios de salud.

Los principales interrogantes de la evaluación eran: ¿Cuál es el impacto del Plan Nacer en los resultados de salud del programa? ¿Qué impacto tiene la incorporación de un centro de salud en el resultado de la población, independientemente de la condición

de beneficiario? ¿Cuál es el impacto del programa en los resultados de salud de los no beneficiarios que reciben atención de un centro de salud inscripto en el Plan Nacer? Esta última pregunta equivale a **preguntar si hay efectos de contagio a los no beneficiarios en estos centros de salud.**

Cabe aclarar que cada provincia se encargó de incorporar los centros de salud y beneficiarios al Plan. El tiempo empleado por los gobiernos provinciales en completar este proceso duró varios años ya que implicó distintas tareas vinculadas a informar, capacitar e introducir a los centros y su personal.

Debido a que la selección de los centros de salud se realizó con criterios no aleatorios no fue posible realizar un análisis basado en un modelo experimental. En su reemplazo se utilizó la técnica de diferencias en diferencias que busca comparar los cambios en el tiempo de la variable de interés entre un grupo de tratamiento y otro grupo de control.

Para el Plan Nacer, se compararon dos grupos: los centros de salud que se incorporaron de manera temprana (grupos de tratamiento) y el conjunto de centros de salud que se incorporaron tardíamente (grupo de control).

En este modelo se trabaja con el supuesto que, en ausencia de tratamiento, los dos grupos hubiesen seguido la misma trayectoria en los resultados de interés. Los cambios en el grupo de control son una estimación del verdadero contrafactual, es decir, lo que le habría pasado al grupo de tratamiento si no hubiera habido intervención.

Fuente: Gertler, P., Giovagnoli, P. y Martinez S. (2014).

Ejemplo de Diseño descriptivo o no experimental

Plan FinEs 2: Investigación evaluativa del Plan FinEs 2.

En el año 2018 se llevó a cabo una evaluación sobre el Plan FinEs 2 que tiene como finalidad brindar la oportunidad de retomar y finalizar los estudios secundarios a jóvenes y adultos mayores de 18 años.

La evaluación tiene como objetivo realizar una investigación exploratoria para analizar el funcionamiento del plan en el territorio bonaerense con referencia a los cambios que se produjeron en el pasaje de su implementación entre 2016 y 2017 y frente a la perspectiva de que la reglamentación nacional surgida de la Resolución 178/16 actual contempla su funcionamiento hasta fines de 2019. La demanda planteada para el estudio tiene por fin generar insumos de evidencia empírica para la revisión del modelo del plan y su implementación, atendiendo a la arquitectura institucional del mismo.

Con un enfoque de tipo exploratorio, se realizó trabajo de campo en 6 municipios del Gran Buenos Aires, en 28 sedes de distinto perfil produciendo el propio material de análisis: una encuesta autoadministrada a 569 alumnos, visitas a sedes y comisiones, unas 220 entrevistas a autoridades desde el nivel central al territorial, y poniendo foco en la vida interna de sedes y comisiones.

Fuente: Ministerio de Educación de la Nación (2018).

Ahora que vimos cada diseño y su vínculo con los distintos tipos de pregunta veamos algunos errores comunes en la selección del diseño de evaluación:

Errores frecuentes <i>en la elección del diseño de evaluación</i>	
<p><i>Objetivo: Analizar la efectividad del programa de capacitación en términos de empleos creados.</i></p> <p>Se formularon las siguientes preguntas de evaluación:</p> <p>Pregunta 1: ¿Qué porcentaje de participantes consiguen trabajo a los primeros 6 meses de finalizada la capacitación?</p> <p>Diseño elegido: experimental ❌</p> <p>Pregunta 2: ¿Cuántos puestos de trabajo se crearon como consecuencia del programa?</p> <p>Diseño elegido: experimental o cuasiexperimental ✔️</p>	<p>➔</p> <p>Selección de diseño incorrecto para el objetivo y pregunta formulada.</p> <p><i>La primera pregunta es descriptiva y no pretende analizar si la obtención de empleo es atribuible directamente al programa, sino si se obtuvieron los resultados esperados (x% de participantes que consiguen empleo).</i></p> <p><i>Esta pregunta no requiere de un diseño experimental para ser respondida sino de un diseño descriptivo.</i></p> <p><i>La segunda pregunta, por el contrario, sí requiere de un diseño que permita determinar en qué medida la existencia del programa trae como consecuencia la obtención de empleos</i></p>

Los enfoques de evaluación

Otro de los aspectos que permiten delinear la estrategia metodológica se vincula con el tipo de enfoque. Esta decisión, nuevamente, no es arbitraria, y estará en consonancia con el tipo de pregunta así como también con el tipo de datos que deseamos obtener (datos estructurados, numéricos o flexibles, no estandarizados, no numéricos).

Existen dos grandes enfoques que guían la recolección y el análisis de datos: el cualitativo y el cuantitativo.

El **enfoque cualitativo**, vinculado al paradigma interpretativo, pone el acento en la comprensión profunda de los fenómenos sociales, en la relación entre una situación dada y su contexto. Otro de los aspectos que puede indagarse es la dimensión subjetiva de los fenómenos sociales. En estos casos, el interés está puesto en el sujeto en su integralidad, inserto en una historia. Se profundiza en su especificidad, en sus motivaciones, percepciones, valores, conductas y acciones contextualmente situadas y se intenta reconstruir los sucesos desde la perspectiva del actor o grupos de análisis.

El enfoque cualitativo se caracteriza por un proceso de investigación flexible. Si bien todo diseño de evaluación está sujeto a cambios en el proceso, en un diseño cualitativo esta idea adquiere mayor entidad ya que las distintas etapas (diseño - recolección - análisis) iteran y se retroalimentan mutuamente. Aunque en muchos casos se parte de hipótesis, la conceptualización teórica se va consolidando como resultado del estudio, en lugar de constituirse como un punto de partida.

En línea con la particularidad de un diseño flexible, el enfoque cualitativo se nutre de técnicas de recolección no estandarizadas, ya que el énfasis está puesto en comprender el fenómeno de estudio en particular y no en la estandarización para obtener la generalización de resultados. Dentro de este tipo de técnicas de recolección destacamos a la entrevista, los grupos focales, la observación y el análisis documental.




El **enfoque cuantitativo**, vinculado en sus orígenes al paradigma positivista, por otro lado, pone el énfasis en la dimensión objetiva de los fenómenos. Se propone obtener resultados cuantificables y que puedan, en ocasiones, ser generalizados a un grupo específico de la población. Hace uso de técnicas estadísticas para el análisis e interpretación de los datos y se orienta a analizar cantidades, correlaciones, dispersiones y magnitudes. Se caracteriza por un proceso menos flexible que el enfoque cualitativo: las etapas de construcción de instrumentos, de relevamiento y de análisis se desarrollan, en términos generales, de forma más secuenciada. Bajo la pretensión de generalización, se promueven instrumentos de relevamiento estandarizados con el fin de aplicar los mismos estímulos a todo el grupo analizado. Una de las principales técnicas de recolección utilizadas en el enfoque cuantitativo es la encuesta, bajo distintas modalidades de aplicación (presencial, telefónica, por formulario digital, entre otros). El análisis cuantitativo suele realizarse también mediante fuentes secundarias o a través de registro de información que se disponen del programa.

Recordar que:



El enfoque cuantitativo busca la cuantificación de los aspectos de la realidad que se analizan. El enfoque cualitativo, en cambio, pone acento en el análisis en profundidad de distintos aspectos de la realidad social.

Cada uno de estos enfoques se origina en distintos paradigmas, que promueven concepciones diferentes acerca de la realidad y la forma de abordarla empíricamente. Sin embargo hoy, bajo el intento de superar visiones rígidas y antagónicas, se promueve una mirada que destaca la fortaleza de cada de ellos en función de los objetivos propuestos, subrayando la importancia de considerar que la pregunta de evaluación es la que determina el enfoque metodológico seleccionado y no al revés. En este sentido, en una misma evaluación se podrá elegir utilizar un enfoque cualitativo, cuantitativo, así como también enfoques metodológicos mixtos (triangulación metodológica). En estos casos coexisten los abordajes cualitativos y cuantitativos en una misma evaluación, aportando cada uno de ellos a la mirada integral de los distintos aspectos de la intervención que interesa indagar. La triangulación metodológica implica una combinación de enfoques, técnicas y/o instrumentos que se relacionan entre sí ya sea de manera consecutiva o combinada.

Errores frecuentes <i>en la elección del enfoque de evaluación</i>		
Supongamos que como parte de la evaluación queremos poner el acento en la satisfacción de los beneficios del programa de capacitación. Dependiendo de la pregunta formulada se elegirá el enfoque.		
¿Cuál es el nivel de satisfacción de los y las participantes del programa con la capacitación recibida?	¿Cómo perciben los usuarios y las usuarias los servicios y actividades que el programa les brinda?	
		
El interés está puesto en medir el NIVEL de satisfacción. Nos orientaremos hacia un enfoque cuantitativo	El interés está puesto en comprender los aspectos que mayor importancia tienen en la valoración asignada por los beneficiarios. Nos orientamos a un enfoque cualitativo	
Estos ejemplos buscan presentar los dos enfoques metodológicos. Cabe recordar que en muchas ocasiones ambos se complementan con el fin de obtener un análisis más acabado sobre la pregunta de evaluación.		

Las técnicas e instrumentos de recolección

A continuación, sistematizamos distintas técnicas de recolección de información que pueden utilizarse en función del enfoque metodológico propuesto y de las características de los datos que se desea construir:

Enfoque	Técnicas de relevamiento
Enfoque cualitativo	Entrevista
	Grupos focales
	Observación
	Análisis documental
Enfoque cuantitativo	Encuesta
	Registros
Enfoque Mixto	Complementa ambas técnicas

Una descripción más detallada de estas técnicas puede encontrarse en el Anexo 2.

Ejemplo:

Evaluación del Programa Telesalud: Experiencia de los/as usuarios/as de los equipos de salud y de pacientes (Ministerio de Salud, 2020)

Estrategia Metodológica

Diseño: Descriptivo, ya que el objetivo apunta a caracterizar la experiencia y satisfacción de los usuarios de Telesalud.

Enfoque: Cuantitativo, debido a que el énfasis está puesto en medir distintos aspectos vinculados al acceso y experiencia (nivel de satisfacción), aspectos técnicos (nivel de calidad del servicio), comunicación y vínculo (grado de confiabilidad y comunicación), etc. de la tele-modalidad.

Técnica de relevamiento: cuestionario semi-estructurado. Modalidad de aplicación online.

Los indicadores

Responder a las preguntas de evaluación requiere de la identificación y medición de indicadores. En este sentido, los indicadores “operacionalizan” las preguntas, permitiendo obtener información para abordarlas.

A continuación, veamos qué entendemos por indicador: *"un indicador se define como una función de una o más variables, que conjuntamente 'miden' y describen una característica o atributo..."*. (Schuschny y Soto, 2009, p. 13).

Pueden ser contruidos a partir de una variable o una relación entre ellas. Se entiende por variable a *"cualquier característica, cualidad o atributo de una persona, grupo, acontecimiento, que puede cambiar de valor (...) simple y vulgarmente una variable es cualquier cantidad que varía"* (Güell, A; 1985, pp. 50-51).

En el ámbito del seguimiento y la evaluación un **indicador** es un instrumento, que sirve para verificar los cambios que se producen en determinadas dimensiones, condiciones, o resultados de una intervención.



Recordar que:

En una evaluación, los indicadores brindan información útil para responder a las preguntas formuladas.

Destacaremos aquí la clasificación que identifica indicadores para cada eslabón de la cadena de valor público, es decir, indicadores de impacto, de resultados, de productos y de actividades-procesos. Estos indicadores permiten centrarse en las principales características asociadas al cumplimiento de los objetivos: actividades realizadas, bienes y servicios entregados, y resultados finales logrados. Describimos a continuación cada uno de ellos:

- Indicador de impacto

Los indicadores de impacto permiten evaluar el efecto de una intervención en la resolución de una **problemática global**. Entregan información sobre el mejoramiento de las condiciones de vida de la población (ámbito social, económico, etc.), para ello, se intenta aislar el efecto atribuible directamente a la intervención recurriendo a criterios metodológicos rigurosos.

Sin embargo, dada la complejidad y el alcance de los problemas sociales, un programa o proyecto suele contribuir solo a resolver una parte de los mismos. En muchos casos no es posible identificar la atribución directa del programa debido a que los resultados son afectados por factores externos no controlables, o dependen del accionar de más de una institución, o simplemente se manifiestan a mediano y largo plazo. Ejemplos de estos indicadores son los siguientes: Tasa de mortalidad infantil, Tasa de desnutrición infantil, Tasas de empleo y desocupación, Tasa de crecimiento del producto, etc.

- Indicador de resultado

Los indicadores de resultado reflejan los cambios en el **comportamiento, estado** o **certificación** de los beneficiarios una vez que hayan recibido los bienes o servicios, es decir, que se puede atribuir directamente a la intervención. Se vinculan a transformaciones que se esperan encontrar y que se producen pasado el corto plazo.

Su importancia radica en que se espera que su cumplimiento conduzca a alcanzar los impactos esperados. Por ejemplo, porcentaje de niños beneficiarios con mejor nutrición, porcentaje de capacitados que consiguieron empleo, etc.

- Indicador de producto

Los indicadores de producto miden el **volumen** y la **calidad** de los bienes, servicios, regulaciones y transferencias dinerarias generados directamente por la organización y que son entregados a los beneficiarios. Por lo general están orientados a evaluar tiempos de entregas a usuarios y su percepción, la cobertura (amplitud de alcance) en la población y la focalización (priorización) identificada. Como ejemplos de este tipo de indicador pueden mencionarse, Cantidad de medicamentos distribuidos según lo planificado, Porcentaje de créditos aprobados, Porcentaje de población mayor a 65 años vacunados, Porcentaje de beneficiarios que calificaron el programa como muy bueno o mejor.

- Indicador de actividad o proceso

Los indicadores de actividad o procesos miden el desempeño en la ejecución de las actividades y procesos para obtener bienes y servicios. Brindan información sobre las **tareas de ejecución** y permiten dar seguimiento a actividades o la **forma** en que el trabajo es realizado. Son útiles porque permiten identificar cuellos de botella, demoras y tiempos de espera, tiempos de resolución. Por ejemplo, porcentaje de presupuesto ejecutado, días de demora en la compra de insumos, licitaciones adjudicadas, horas trabajadas por semana.

Indicadores cualitativos y cuantitativos

Existe otro tipo de clasificación que se refiere a la distinción entre indicadores cuantitativos y cualitativos. Cabe aclarar que no existe en la literatura sobre el tema una precisión conceptual unificada. Sin embargo, sintetizamos la clasificación tomando en consideración la siguiente distinción (Alkin, 2012).

Indicadores cuantitativos: parten de una representación numérica de la realidad. Se construyen con variables cuyos valores son números y expresan una cantidad, por ejemplo: promedio de hijos de un núcleo familiar; tasa de empleo; cantidad de beneficiarios que recibieron capacitación sobre el total de beneficiarios.

Indicadores cualitativos: reflejan un comportamiento, una situación o una descripción de cómo se hacen o perciben las cosas. Se construyen con variables que poseen una naturaleza no numérica pero que se buscan mensurar. Representan una cualidad, atributo o categoría. Pueden ser opiniones, actitudes, valores, prácticas o comportamientos hacia una situación o un tema. Cabe aclarar que tampoco existe en este aspecto una sola definición sobre este tipo de indicadores. Algunos autores afirman la existencia de indicadores sin medición numérica, que tienen como propósito expresar la profundidad de la naturaleza de ciertos cambios ocurridos y sobre esa base desarrollan una definición propia para indicadores cualitativos basados en estrategias cualitativas de abordaje¹³.

Recordar que:



No confundir los enfoque cualitativos y cuantitativos con indicadores cualitativos y cuantitativos. Un indicador cualitativo puede ser utilizado para medir opiniones, percepciones, valoraciones. Por ejemplo: % de beneficiarios que valoran positivamente el programa. Nivel de satisfacción con el servicio.

Ejemplo:

Evaluación del Programa Telesalud: Experiencia de los/as usuarios/as de los equipos de salud y de pacientes (Ministerio de Salud, 2020)

Indicadores

Para cada una de las preguntas formuladas se confeccionaron los siguientes indicadores, según los distintos aspectos considerados:

I. ¿Cómo fue la experiencia **de los y las usuarios/as pacientes** en el uso de la teleconsulta?

- Acceso y experiencia:

% de pacientes que recibieron información sobre uso de la teleconsulta.

Cantidad de veces que accedieron a teleconsulta.

% de pacientes que accedieron a la consulta a través de un dispositivo móvil.

- Aspectos técnicos:

% de pacientes que califican como muy buena o buena la calidad general de la última teleconsulta.

% de pacientes que califican como muy buena o buena la calidad de la conexión, del audio y del video.

¹³ Para mayor información sobre la definición de indicadores cualitativos por estrategias cualitativas: Souza Minayo, M. C. et al. (2008). Evaluación por Triangulación de Métodos. Abordaje de Programas Sociales. Buenos Aires: Lugar Editorial.

- Comunicación y vínculo con el personal de salud:

% de personas que consideran que la teleconsulta es confiable.

% de personas que indican pudieron expresar sus necesidad y preferencias mediante la teleconsulta.

- Continuidad en su uso:

% de pacientes que declaran seguirán utilizando el servicio de teleconsulta.

II. ¿Cómo fue la experiencia de los y las usuarios/as de **equipos de salud** en el uso de la teleconsulta?

- Acceso y experiencia:

Tiempo que realiza teleasistencia (en años).

Cantidad de horas promedio en la semana que realiza teleasistencia.

% de equipo médico que cuenta con tiempo protegido para realizar teleasistencia.

- Formación y uso de tecnología:

% del personal que participó en capacitaciones sobre teleasistencia.

% del personal que indica que en su lugar de trabajo se realizan conferencias, seminarios o ateneos sobre teleasistencia.

% del personal que cuenta con información sobre como asistir a personas analfabetas, habilidades lingüísticas diferentes, alfabetización digital limitada o capacidades limitadas.

- Experiencia en teleasistencia:

% del personal que califican como muy buena o buena la calidad general de la teleasistencia.

% del personal que declaran seguirán brindando teleasistencia.

% del personal que considera necesario mejorar: Conectividad, horario protegido, espacio físico, equipamiento, sistema de registro clínico.

Selección de indicadores

Dentro de un conjunto de indicadores posibles a ser utilizados, deben seleccionarse aquellos que permitan dar respuesta a las preguntas de evaluación. Una vez identificado el/los indicador/es comenzará una tarea de revisión acerca de qué tipo de información se encuentra disponible o cuál será necesaria construir, ya sea a partir de información previamente obtenida o aplicando un instrumento de relevamiento para tal fin.

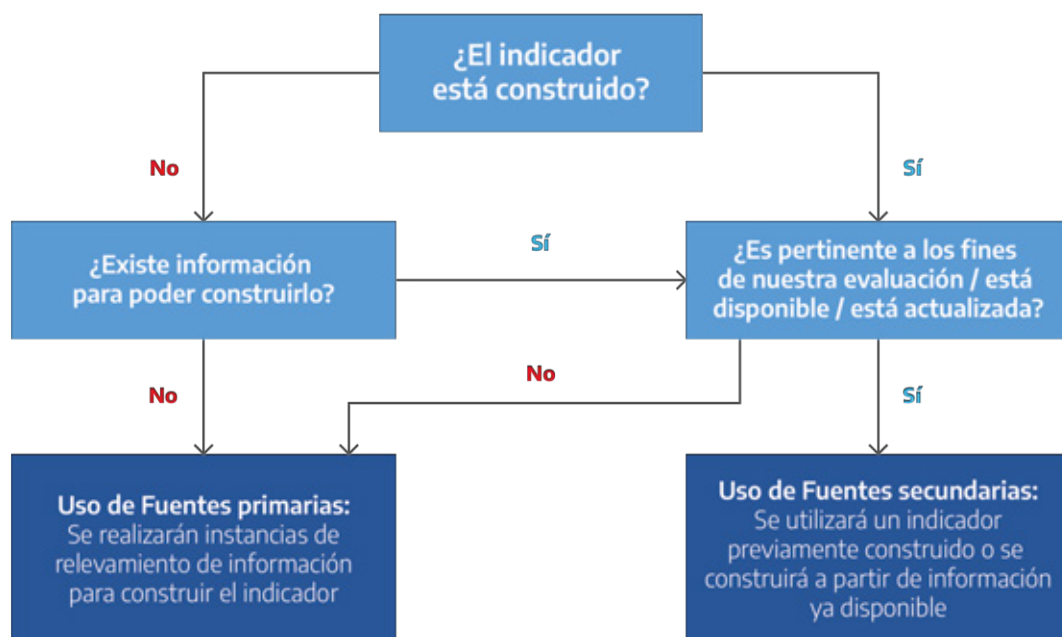
De esta forma se procederá a responder a la siguiente pregunta: *¿El indicador ya está construido?*¹⁴

En caso afirmativo, se realizará un análisis de dicho indicador. Es importante recalcar que el uso de fuentes secundarias (información elaborada en otro contexto con propósitos propios) implica siempre un proceso de revisión orientado a identificar su pertinencia y adecuación a fines de nuestra evaluación. Una vez validado, debe analizarse también si la información se encuentra actualizada y está disponible para su utilización. En caso que esto no suceda, deberá iniciarse un proceso de construcción.

Otro de los escenarios posibles, es que el indicador no esté construido, pero pueda reconstruirse con la información que proporcionan distintas fuentes secundarias. En ese caso, se procederá a construirlo contemplando los mismos recaudos previamente mencionados.

El tercer escenario lo constituye el caso en que no exista ningún tipo de información disponible. En estos casos se trabajará con fuentes primarias que, a través de determinadas técnicas de relevamiento (como pueden ser encuestas, entrevistas, grupos focales, observaciones u otros), obtendrán la información necesaria para la construcción del indicador.

En el siguiente esquema sintetizamos los distintos escenarios anteriormente mencionados:



A la hora de seleccionar un indicador debe prestarse también especial atención a un conjunto de características deseables para que capture aquello que nos proponemos medir:

¹⁴ La construcción de indicadores incluye una serie de pasos que permiten garantizar su correcta formulación y posterior medición. En el Anexo 1, se presenta una Guía orientadora que pretende asistir al lector en dicho sentido. Asimismo, en el Anexo 4, se proporciona un cuadro editable de la ficha del indicador. A su vez, podrá encontrar información ampliada y detallada sobre este tema en el documento *Los usos de los indicadores en la gestión pública. Guía para la elaboración e implementación de indicadores de gestión* (Jefatura de Gabinete de Ministros, 2022), disponible en: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/los_usos_de_los_indicadores_en_la_gestion_publica.pdf

- El indicador debe ser **relevante**, proveyendo información sobre un aspecto clave del objetivo o logro esperado. Debe estar definido sobre el aspecto más importante, es decir, orientado a medir los factores críticos que interesa monitorear.
- El indicador debe ser **medible** y sus elementos deben estar **accesibles**. Es decir, por un lado, debemos asegurarnos que sea empíricamente comprobable y por otro, que la información pueda efectivamente recolectarse. También, que su proceso de construcción sea factible, que no implique ni grandes niveles de complejidad ni costos excesivos para los recursos que se disponen.
- El indicador debe formularse de manera **simple**. Es decir, que sea un indicador claro, preciso y de fácil comprensión (autoexplicativo), siendo clara y sencilla tanto su definición como su fórmula de cálculo. La redacción del indicador no debe dar lugar a ambigüedades sobre qué se mide ni sobre quién se mide.
- El indicador debe ser **independiente**, no repetirse o superponerse con la medición de otros indicadores.
- Por último, destacaremos que el indicador debe ser **verificable objetivamente**. Es decir, que se mida excluyendo toda valoración subjetiva, para poder confirmar con certeza si se ha cumplido o no la meta propuesta.

Errores frecuentes <i>en la formulación de indicadores</i>		✕
<p>El gobierno lleva adelante un programa que tiene por objetivo la capacitación a docentes de establecimientos públicos y de institutos de formación, y entrega de elementos computacionales para mayor utilización de las TICs dentro del aula.</p> <p style="text-align: center;">Se formularon las siguientes preguntas:</p> <p style="text-align: center;">¿Cuál fue el nivel de asistencia a los talleres?</p> <p style="text-align: center;">¿Cuál es el nivel de satisfacción de los docentes con el contenido del taller?</p> <p style="text-align: center;">¿Cuál es el grado de utilidad asignado a los contenidos recibidos?</p>		
Tasa de ausentismo	Es relevante para conocer la participación docente en los talleres, además de ser medible de existir registros de asistencias, relativamente simple de construir, verificable objetivamente. No se superpone con ningún otro indicador presentado	
% de participantes que consideran útil los contenidos brindados en la capacitación laboral recibida sobre el total encuestado	La utilidad de una capacitación, si bien puede asociarse como un aspecto de la satisfacción, no puede asumirse como sinónimo de esta. En ese sentido, es un indicador que no contribuye a dar respuesta a la pregunta, excepto que se complemente con otros.	
<p>Observación: no se ha formulado un indicador para evaluar el grado de utilidad con el contenido asignado.</p>		

Recapitulando



Antes de continuar al próximo paso deberías haber respondido las siguientes preguntas:

- ✓ ¿El diseño y enfoque metodológico propuesto son adecuados para responder a las preguntas de evaluación?
- ✓ ¿Se tuvieron en cuenta las características de cada diseño propuesto a la hora de elegirlo?
- ✓ ¿Es un diseño factible de realizar con los recursos (humanos, económicos, de información, de tiempo) disponibles?
- ✓ ¿Los indicadores contribuyen a responder a las preguntas de evaluación? ¿Miden los factores críticos? ¿Existe información para poder construirlos? ¿La información está disponible? ¿Es fácil de construir?

Paso 7. Confección de la matriz de evaluación

La matriz de evaluación constituye el producto final de la etapa de diseño de una evaluación. Como indica su nombre, es una matriz cuya función principal es organizar los elementos del diseño de la evaluación.

Es una herramienta que integra en una forma lógica y coherente, cada uno de los elementos vistos hasta ahora: el propósito, las preguntas y subpreguntas, y tipos de preguntas. Además, integra los indicadores a utilizar y sus metas, así como la estrategia metodológica, las técnicas de relevamiento y de análisis de datos a realizar.

A continuación, mostramos un ejemplo gráfico de Matriz de evaluación:

Gráfico N° 6. Matriz de evaluación¹⁵

Ejemplo de matriz de evaluación

Pregunta	Sub pregunta	Tipo de pregunta	Indicador	Meta	Fuente de verificación	Estrategia metodológica	Técnica de relevamiento	Análisis de datos
1-								

← Preguntas →
← Respuestas →

¹⁵ La matriz de evaluación se encuentra disponible en formato editable en Anexo 4.

Decimos que integra en forma lógica la vinculación de las preguntas con sus respuestas, como se indica en el gráfico anterior.

Cabe aclarar que la matriz de evaluación se construye durante toda la etapa de diseño. En ella se van plasmando las decisiones adoptadas durante esta instancia. El producto final permite consolidar en un solo documento la manera en la que se abordará cada pregunta de evaluación para dar respuesta a la misma. También permite analizar la consistencia en las decisiones metodológicas adoptadas.

Recordar que:



Habiendo arribado a la confección de la matriz de evaluación cabe preguntarnos si con el diseño elaborado realmente se cumpliría el objetivo de evaluación atendiendo a la pregunta-problema que dio origen a la necesidad de evaluar. Es decir, permite detectar si podríamos responder a las preguntas formuladas contemplando las fortalezas y limitaciones en el diseño de evaluación propuesto.

Recapitulando



Antes de continuar al próximo paso deberías haber respondido las siguientes preguntas:

- ✓ ¿Todos los elementos de la matriz de evaluación guardan coherencia entre sí? ¿Resulta necesario modificar el diseño para dar respuesta a la pregunta formulada?
- ✓ ¿La matriz de evaluación es fácilmente entendible y comunicable para todos los miembros del equipo evaluador?
- ✓ A partir de la matriz, ¿es posible identificar responsables o asignar/ distribuir tareas entre el equipo evaluador?

La matriz suele ser incluida dentro de los **Términos de Referencia (TdR)**. Estos constituyen un documento escrito que formaliza el conjunto de lineamientos para llevar a cabo una evaluación. En él se sistematizan los aspectos centrales del diseño: objetivos, propósitos, alcance de la evaluación, principales aspectos metodológicos, plazos de entrega, asignación de recursos y principales compromisos asumidos por las distintas partes involucradas.

En tanto expresión formal del diseño, generalmente se lo considera un primer producto integral de una evaluación. A su vez, cuando la evaluación es ejecutada por entidades externas a los responsables del programa, los TdR incluyen términos técnicos y requerimientos legales y administrativos que dan marco a la ejecución externa de la evaluación: requisitos legales, certificación de las capacidades del equipo, cláusulas para el cumplimiento del contrato, metodología para selección de propuestas, entre otros. (Caruti: 2021).

En el **Anexo 3** se pone a disposición un modelo de TdR como guía orientadora para su realización. El mismo se encuentra sujeto a las adaptaciones necesarias en función de los requerimientos propios de cada organismo y de las características particulares de cada evaluación a desarrollar.

Ejemplo:

Evaluación del Programa Telesalud: Experiencia de los/as usuarios/as de los equipos de salud y de pacientes (Ministerio de Salud, 2020)

Matriz de evaluación: A continuación, reconstruimos la matriz de evaluación del programa.

Pregunta	Tipo de pregunta	Ejes	Indicador	Valor Meta	Fuente de verificación ¹⁷	Estrategia metodológica	Técnica de relevamiento	Análisis de datos ¹⁶
¿Cómo fue la experiencia de los y las usuarios/as pacientes en el uso de la teleconsulta?	Acceso y experiencia		% de pacientes que recibieron información sobre uso de la teleconsulta		Primera Encuesta Nacional de Telesalud	No experimental / Cuantitativo	Cuestionario semi-estructurado. Modalidad de aplicación online	Análisis de frecuencia
			Cantidad de veces que accedieron a teleconsulta					
			Dispositivos de acceso a teleconsulta					
	Aspectos técnicos							
Comunicación y vínculo con el personal de salud		% de personas que consideran que la teleconsulta es confiable						
Continuidad en su uso		% de personas que indican pudieron expresar sus necesidades y preferencias mediante la teleconsulta						
		% de pacientes que declaran seguirán utilizando el servicio de teleconsulta						

¹⁶ En este campo se consignará el tipo de análisis a realizar. El análisis de frecuencias se refiere a la contabilización de la cantidad de registros resultantes en las categorías de una variable y pueden expresarse en términos absolutos o relativos (proporciones o porcentajes). Otros tipos de análisis que pueden consignarse son, por ejemplo, las medidas de tendencia central y variabilidad, análisis de correlación, entre otros.

¹⁷ La fuente de verificación hace referencia al medio a través del cual obtendremos la información del indicador seleccionado. En el caso de fuentes secundarias, se detallará cuál es el documento, base de datos o registro del que se obtendrá la información (ejemplo: registro de teleconsultas realizadas). Cuando se trabaja con fuentes primarias, se especificará el nombre del instrumento de relevamiento que permitirá obtener los datos para la construcción de un indicador (ejemplo: Encuesta Nacional de Telesalud).

Pregunta	Tipo de pregunta	Ejes	Indicador	Valor Meta	Fuente de verificación	Estrategia metodológica	Técnica de relevamiento	Análisis de datos
¿Cómo fue la experiencia de los y las usuarios/as de equipos de salud en el uso de la teleconsulta?	Descriptiva	Acceso y experiencia	Tiempo que realiza teleasistencia (en años)	-	Primera Encuesta Nacional de Telesalud	No experimental / Cuantitativo	Cuestionario semi-estructurado. Modalidad de aplicación online	Análisis de frecuencia
			Cantidad de horas promedio en la semana que realiza teleasistencia	-				
			% del personal que participó en capacitaciones sobre teleasistencia	-				
		Formación y uso de tecnología	% del personal que indica que en su lugar de trabajo se realizan conferencias, seminarios o ateneos sobre teleasistencia	-				
			% del personal que cuenta con información sobre cómo asistir a personas analfabetas, habilidades lingüísticas diferentes, alfabetización digital limitada o capacidades limitadas	-				
			% del personal que califican como muy buena o buena la calidad general de la teleasistencia	-				
			% del personal que declaran seguirán brindando teleasistencia	-				
		Experiencia en teleasistencia	% del personal que considera necesario mejorar: conectividad, horario protegido, espacio físico, equipamiento, sistema de registro clínico	-				

Nota: La matriz es una reconstrucción propia a partir del informe de evaluación.

MOMENTO 2: LA EJECUCIÓN DE LA EVALUACIÓN

Luego de la etapa de diseño de la evaluación comienza la etapa de su ejecución, momento en el cual se llevan a la práctica todas las decisiones metodológicas adoptadas. El momento de ejecución de una evaluación comprende dos pasos diferenciados: el proceso de recolección de información, y su posterior procesamiento y análisis.

Paso 8. La etapa de campo: Recolección de información

La etapa de recolección es el momento de la evaluación en la cual, desde las fuentes, técnicas e instrumentos definidos en la etapa de diseño, se realiza el levantamiento de información propiamente dicho (o trabajo de campo) de cara a los objetivos anteriormente establecidos. Es importante aclarar que si la información ya se encuentra disponible (ya sea porque se disponen de los valores de los indicadores seleccionados o de la información necesaria para construirlos), este paso no se ejecutará.

En caso de no poseer la información, es decir, si trabajamos con fuentes primarias, es necesario desarrollar los instrumentos de recolección de información. Por ejemplo, en el caso de las encuestas debe definirse el diseño muestral, seleccionar la muestra, elaborar los formularios, etc. Cuando se trabaja con fuentes primarias, es necesario realizar el testeado de los instrumentos (por ejemplo, mediante una prueba piloto) y los ajustes necesarios, se capacita al personal involucrado en las tareas de campo y se planifica la logística necesaria para su implementación.

En ocasiones, la etapa de recolección de información exige reconsiderar el diseño metodológico elegido debido a la falta o imposibilidad de acceder a la información (por ejemplo, de fuentes secundarias), o que la misma no resulta ser de buena calidad. Un análisis de evaluabilidad realizado antes de arribar a esta instancia ayuda a evitar pérdida de tiempo y esfuerzo.

Paso 9. Procesamiento y análisis

El paso del procesamiento y análisis implica un primer ordenamiento de la información relevada, su sistematización, para disponibilizar analíticamente la información para su posterior análisis.

La estrategia de análisis por la que optará el evaluador dependerá de los interrogantes de evaluación, del tipo de información que se requiere presentar, así como del diseño de relevamiento anteriormente establecido. Vamos a presentar a continuación sintéticamente las características y particularidades del procesamiento y análisis cualitativo y cuantitativo.

Análisis cualitativo

El **análisis cualitativo** se caracteriza por brindar un conjunto de información no estructurada, de carácter no numérico que surge del proceso de relevamiento cualitativo y el cual requiere ser estructurado para su interpretación. Como mencionamos anteriormente, en el diseño cualitativo el relevamiento, la sistematización y el análisis suelen darse en simultáneo, siendo un proceso en continua retroalimentación. Por ejemplo, es habitual que luego de las primeras entrevistas (observaciones o grupos focales) se proceda a ordenar la información y esto puede a su vez generar ajustes en los criterios posteriores de recogida de información, lo que deviene en un proceso con gran dinamismo e iteración.

En el siguiente gráfico podremos observar que en una perspectiva cualitativa el proceso de evaluación no es tan secuencial, generando mayor retroalimentación entre ellas:



A continuación, compartiremos las principales etapas del análisis cualitativo, ejemplificando el proceso con la técnica de entrevista.

Una vez realizado el relevamiento (usualmente parcial) y realizadas las desgrabaciones correspondientes, se procede a la fase de análisis propiamente dicha:

En primer lugar, se procede a la **lectura integral** de cada entrevista. Esto permite al analista una comprensión global del razonamiento discursivo de cada persona entrevistada. Debido a que en los pasos posteriores del análisis se irá focalizando en distintas partes de la información de la entrevista, es importante que el o la analista mantenga la capacidad de una mirada holística y contextual del discurso de cada entrevistado.

En paralelo o luego de la primera mirada integral, se procede a una lectura orientada a la **identificación de los temas** abordados en el proceso de entrevista, en donde se registran también las ideas y reflexiones que van surgiendo al respecto.

En tercera instancia, se procede a la **reducción de los datos**. Entendiendo que la información que resulta de un proceso de relevamiento cualitativo es muy basta, esta etapa pretende identificar y seleccionar la información que es relevante, para luego poder abordar analíticamente. Entre el conjunto de tareas que se realizan en esta etapa, las más importantes son la **categorización** y la **codificación**.

La **categorización** consiste en un proceso de conceptualización que permite clasificar a las entrevistas que abordan un mismo tópico o eje temático. Categorizar implica agrupar descripciones y significados similares y desarrollar conceptos que lo reflejen. Las categorías deben ser relevantes o pertinentes en relación a los objetivos de la evaluación. Algunas categorías podrán estar definidas de antemano, otras se podrán definir durante la etapa de identificación de temas, pero también pueden surgir en el propio proceso de análisis. A estas dos últimas se las llama *categorías emergentes* porque surgen del propio proceso de investigación.

Otra tarea de reducción es la **codificación**, que se refiere a una actividad operativa de rotulación en la que se le asigna a cada fragmento de entrevista un código que refleja la categoría. Es decir, es la acción en la que se deja constancia de la categorización realizada.

Cabe aclarar que existen recursos que dan soporte a este proceso de organización y reducción de datos. Un instrumento utilizado habitualmente para sistematizar la información cualitativa es la construcción de la **matriz de análisis** que resulta de mucha utilidad para organizar la información, concentrarla en un solo documento y poder realizar comparaciones. Consiste en una base de doble entrada en la cual se ubican en cada columna una persona entrevistada (o un grupo focal) y en cada fila los distintos ejes temáticos que hayan sido identificados. Esta disposición no es obligatoria y puede invertirse según la decisión de cada analista. En el espacio de intersección entre fila y columna se ubica la transcripción de la entrevista y, si aplica, la referencia a una codificación. Suele recomendarse transcribir las referencias textuales a la matriz ya que puede perderse riqueza analítica si solo se registran ideas y, por otro lado, porque muchos de los fragmentos de las entrevistas son luego utilizados como ilustraciones a la hora de confeccionar el informe.

Ejemplo de matriz de análisis cualitativa:

	Entrevista 1	Entrevista 2	Entrevista 3
Predisposición a incorporar ESI dentro del aula	"referencia textual" Código	"referencia textual"	"referencia textual"
Valoración sobre el embarazo juvenil	"referencia textual"	"referencia textual" Código	"referencia textual"

En cuarto lugar, situamos la etapa de **síntesis y agrupamiento** en la que se identifican relaciones entre categorías o nuevos agrupamientos bajo algún aspecto común (meta-categorías). Son útiles también en esta instancia la construcción de redes conceptuales.

Por último, y como consecuencia de todo el proceso anterior, surgen las **conclusiones** que ponen de relieve los principales resultados emergentes en el proceso de análisis.

Esta breve caracterización permite acercarnos al proceso de análisis cualitativo. Como podemos observar, no se trata de una tarea sencilla y requiere de mucho entrenamiento por parte de los y las analistas en su capacidad de sistematización de este tipo de información y su interpretación.

Análisis cuantitativo

El **análisis cuantitativo** pone el acento en información estructurada, de carácter numérico o cuantificable.

Cuando el relevamiento es realizado por el propio equipo evaluador, luego del relevamiento se procede a las etapas de sistematización y procesamiento para llegar luego a la fase de análisis de la información. Se trata de un proceso mucho más secuencial que el del análisis cualitativo. Vamos a detallar a continuación en qué consiste cada etapa.



La etapa de **sistematización** es aquella en la que se organiza la información para poder ingresarla luego en una base de datos. La tarea más importante en esta etapa es la de **codificación**. La codificación consiste en transformar una categoría no numérica en un número que haga referencia a ella. Por un lado, se les asigna un código a las respuestas abiertas y, por otro lado, se transforman todas las categorías de respuestas del cuestionario en códigos numéricos. Esta actividad se realiza para poder ingresar posteriormente todas las respuestas en una base de datos. Es decir, se transforman cada una de las categorías de respuesta de las distintas variables relevadas en distintos códigos numéricos.

Por otro lado, en la base de datos cuantitativa, en las columnas se describen cada una de las variables, y en las filas cada una de las personas entrevistadas. En la intersección de ambas, se asigna la respuesta o, dicho en otros términos, la categoría de la variable correspondiente a la respuesta brindada.

	Residencia	Edad	Recibió Beca
Encuesta 1	5	15	1
Encuesta 2	8	15	2

Referencia de la codificación:

Lugar de Residencia = La Pampa – cód 5 / Córdoba – cód 8

Edad = 15 años – cód 15

Recibió beca de estudio = Sí – cód1 / No – cód 2

Luego de la carga de todas las respuestas en una base de datos para analizar la consistencia de los datos, se procede a la etapa de **procesamiento** en la cual se ejecuta el plan de análisis anteriormente previsto en donde se establece qué variables analizar, cuáles relacionar entre sí y qué datos estadísticos se calcularán posteriormente.

Cabe aclarar que, si se utilizan fuentes secundarias, la etapa previa al análisis consiste en conocer las características en la que se produjeron esos datos para evaluar cuáles son los beneficios y/o las limitaciones de su utilización.

La etapa siguiente es la del **análisis** propiamente dicho. Los datos cuantitativos utilizan la estadística para comprender el comportamiento de las variables y sus relaciones. Según el tipo de preguntas de evaluación, se utilizan las herramientas propias del análisis univariado (medidas de tendencia central, de posición, de dispersión), y bivariado (medidas de asociación, correlación) o se avanza hacia la utilización de herramientas para el análisis multivariado.

MOMENTO 3: LA COMUNICACIÓN DE LOS RESULTADOS

La construcción del informe de resultados de la evaluación y su comunicación corresponden a la etapa final del proceso. En esta instancia, se socializan los hallazgos obtenidos a aquellos actores que forman parte del proceso de ejecución de la intervención y de su evaluación, así como también a otros actores a los que se desea hacer extensiva esta notificación.

Si bien constituyen los últimos dos pasos, no por ello son menos importantes. La realización del informe consolida los aprendizajes y recomendaciones en un documento final. Descuidar alguno de sus elementos o los perfiles destinatarios podría afectar la comprensión que se haga del mismo. De igual manera, un informe que no se da a conocer a las partes interesadas o no responda a los tiempos de los gestores tiene poca utilidad ya que no sirve para la toma de decisiones.

Cabe aclarar que además de la instancia de elaboración y presentación del informe final, existen instancias de comunicación de avances a lo largo del proceso de evaluación a través de informes intermedios, generalmente acordados en un plan de trabajo o en los términos de referencia de la evaluación. En este apartado, nos enfocamos en la elaboración del informe final o principal de la evaluación.

Paso 10. El informe de evaluación

Un aspecto central de la fase final del proceso se relaciona con la realización del **informe de evaluación**. Se trata de un documento que describe cuál es el punto de partida (es decir, qué intervención fue objeto de análisis), qué decisiones de diseño fueron adoptadas, cómo y por qué se han obtenido los resultados y cuáles son las conclusiones y recomendaciones a las que se arribaron.

A diferencia de otro tipo de informes, el de la evaluación es un documento que adquiere un significado particular. No solo plasma los conocimientos obtenidos sobre una problemática o situación dada, sino que además y fundamentalmente pretende que ese conocimiento sea de utilidad y que promueva un conjunto de aprendizajes para delinear acciones futuras.

Por otra parte, la construcción no es una tarea que deba limitarse al equipo de analistas. El intercambio de resultados con los distintos actores involucrados enriquece esta etapa y facilita su utilización posterior, así como la comunicación de hallazgos y recomendaciones. Para esto, suele sugerirse en primera instancia realizar un informe preliminar que permita un primer intercambio con los actores involucrados en el que cada uno de ellos pueda aportar distintas perspectivas a los hallazgos obtenidos, enriqueciendo aún más las conclusiones y recomendaciones. Estos espacios de intercambio suelen realizarse a través de grupos de discusión que permiten enriquecer las perspectivas que orientarán el informe final de resultados.

Estructura general del informe

Por lo general, todo informe de evaluación consta de los siguientes elementos:

1. **Título del informe.** Este debe expresar con claridad el objeto de la evaluación.
2. **Informe ejecutivo.** Es un informe sintético o sumario ejecutivo que contiene la información más destacada de la evaluación: siendo muy útil para realizar, a través de una lectura rápida, un acercamiento al informe de evaluación. Por lo general, se materializa como un documento aparte pero también suele agregarse como resumen al inicio del informe, expresando, de manera condensada, los aspectos más importantes que se abordan en él.

El resumen ejecutivo debe poder comprenderse por sí mismo sin necesidad de recurrir al informe general, siendo este último una ampliación o profundización de aquel. Suele ser consumido por un público que busca una lectura rápida, por eso debe ser autoexplicativo y mantener, de forma condensada, los elementos que componen la estructura general del informe ampliado. Es decir, incluir los propósitos, la descripción breve de la intervención, las preguntas de evaluación, el diseño metodológico, los hallazgos y las conclusiones, recomendaciones y lecciones aprendidas.

3. **Introducción.** Permite adentrarnos brevemente en la intervención y en los objetivos de la evaluación, las preguntas y los aprendizajes esperados. También, presenta la estructura general de contenidos del informe.
4. **Descripción de la intervención.** La descripción contiene distintos elementos.

Por un lado, **el contexto y origen de la intervención evaluada.** Se profundiza sobre el problema y la descripción que dio origen a la intervención, el contexto en la cual se desarrolla, así como también los actores involucrados. Sin derivar en detalles que pierdan el hilo de la argumentación, debe quedar claro cuáles son los antecedentes que dieron origen a la intervención.

Por otro lado, **las características de la intervención y su cadena de valor**. Se explicitan los principales lineamientos de la intervención y se identifican los componentes de la cadena de valor, desde los insumos a los resultados esperados. Indica asimismo el estado actual de la intervención tanto en términos de la etapa en la que se encuentra como de las modificaciones que se realizaron en relación a la planificación original. Este desarrollo permite a quien lee entender el significado de los resultados en clave del contexto en el cual se implementó.

5. **Diseño y proceso de evaluación.** En esta sección se describen las características generales de la evaluación: los objetivos, su alcance, las preguntas, el diseño metodológico empleado y los actores participantes. En el caso que se hayan incorporado modificaciones, estas también deberán ser explicitadas. Es importante proveer a quien lee de información suficiente sobre el diseño de la evaluación para darle credibilidad y confianza a los resultados. Recordemos que todo aspecto que contribuya tanto a la transparencia del proceso como al aprendizaje son elementos valorados en el informe.
6. **Hallazgos.** La forma de presentar los resultados puede variar según el caso, pero siempre debe estar organizado en torno a las preguntas de evaluación, ya que los resultados se encuentran orientados a dar respuesta a los interrogantes formulados. Por otra parte, como en toda investigación de carácter empírico, los hallazgos deben estar sustentados y argumentados en datos.
Otro aspecto importante es el uso de recursos (gráficos, infográficos, fotográficos, por ejemplo) que faciliten al lector la interpretación de los hallazgos. Siempre que se utilicen estos recursos deben tener un diseño atractivo y claro ya que su propósito es el de contribuir a la lectura y mejor interpretación de los resultados obtenidos.
7. **Conclusiones.** Las conclusiones parten y se derivan de los resultados descritos anteriormente y de la evidencia empírica presentada. Deben abordar los interrogantes planteados y explicitar la corroboración o refutación de las hipótesis que se hayan oportunamente formulado. En términos generales, se recomienda circunscribirse a las conclusiones más relevantes que impliquen aprendizajes y tengan incidencia real en la toma de decisiones, como agregación de valor para la mejora de las intervenciones públicas.
8. **Recomendaciones.** Las recomendaciones avanzan desde las conclusiones hacia la sugerencia de líneas de acción que sean factibles de realizar. Las recomendaciones no deben quedarse en generalidades e imprecisiones y deben estar presentadas con claridad, para ser entendidas sin ambigüedades. De estas recomendaciones, podrán surgir acciones concretas a realizar y un plan de seguimiento de las mismas.

9. **Lecciones aprendidas.** Este apartado tiene especial relevancia en la intención de fortalecer a la evaluación como instancia de aprendizaje. Estas pueden tratarse, por ejemplo, sobre cómo aplicar la intervención en otros contextos o quizá en intervenciones de similares características, sobre los aspectos que amplían el conocimiento del tema o sobre los métodos de evaluación utilizados.
10. **Anexos.** Los anexos son apartados que no tienen un criterio único de realización ni son indispensables a la estructura general del informe de evaluación. Su utilidad radica en ser un espacio de ampliación o especificación de algunos documentos y que pueden servir de utilidad para un perfil determinado de lectores y lectoras. Pueden adjuntarse materiales metodológicos (como la matriz de diseño, instrumentos de relevamiento, matrices analíticas), listado de entrevistados, información textual o visual recolectada en campo, fichas, resumen de hallazgos, entre otros.

Aspectos a contemplar en el informe

Por último, les dejamos algunas recomendaciones que deben ser tenidas en cuenta al momento de redactar el informe:

- El informe debe ser **completo**. Esto quiere decir que contenga todos los elementos necesarios para poder entender la evaluación y su contexto: cuál es la intervención sobre la que está trabajando, cuál es el motivo de realización de la evaluación, cuál es la pregunta de evaluación, con qué procedimiento se llevó a cabo y cuáles son sus resultados, conclusiones, recomendaciones y aprendizajes principales. Por otro lado, que dé respuesta a las preguntas formuladas para generar aportes de conocimiento sobre la intervención realizada y para fortalecer esta o futuras intervenciones.

Un informe completo contribuye no solo a que los actores involucrados lo comprendan sino también que, en la medida que ese documento se hace público, permite a otras personas menos involucradas con la evaluación, interiorizarse adecuadamente sobre la misma. Otro aspecto se relaciona con la transparencia de la información. Un informe completo permite entender adecuadamente el proceso mediante el cual se arriba a los resultados planteados, propiciando de este modo una mayor credibilidad.

- El informe debe ser **claro y preciso**. Se hace referencia, por un lado, a la estructura general del documento, es decir, a un documento bien organizado, coherente, con lógica argumentativa. Por otro lado, a una redacción que promueva un lenguaje comprensible, donde existan precisiones técnicas pero que puedan ser entendidas no solo por las personas expertas en cierta materia. El informe de evaluación debe estar diseñado de forma tal que facilite su comprensión por parte de distintas personas destinatarias. Debe estar fundamentalmente orientado a responder la pregunta de evaluación ya que esta refleja el propósito y las expectativas expresadas oportunamente por los actores involucrados. Suele ser recomendable circular el documento en una pequeña muestra que incluya distintos perfiles de lectores y lectoras como una prueba piloto previa a su

presentación final. Es un buen mecanismo para detectar potenciales inconsistencias e incomprensiones.

- El informe debe estar escrito de forma tal que se oriente a sus **destinatarios**, que interpele a ellos, no a un público general, indiferenciado. Tanto el tipo de lenguaje utilizado como la presentación del esquema debe estar adaptada a las características del público lector, su lenguaje, sus necesidades y expectativas, planteando aspectos de mejora con énfasis constructivo y pensando en las acciones que puede implementar.
- Otro aspecto importante es el cumplimiento de los **tiempos** estipulados de presentación, de acuerdo al cronograma establecido. Un informe puede estar formalmente bien realizado pero su entrega fuera de tiempo lo convierte en un documento obsoleto y poco útil. No es un documento de archivo sino de uso, sirviendo a las necesidades que le dieron origen.

Recapitulando



Antes de continuar al próximo paso deberías haber respondido las siguientes preguntas:

- ✓ ¿El informe es accesible en su lenguaje y forma de escritura a todos sus usuarios actuales y potenciales?
- ✓ ¿Está organizado y orientado a dar respuesta a la pregunta general de evaluación y sus subpreguntas asociadas?
- ✓ ¿El informe explicita cómo se incluyó la participación de los distintos actores durante el proceso de evaluación?
- ✓ ¿Las recomendaciones están debidamente justificados en datos? ¿Tienen anclaje empírico? ¿Es posible realizar un seguimiento de las recomendaciones para corroborar que se estén implementando?

Paso 11. La comunicación de los hallazgos: estrategias de comunicación y tipos de recursos

La etapa de comunicación se relaciona con la instancia de socialización, siendo esta una acción tan relevante como la realización misma de una evaluación. Podemos decir que, un informe que no se da a conocer tiene poca utilidad ya que no cumple con el propósito de servir para la toma de decisiones.

La comunicación no se limita sencillamente a la distribución de informes sino más bien a generar una estrategia que permita que la información llegue a la audiencia deseada de manera adecuada, precisa y específica.

En los organismos públicos, la estrategia comunicacional se termina de definir con el área de prensa y comunicación, que suele contar con parámetros estéticos definidos a partir de la imagen institucional y con dispositivos propios de difusión de las piezas comunicacionales. Sin embargo, resulta conveniente tener claridad acerca de los elementos centrales de la estrategia comunicacional con el fin de transmitir de manera efectiva las especificidades de la propuesta al equipo de profesionales de la comunicación y el diseño. Ello agilizará el proceso de diálogo entre ambos equipos de trabajo.

La estrategia de comunicación

El diseño de la estrategia de comunicación se arma en conjunto entre quienes participan del proceso y contempla distintos elementos que adquieren coherencia entre sí:

- Las **personas destinatarias**, es decir a quién va dirigida: por ejemplo, las personas ejecutoras y directivas, otros organismos, instituciones públicas o privadas, público en general, etc.
- El **propósito**: es decir, por qué es importante que ese actor reciba la información (ejemplo, transparencia, generar apoyo, etc.)
- **Mensaje principal**: puede basarse en hallazgos generales o aspectos puntuales. Lo importante es que el mensaje no sea general, sino que esté dirigido especialmente a interpelar a las personas a las que está orientado. Por otra parte, es importante que el mensaje esté sustentado en evidencia empírica (por ejemplo, resultados de indicadores claves) ya que esto incrementa su percepción de credibilidad.
- **Medio de comunicación**: puede ser un medio de comunicación particular, un seminario, una publicación en espacios profesionales, etc. Lo importante de esta decisión es que se elija el medio más adecuado para transmitir el mensaje al público al que se necesita llegar.
- **Formato**: por ejemplo, un documento escrito, presentación audiovisual, infografía, etc.
- **Ejecución**: se deben consignar las responsabilidades de la ejecución de cada comunicación, los tiempos y la estrategia de seguimiento utilizada para analizar el logro de los objetivos de la comunicación.

Tipos de recursos

El informe de evaluación es el documento comunicable más completo y extenso. Sin embargo, existen otros ejemplos que pueden resultar más pertinentes para potenciar su llegada a un determinado público.

Por ejemplo, las presentaciones con soporte visual (implementados a través de programas que diseñan diapositivas). Esta modalidad suele aplicarse en la presentación oral de los resultados del informe. Estos documentos suelen ser un soporte a la exposición oral, pero de ninguna manera la reemplazan.

Para captar la atención de su audiencia, se recomienda utilizar en las presentaciones solo el texto que transmita la idea central del relato. Se puede también resaltar palabras o introducir otros recursos como gráficos, ilustraciones, infografías o videos que permitan además comprender mejor el tema. Por otro lado, debe contemplarse el ambiente en donde se realizará la exposición, utilizando tamaños de letras adecuado para visualizarse a distancia. En el caso de utilizar audios o videos, será necesario también prever cómo será amplificado el sonido.

Otro documento comunicable pueden ser las Gacetillas de prensa. Tienen formato periodístico y pretenden difundir la información a una audiencia ampliada. Debe consistir en un texto breve y conciso, orientado a responder los aspectos nodales. Un aspecto importante es adaptarlo a cada plataforma de presentación (impreso, digital, oral) ya que cada una de ellas posee sus especificidades. En caso que el equipo evaluador no sea el que diseñe la pieza comunicacional, debe brindar toda la información necesaria para su construcción al área correspondiente.

Existen otros tipos de recursos, como pueden ser artículos en revistas científicas o presentación en seminarios, que requerirán adaptaciones de acuerdo a los requerimientos de cada lugar. Lo importante en todos estos casos es que el documento se oriente por el propósito de la comunicación, el mensaje principal a transmitir y a quién va dirigido.

A modo de cierre...

A lo largo de esta guía buscamos presentar los aspectos fundamentales de diseño de una evaluación, cubriendo los elementos conceptuales y metodológicos que consideramos necesarios para tal fin.

Examinamos, asimismo, los momentos del proceso de evaluación y los pasos necesarios para el diseño, la implementación y la facilitación de los usos de la información encontrada. Este recorrido lo elaboramos, identificando aprendizajes encontrados en la experiencia práctica de capacitación y de asistencia técnica a organismos públicos en evaluación; brindando herramientas concretas para la toma de decisiones en las distintas instancias del proceso evaluativo.

Creemos que la tarea de evaluación requiere potenciar la institucionalización de la evaluación de políticas a partir de varias estrategias y abordajes. Desde el ámbito específico de la evaluación hay una oportunidad de fortalecer la capacitación y el conocimiento en el tema. Es fundamental compartir herramientas y saberes y desde esa convicción desarrollamos la presente guía. El hecho de que cada vez más gente sepa diseñar políticas y evaluarlas es un aspecto que va a contribuir a tener políticas públicas más efectivas.

Del mismo modo, consideramos clave hacer evaluaciones, evaluar las políticas que se aplican, aún en los casos en que el contexto de evaluación no sea ideal o el anticipado. Abogamos por un enfoque de evaluación ligado al aprendizaje institucional y al fortalecimiento de capacidades de gestión por sobre el del control. Esta perspectiva fomenta la apertura a los hallazgos y potencia la capacidad de uso de evidencia para la toma de decisiones.

La evaluación como herramienta para la mejora institucional y como medio para alcanzar políticas más efectivas requiere también del apoyo de autoridades políticas, gestores públicos y de la ciudadanía. Estos tres actores pueden nutrirse de la evaluación y beneficiarse del desarrollo de la práctica. Esto es así, ya que permite a las autoridades políticas dar a conocer políticas públicas que puedan no estar en el radar de la opinión pública; transparentar la gestión hacia la ciudadanía brindando información relevante e informar a los gestores públicos acerca de qué aspectos de una intervención funcionan y cuáles no, fomentando la toma de decisiones basadas en evidencia.

La promoción de la evaluación debe ser una tarea conjunta de distintos actores sociales en pos de una democracia con instituciones eficaces e informadas al servicio de la ciudadanía. Ofrecemos esta guía como un pequeño aporte para contribuir a ese fin.

Bibliografía

- AEVAL (2007). *La Evaluabilidad: De instrumento de gestión a herramienta estratégica en la evaluación de políticas públicas*. Madrid: Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios.
- AEVAL (2015). *Guía práctica para el diseño y la realización de evaluaciones de políticas públicas*. Madrid: Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios. Madrid: AEVAL.
- Alkin, M. (2004), Project Concern International A.C. (2013). *Guía para el Seguimiento y Evaluación de Proyectos Sociales*. DF, México.
- Aquilino, N., Arias, E., Estévez, S., y Suaya, A. (2015). *Hacia una evaluabilidad de planes y programas sociales: un estudio sobre 33 iniciativas implementadas en Argentina*. Studia Politicae, 34. Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, de la Universidad Católica de Córdoba, Córdoba, República Argentina.
- Arenas Caruti, D. (2021). *Evaluación de programas públicos*. Serie Gestión Pública, N° 87 (LC/TS.2021/31), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2021.
- Armijo, M. (2011). *Planificación estratégica e indicadores de desempeño en el sector público*. CEPAL. Serie 69.
- Celhay, P., Gertler, P., Giovagnoli, P. y Vermeersch, C. (2015). *Long-Run Effects of Temporary Incentives on Medical Care Productivity*. Policy Research Working Paper 7348. The Work Bank. Disponible en:
<https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/22228/Long0run0effec0al0cae0productivity.pdf?sequence=1>
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) (2013). *Manual para el diseño y la construcción de indicadores. Instrumentos principales para el monitoreo de programas sociales de México*. Ciudad de México: CONEVAL.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2020). *Evaluación de Diseño con Trabajo de Campo del Programa de Microcréditos para el Bienestar 2019-2020*. Ciudad de México: CONEVAL.
- FAO (2013). *El enfoque de marco lógico y su aplicación en los proyectos FAO*. (2da Edición).
- Gertler, P., Giovagnoli, P. y Martinez, S. (2014). *Rewarding Provider Performance to Enable a Healthy Start to Life Evidence from Argentina's Plan Nacer*. Policy Research Working Paper 6884. The Work Bank. Disponible en:
https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/recompensa_por_el_desempeno_para_permitir_un_buen_comienzo_el_impacto_del_plan_nacer_sobre_el_parto_de_ninos_y_ninas_nacidos_en_la_pobreza.pdf

- Gobierno de Navarra (2013). *Protocolo de evaluabilidad de políticas públicas en la comunidad foral de Navarra*.
- Guell, A. (1985). "Hipótesis y variables" en Boudon, R. *Metodología de las Ciencias Sociales. II. Análisis empírico de la causalidad*. Barcelona: LAIA. Vol. I. pp. 50-51.
- Hernández, D. (2015). *El modelo de la Cadena de Valor Público para el Análisis de Políticas*. Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública. Revista Institucional. N° 54, 2015.
- Hintze, J. (2005). *Evaluación de resultados, efectos e impactos de valor público*. Ponencia presentada en el X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago de Chile, 18 - 21 de octubre de 2005.
- Huertas, F. (1993). *El Método PES - Planificación Estratégica Situacional: Entrevista a Carlos Matus*. Ecuador: Fondo Editorial Altadir.
- Jefatura de Gabinete de Ministros (2016). *Manual de base para la evaluación de políticas públicas en Argentina*. Buenos Aires: Programa de Evaluación de Políticas Públicas, Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación. Disponible en: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/modernizacion_gestion_por_resultados_manual_base_para_la_evaluacion_de_politicas_publicas_2016.pdf
- Jefatura de Gabinete de Ministros. *Banco de Evaluaciones de Políticas Públicas*, disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/jefatura/gestion-y-empleo-publico/fortalecimiento-institucional/banco-de-evaluaciones>
- Marradi, A.; Archenti, N. y Piovani, J. I. (2007). *Metodología de las Ciencias Sociales*. Buenos Aires: Emecé.
- Ministerio de Educación de la Nación (2018). *Investigación Evaluativa del Plan FinEs 2*. Disponible en: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe_fines.pdf
- Ministerio de Educación de la Nación (2020). *Evaluación nacional del proceso de continuidad pedagógica. Informe Preliminar de la Encuesta a Docentes*. Disponible en: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/datos_destacados_encuesta_a_docentes_enpcp.pdf
- Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, Área de Evaluación y Seguimiento (2012). *Manual Gerencial para el Diseño y Ejecución de Evaluaciones Estratégicas de Gobierno*. Madrid. pp. 39-66.
- Ministerio de Salud de la Nación (2013). *El Plan Nacer y su efecto en la satisfacción de los usuarios de los sistemas de salud provinciales*. Disponible en: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/el_plan_nacer_y_su_efecto_en_la_satisfaccion_de_los_usuarios_de_los_sistemas_de_salud_provinciales.pdf

- Ministerio de Salud de la Nación (2020). *Primera Encuesta Nacional de Telesalud. Experiencias de los/las usuarios/as de los equipos de salud y de pacientes*. Dirección de Monitoreo y Evaluación de la Cobertura de Salud, Coordinación de Telesalud. Secretaría de Equidad en Salud. Disponible en:
https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/primera_encuesta_nacional_de_tesalud.pdf
- Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (2012). *Asignación Universal por Hijo: alcance e impacto por regiones del país*. Disponible en:
https://www.trabajo.gob.ar/downloads/estadisticas/toe_11_completo.pdf#page=17
- Morra Imas, L. y Rist, R. (2009). *El camino de los resultados. Diseño y realización de evaluaciones eficaces para el desarrollo (1era edición)*. Banco Mundial y Mayol Ediciones SA. Disponible en:
<https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/2699/The%20Road%20to%20Results%20Mayol%20Ediciones%20Spanish.pdf?sequence=9>
- Neirotti, N. (2005). *Elementos conceptuales y metodológicos para la evaluación de políticas y programas sociales*, 8vo Curso Regional sobre "Planificación y Formulación de Políticas Educativas". Buenos Aires: Sede Regional del Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación (IIPE).
- Neirotti, N. (2015). *La evaluación de las políticas públicas: reflexiones y experiencias en el escenario actual de transformaciones del Estado*. Remedios de Escalada: Ediciones de la UNLa.
- Sotelo Maciel, A. J. (2014). *Cadena de valor público y planteamiento estratégico, limitaciones y virtudes del modelo*, XIX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Cartagena, Colombia, 30 Oct - 2 Nov 2012.
- Sotelo Maciel, A. J. (2016). *Políticas públicas, valor público, planificación y presupuesto*. En proceso de publicación.
- Souza Minayo, M. C.; Goncalvez de Assis, S.; Ramos de Souza, E. (coord) (2008). *Evaluación por Triangulación de Métodos. Abordaje de Programas Sociales*. Buenos Aires: Lugar Editorial.
- Schuschny, A. y Soto, H. (2009). *Guía Metodológica. Diseño de indicadores compuestos de desarrollo sostenible*. Colección Documentos de proyectos. Santiago de Chile: CEPAL. p 13. Disponible en:
<https://www.cepal.org/es/publicaciones/3661-guia-metodologica-diseno-indicadores-compuestos-desarrollo-sostenible>

Subsecretaría de Fortalecimiento Institucional, Secretaría de Gestión y Empleo Público, Jefatura de Gabinete de Ministros (2021). *Guía de planificación y seguimiento de gestión de políticas públicas*. Colección Fortalecimiento Institucional: Construyendo capacidades para un Estado presente. Buenos Aires: Subsecretaría de Fortalecimiento Institucional. Disponible en:

https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/cofi_guia_de_planificacion_y_seguimiento_de_gestion_de_politicas_publicas.pdf

Subsecretaría de Fortalecimiento Institucional, Secretaría de Gestión y Empleo Público, Jefatura de Gabinete de Ministros (2022). *Los usos de los indicadores en la gestión pública. Guía para la elaboración e implementación de indicadores de gestión*. Buenos Aires: Subsecretaría de Fortalecimiento Institucional. Disponible en:

https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/los_usos_de_los_indicadores_en_la_gestion_publica.pdf

Tamayo Sáez, M. (1997). "El análisis de las políticas públicas", en Bañón, R. y Carrillo, E. (comps.) *La Nueva Administración Pública*, Alianza Editorial, Madrid.

Universidad Nacional de San Martín (2014). *Líneas de subsidios para proyectos de I+D con gestión de la Secretaría de Investigación 2007-2013*. Disponible en:

https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/evaluacion_intermedia_de_resultados_del_programa_de_becas_ii.pdf

ANEXOS

Anexo 1. Guía para la construcción de indicadores

1. Revisar la redacción del objetivo/la pregunta de evaluación e identificar los factores relevantes a medir:

En el **ámbito de evaluación** la construcción de indicadores parte de las preguntas de evaluación¹⁸. Usualmente, las preguntas de evaluación derivan de una pregunta general y se desagregan en subpreguntas de menor nivel (Paso 5 de esta guía). La formulación de las subpreguntas permite identificar con mayor facilidad los factores relevantes que se pretenden medir (QUÉ medir). Además, se debe hacer un esfuerzo por identificar QUIÉN se medirá, que en muchas ocasiones se refiere a la población objetivo de la evaluación, aunque también puede aludir a aquello sobre lo que se espera el resultado.

A continuación, se plantean preguntas de evaluación hipotéticas:

¿Se alcanzaron los resultados del programa de financiamiento a productores? Para la misma se podrían formular entre otras, la siguientes subpreguntas:

¿Incrementó el acceso a financiamiento de productores y empresarios?

¿Cómo se ejecuta el proceso de otorgamiento crediticio a productores para poder acceder al financiamiento de sus proyectos productivos?

Respecto a la primera subpregunta, el interés está puesto en conocer el acceso al financiamiento (QUÉ), sobre los productores y empresarios (QUIÉN).

Para el segundo ejemplo, el factor relevante (QUÉ) es el proceso de otorgamiento de créditos, siendo la misma población objetivo de la medición (productores) (QUIÉN).

2. Proponer indicadores para cada factor relevante

Una vez identificado y analizado la pregunta de evaluación, deben proponerse los indicadores más adecuados que guarden relación con los factores relevantes identificados.

Siguiendo con el ejemplo anterior, si lo que se quiere conocer es el acceso a financiamiento por parte de los productores podrían plantearse como indicadores el "Porcentaje de productores que accedieron a los créditos", o el "Volumen de créditos otorgados" como indicador complementario. Es necesario que cada pregunta tenga asociado al menos un indicador.

¹⁸ En el ámbito del monitoreo, la construcción de indicadores parte de los objetivos de intervención. En él se identifican los factores relevantes que definirán la medición del indicador.

Una vez identificado los indicadores, es necesario dotarlos de un nombre. El **nombre** debe enunciar claramente los 2 elementos identificados ya en el primer paso: el **Qué (factor relevante)** y **Quién**. En el nombre se sugiere cuando sea posible indicar el **Universo** sobre el que se esté midiendo o el **Contexto** en el que se medirá (tiempo, espacio, etc.) de tal manera que el indicador sea autoexplicativo. Esta regla es fácil de aplicar cuando el indicador es sencillo como en el caso de los porcentajes. Cuando el indicador es complejo como ocurre con los índices suele ausentarse en el nombre alguno de estos componentes, en dicho caso debe explicarse en un anexo o en su ficha técnica.

Siguiendo con el ejemplo anterior:

Nombre del indicador



3. Especificar el método de cálculo del indicador

El siguiente paso consiste en determinar el método de cálculo o fórmula empleada para la construcción del indicador, de tal manera que quede claro si lo que se está visualizando es la evolución de una variable o la relación entre variables.

a) En los casos que analizamos la evolución de una variable (ejemplo: cantidad de camas construidas; cantidad de beneficiarios del programa) no hay un método de cálculo asociado a su construcción. En esos casos puede consignarse "sin cálculo", registrando cada una de las observaciones de manera independiente.

b) En los casos que el indicador está constituido por la relación entre dos variables (o la misma variable en dos momentos o situaciones distintas) debe explicitar cuál es la fórmula utilizada.

Las fórmulas más comunes son los **Porcentajes**, los **Promedios** y las **Tasas de variación**. Veamos sus definiciones y ejemplos.

Un **porcentaje** es un cociente entre dos variables que están expresadas en la misma unidad de medida (indicado en celeste). Por lo general suele estar expresado en tanto por 100.

$$\text{Fórmula} = \frac{\text{Número de productores y empresarios con financiamiento en trimestre t}}{\text{Número total de productores y empresarios que solicitaron financiamiento en trimestre t}} \times 100$$

Un **promedio** es un cociente entre dos variables que están expresadas en distintas unidades de medidas (indicado en azul y celeste).

$$\text{Fórmula} = \frac{\text{Monto total de créditos a productores y empresarios con financiamiento en trimestre t}}{\text{Número de productores y empresarios con financiamiento en trimestre t}}$$

Una **tasa de variación** es el cociente de la misma variable (indicado en azul) referida a períodos de tiempo diferentes (indicado en celeste). También suele estar expresado en tanto por cien.

$$\text{Fórmula} = \left[\frac{\text{Monto total de créditos a productores y empresarios con financiamiento en trimestre t}}{\text{Monto total de créditos a productores y empresarios con financiamiento en trimestre t-1}} - 1 \right] \times 100$$

A continuación, se muestran dos formas equivalentes de realizar este cálculo. La tasa de variación entre el período t y t -1 se calcula de la siguiente manera:

$$\text{Fórmula} = \frac{X_t}{X_{t-1}} - 1$$

$$\text{Fórmula} = \frac{X_t - X_{t-1}}{X_{t-1}}$$

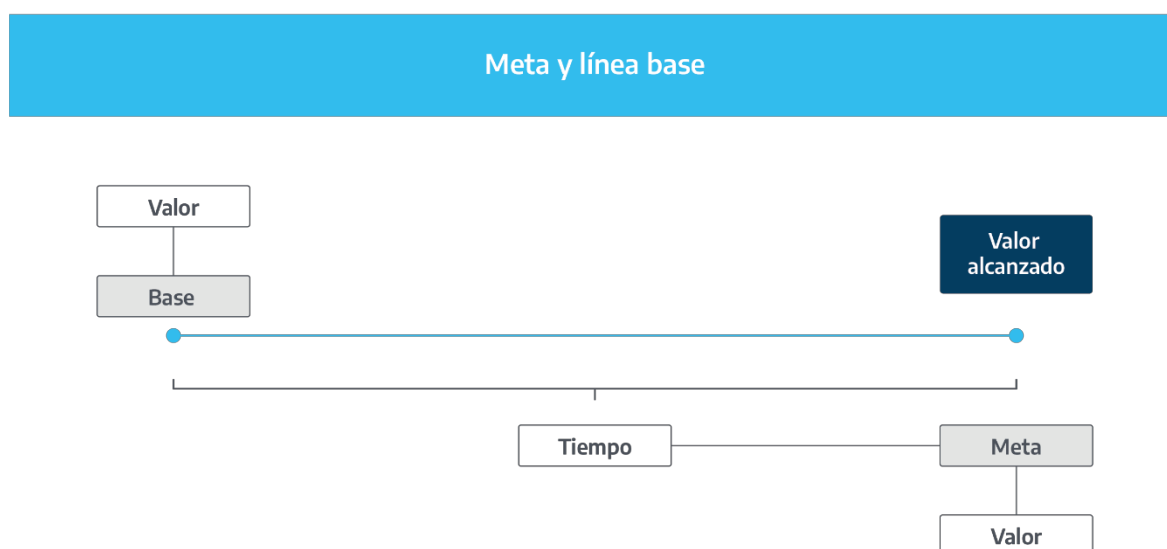
Este paso también se aplica de igual manera según para la construcción de indicadores de monitoreo o evaluación.

4. Establecer meta y línea de base

Una **meta** representa la expresión concreta y cuantificable de los logros que se espera alcanzar en un determinado período. Por lo tanto, responde a dos preguntas ¿Cuánto lograremos y cuándo? (FAO, 2013). Siempre que sea posible, se recomienda definir una meta para cada indicador. Esta debe referirse al valor del indicador que se espera obtener en un determinado plazo. Usualmente la meta es establecida al momento de planificación de una intervención y es recuperada al momento de la evaluación.

Otro elemento fundamental en la construcción de un indicador es su **línea de base** (o valor base). Este constituye el valor del indicador correspondiente al período en el cual empieza la ventana temporal del indicador, es decir, su primera medición.

Ambos, meta y línea base, permiten elaborar un marco de referencia con el cual se puede evaluar el desempeño de la intervención. Para poder emitir un juicio es necesario construir una relación entre el punto desde el que se partió, el punto al que se quiso llegar y el punto al que efectivamente se llegó.



5. Determinar la frecuencia de medición para el seguimiento de indicadores

Para poder dar seguimiento a los indicadores o ante la necesidad de evaluar una intervención, es necesario determinar la frecuencia con que se medirá el indicador. En esta elección intervienen tanto cuestiones intrínsecas a las características de la intervención como, por ejemplo, el tiempo necesario para captar o producir el dato o que se produzcan cambios apreciables en las variables, o su disponibilidad en caso que provenga de una fuente externa. También depende de las necesidades concretas de uso de esa información.

Adicionalmente, una vez creado el indicador, restan definir un conjunto de aspectos:

6. Explicitar la fuente de donde se extraerá o construirá la información

La **fuente de datos** puede tratarse, por ejemplo, de registros que posea el organismo, de estadísticas oficiales de otros organismos o de encuestas que se desarrollen para tal fin.

Debe evitar indicarse el nombre de la institución, y referirse al registro, encuesta, base de datos, etc. del cual se extrae.

Por ejemplo, cuando los datos se extraen de la Encuesta Permanente de Hogares del INDEC, evitar mencionar solo INDEC, y en cambio mencionar EPH-INDEC.

7. Definir el responsable de la medición

Es decir, indicar quién es la persona, área u organismo encargado de recopilar la información en caso que provengan de fuentes externas u otras áreas de la organización, o quién produce, por ejemplo, en caso que deba realizarse una encuesta para obtener el dato.

8. Cargar y consolidar datos

Una vez definido el indicador, el mismo se consolida según las necesidades de información particulares de cada evaluador. Generalmente se plasman los valores del indicador en una matriz, base de datos o un sistema de registro que permitirá hacer seguimiento de la información obtenida en cada frecuencia de medición establecida.

9. Analizar resultados y comunicar

Como producto de los pasos anteriores debe confeccionarse por cada indicador su ficha técnica, que contendrá los siguientes elementos:

- **Nombre del Indicador:** según obtenido en paso 3.
- **Descripción del Indicador:** detallar qué representa el indicador (qué es), su utilidad (por qué/para qué), y el sentido de lectura.
- **Método de Cálculo:** refiere a la fórmula del indicador. En caso que se trate de la relación entre variables, debe estar expresada matemáticamente la operación entre ellas (Porcentaje, Promedio, Tasa de Variación, Índice, etc.). En caso que sea una sola variable, pero acumule en el tiempo, debe explicarse que el indicador se analizaría por “suma de valores...”.
- **Unidad de Medida:** parámetro de referencia que permite dar un sentido a la magnitud del indicador. Dependerá del tipo de indicador, por ejemplo, en un porcentaje la unidad de medida será el “porcentaje”, en un promedio, puede ser “días, personas, kilómetros, etc.”.
- **Frecuencia de medición:** periodicidad con la cual se reporta el indicador. Por ejemplo, mensual, bimestral, trimestral, semestral, anual, etc.
- **Valor base:** primera medición del indicador.
- **Mes y Año de valor base:** fecha de inicio de la serie
- **Meta:** valor que se espera obtener en un determinado plazo.
- **Fuente de Información:** origen de la información con la que se calcula el indicador. Debe evitar indicarse el nombre de la institución, y referirse al registro, encuesta, base de datos, etc. del cual se extrae.
- **Responsable de la medición:** persona que elabora la medición.
- **Observaciones:** Detallar precisiones sobre proceso de construcción del dato, subsanación de datos faltantes, combinación de fuentes, empalmes, transformación de variables, alcance conceptual de variables. Asimismo, explicitar los supuestos (acontecimientos o condiciones que ocurren concomitantemente a la intervención y que condicionan su desempeño).

En el Anexo 4 podrá accederse a una versión editable de ficha del indicador.

Anexo 2. Técnicas de recolección de datos



LA ENTREVISTA

Es una conversación guiada y en profundidad entre una persona entrevistadora y una o varias entrevistadas, orientada a profundizar sobre su perspectiva acerca del tema a tratar. Los espacios de entrevista mantienen un formato **flexible** en el cual se aborda la información previamente definida como importante, pero se encuentran abiertos para indagar aspectos que no se hayan contemplado previamente.

La **persona entrevistadora** asume en este diálogo un rol facilitador para el surgimiento de las temáticas de interés. De este modo, orienta la conversación y se detiene en la profundización de los contenidos emergentes que se consideren importantes para la comprensión profunda del tema a abordar. Debe realizar lo que se llama una **escucha activa**, es decir, dar la palabra a la persona entrevistada e intervenir en aquellas situaciones donde se requiera repreguntar o reorientar el diálogo. Su mayor o menor nivel de intervención dependerá de cada espacio de entrevista, pretendiendo no pre-asumir conclusiones y promoviendo la reconstrucción de la perspectiva del actor.

El instrumento de recolección utilizado es la guía de entrevista que contiene un punteo inicial de los temas a abordar y su ordenamiento preliminar. Si bien la guía actúa como soporte, acerca de los ejes de análisis principales, justamente al tratarse de una técnica flexible, puede estar sujeta a cambios. Pueden formularse nuevas preguntas en función de temas emergentes del propio espacio de encuentro, cambiarse o incluso omitirse parte de ellas de acuerdo a lo que manifiesta el entrevistado y a los temas que él introduzca espontáneamente.

Para facilitar la etapa de análisis, la entrevista suele grabarse (o audiograbar) con autorización previa del entrevistado. También pueden tomarse anotaciones, principalmente para llevar registro de gestos, énfasis u otros disparadores que no se captan con tanta facilidad en la instancia posterior de desgrabación.



LOS GRUPOS FOCALES

Esta técnica se desarrolla en grupos generalmente conformados entre 6 a 10 personas. La decisión de la cantidad de miembros por grupo equilibra un número mínimo que permita la emergencia de distintos puntos de vista sobre un tema, pero considerando un máximo que garantice el diálogo e intercambio entre las partes. En cada grupo, las personas tienen un perfil similar u homogéneo en relación a ciertos atributos relevantes. Por ejemplo, en el marco de un programa que tiene como propósito prevenir el embarazo adolescente no deseado, el interés puede dirigirse a desarrollar grupos de discusión con jóvenes entre 12 y 17 años, y decidir conformar grupos de 12 a 14 años por un lado y de 15 a 17 años por otro. O, si nos interesaría incluir la perspectiva de los padres y de las madres, podrían constituir un grupo aparte. La decisión sobre cuál es el perfil por el que se decide conformar cada grupo es siempre una decisión fundamentada en las características de cada evaluación y en el tipo de información que deseamos obtener.

El rol de la persona entrevistadora o moderadora, es el de facilitar el espacio de diálogo introduciendo los temas que no surgen espontáneamente y contemplando que la discusión no se aleje demasiado de la problemática a abordar. Debe garantizar que aparezcan las diferentes voces y que exista libertad en la expresión de ideas e intervenir cuando existen personas que monopolizan la palabra, orientando el discurso hacia una única mirada.

Al igual que en la entrevista, en los grupos focales se trabaja con una guía de pautas inicial con los temas principales a abordar, que funcionan como disparadores para trabajar con el grupo, pero que también está abierto a modificaciones en función de lo que va surgiendo. Incorpora también las anotaciones que pudiera hacer sobre la dinámica grupal la persona que modera.

¿Cuándo optar por una entrevista o un grupo focal?

La decisión de optar por una entrevista o un grupo focal dependerá del tipo de información que queremos obtener: la perspectiva de un actor o el discurso que resulta de la interacción entre distintas personas. Además, hay otros elementos que pueden influir en la decisión de una u otra técnica:

- El perfil de la persona entrevistada. Existen roles que, ya sea por su cargo o por su poder de influencia sobre el resto, resulta difícil introducirlos en un grupo.
- La dificultad de reunir en un mismo espacio a personas geográficamente distantes. Si bien en los últimos años se han desarrollado experiencias virtuales de grupos focales, dependiendo el perfil analizado, puede resultar, en esos casos, más conveniente realizar entrevistas.

- Tiempo y presupuesto. Los grupos de discusión suelen exigir menos tiempo y dinero que las entrevistas individuales, sin perder flexibilidad y aportando las ventajas de la interacción grupal.



LA OBSERVACIÓN

La observación es una técnica que permite conocer, a través de una mirada focalizada, distintos aspectos de un fenómeno en el propio escenario en el cual el mismo se desarrolla. A diferencia de las técnicas anteriores, no pone el acento en la perspectiva del actor sino en la observación de una situación en su ambiente de realización, lo que radica en su principal aporte a la comprensión de una temática. Suele complementarse con otras técnicas, ya sean cualitativas o cuantitativas.

Existen dos tipos de observación, la participante y no participante. En la primera la persona que investiga opera como un actor más dentro de la situación que está observando, por ejemplo, si participara como un actor más en el centro de salud en una campaña de concientización barrial sobre enfermedades de transmisión sexual. En la observación no participante, en cambio, la persona que investiga solo aparece como observadora. La decisión sobre una u otra modalidad dependerá del propio fenómeno a observar y del rol que se decida adoptar.

Ya sea que se trate de una observación participante o no participante el gran desafío de la persona que realiza la observación es evitar que su presencia genere modificaciones sustantivas en la situación que desea observar, o minimizar sus efectos. Esto muchas veces se logra tras varias instancias de observación en terreno.

El instrumento utilizado en este caso es la guía de observación. Al igual que en la guía de entrevista, se trata de un punteo inicial de aspectos a ser mirados, pero de ninguna manera limita la posibilidad de incluir otros ejes que develen novedades sobre la problemática.

Como insumos para la etapa de análisis son muy importantes las notas o registros de observación, ya que en este caso el soporte grabado suele no existir. Otro desafío en este proceso es que el registro de observación describa sus impresiones explicitando los distintos puntos de vista, incluyendo el propio.



EL ANÁLISIS DOCUMENTAL

El análisis documental, es otra técnica de relevamiento cualitativa que realiza un análisis profundo sobre documentación relacionada a nuestro tema de interés. Puede tratarse de documentos legales (leyes, disposiciones), registros institucionales, *papers*, artículos científicos, balances financieros, publicaciones, entre otros.

Es una técnica que suele requerir mucho esfuerzo de relevamiento y de sistematización de la información pero que aporta mucha riqueza al análisis. Como siempre que se utiliza una fuente secundaria, es decir, una fuente que no produce el propio equipo evaluador, requiere, previo a su utilización, comprender el contexto de realización y sus objetivos para analizar la real pertinencia de esos documentos en nuestro análisis.



LOS REGISTROS

En ciertas ocasiones, la persona evaluadora no desarrolla encuestas para recopilar información cuantitativa, sino que recoge datos ya disponibles sobre el tema de interés. En estos casos se realiza directamente la medición, de acuerdo a una serie de criterios determinados de antemano. Generalmente se trata de fuentes secundarias, datos generados previamente para otros fines. En estos casos es importante comprender las características de su construcción y analizar su pertinencia a los propios objetivos.

Una vez diseñados los instrumentos de relevamiento comienza la fase de recolección de información para luego pasar a la etapa de procesamiento y análisis de datos. Recordemos que esta secuencia es presentada con fines didácticos ya que, en la práctica, y sobre todo en el diseño cualitativo, las etapas suelen superponerse y realizarse con mayor simultaneidad.



LA ENCUESTA

La técnica de encuesta consiste en un espacio de conversación entre una persona entrevistadora y una entrevistada que, a diferencia de la entrevista cualitativa, posee altos niveles de estructuración. Es decir, previo a la conversación se define el tipo de preguntas a realizar, las respuestas válidas y el orden de las mismas. La persona que entrevista es llamada encuestadora y la entrevistada, encuestada.

El instrumento de relevamiento utilizado es el cuestionario. El cuestionario es un formulario estructurado con el objeto de garantizar que todas las personas encuestadas obtengan el mismo tipo de estímulo. Se establece de antemano cuáles son las preguntas que se realizarán, en qué orden, y en muchos casos también, se predeterminan los tipos de respuesta posible.

Existen tres tipos de preguntas, las preguntas cerradas que predeterminan sus opciones de respuesta, las semi-cerradas que también establecen las opciones de respuestas posibles pero que suelen tener alguna categoría abierta (el ejemplo típico es el de categoría "otros") y las preguntas abiertas, que dejan libre la opción de respuesta. Este tipo de preguntas suelen utilizarse para profundizar en alguna temática o para abrir el registro de respuestas a aspectos no contemplados.

El grado en que se estructuren o fijen de antemano las categorías de respuestas es lo que determina el nivel de estructuración del cuestionario.

Como podemos observar, utilizar este tipo de instrumentos requiere de un gran conocimiento previo de la temática y de la población a encuestar. En muchas ocasiones, suelen realizarse previamente algunas entrevistas en profundidad que ayudan a definir las preguntas, opciones de respuesta y el lenguaje más apropiado para esa población.

El rol del entrevistador se fija de antemano y, bajo la pretensión de garantizar igual estímulo a todas las personas encuestadas, debe limitarse a leer el formulario sin introducir adaptaciones personales. Cabe aclarar sobre este punto que nos referimos concretamente a cuestionarios aplicados mediante una modalidad presencial o telefónica.

Igualmente, bajo cualquier modalidad de aplicación, el objetivo a la hora de diseñar el cuestionario es que esté formulado de manera clara, sencilla y unívoca para evitar confusiones o interpretaciones distintas sobre una misma pregunta. Es por ello que un paso previo e importante a su aplicación consiste en la realización de una prueba piloto en donde se testea el formulario, su extensión, la comprensión de las preguntas, la exhaustividad de las categorías de respuesta y la eventual existencia de ambigüedades.

Anexo 3. Términos de referencia

A continuación, se ponen a disposición los principales elementos que componen los TdR de la evaluación de una intervención pública.

- 1. Antecedentes y descripción de la intervención:** en este apartado se describe el contexto de la evaluación. Se detallan los datos generales de la intervención, sus principales características, sus problemas e intereses y el/los organismo/s responsables de su ejecución. Se precisa también el marco normativo asociado y sus referencias presupuestarias correspondientes.
- 2. Objetivos de la evaluación y propósito:** en este apartado se detallan los objetivos generales y específicos. La formulación de los objetivos debe seguir los criterios para su correcta formulación comentados en esta guía y estar alineados con el tipo de evaluación propuesta.

También se expresa el propósito y utilidad de la evaluación, por ejemplo, en términos de generación de aprendizajes acerca de la temática abordada.

- 3. Alcance de la evaluación:** se formaliza en este punto el recorte espacio-temporal y de relevancia de la evaluación. Puede hacerse referencia también al tipo de evidencia que se espera extraer (exploratorios, descriptivos, correlacionales o explicativos).
- 4. Metodología:** en este apartado se detallan las características técnicas de la evaluación. Esto implica, un primer acercamiento a las preguntas que se espera responder (preguntas de evaluación), el enfoque, las técnicas y análisis de datos a realizar. En los casos que se haya discutido, se presenta una primera versión de la matriz de evaluación.
- 5. Cronograma de tareas:** en este punto se especifican las distintas actividades a desarrollar en la evaluación y su calendario correspondiente (etapa diagnóstica, preparación de los instrumentos de relevamiento, trabajo de campo, procesamiento de la información, entre otros).
- 6. Productos y plazos:** se precisan los distintos productos que el equipo evaluador debe preparar y presentar (instrumentos de relevamiento, informe preliminar, informe final, informe ejecutivo, presentaciones, documentación respaldatoria, etc.), estableciendo plazos para su entrega, así como la estructura requerida y los criterios generales de elaboración (extensión, cantidad de versiones, formatos).

Dependiendo del tipo de evaluación a realizar, se podrá requerir ciertas especificaciones o apartados en la construcción de los informes, o productos específicos a entregar propios de cada estudio evaluativo.

- 7. Responsabilidades y compromisos:** se especifican aquí los actores involucrados y las responsabilidades y compromisos asumidos por las partes interesadas.

8. Equipo evaluador: en este apartado se detallan los distintos roles del equipo (coordinador, participantes, etc.), su perfil, cualificación y experiencia para la realización de la evaluación.

9. Presupuesto de la evaluación: se discrimina el presupuesto según categorías (honorarios, viajes, otros costos).

10. Difusión de los informes: se establecen las pautas generales de comunicación de los resultados de la evaluación y las pautas de confidencialidad.

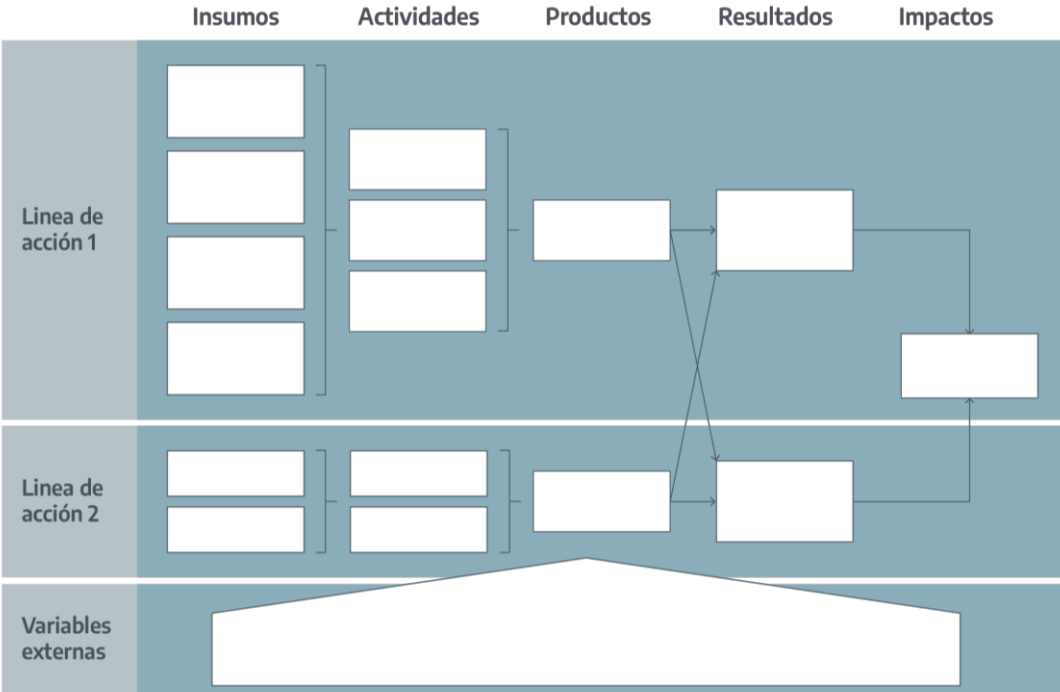
Los aspectos anteriormente mencionados expresan los lineamientos generales a considerar para la construcción de los TdR. Estos pueden incluir además otros elementos, dependiendo de la participación de otros actores en la ejecución de la evaluación.

A su vez, dependiendo del tipo de evaluación, podrán detallarse distintos requerimientos sobre los contenidos a considerar en el informe de resultados. Por ejemplo, un análisis sobre el diseño de la intervención o la cadena de valor en una evaluación de diseño o un mapeo de procesos sustantivos y críticos o análisis de los sistemas de información para el seguimiento en una evaluación de procesos. En un estudio de producto o resultados, determinados análisis específicos sobre percepción de los beneficiarios o aspectos de cobertura y focalización y en una evaluación de impacto, análisis sobre la factibilidad de su realización.

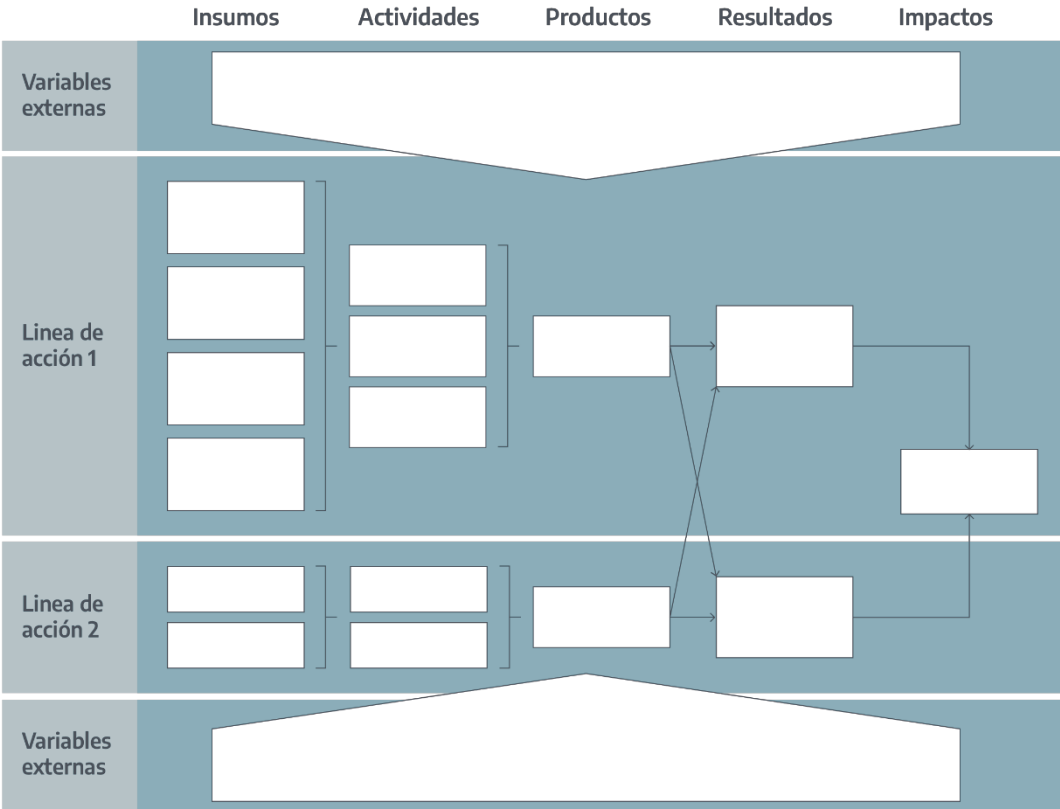
Anexo 4. Cuadros editables

I. CADENA DE VALOR PÚBLICO

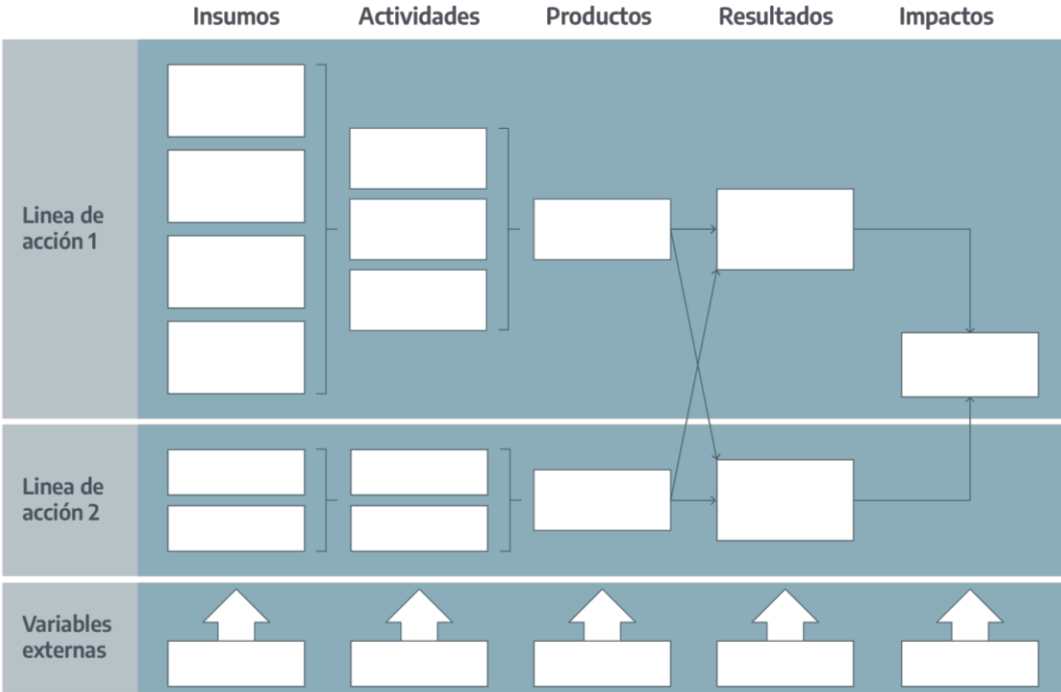
Opción 1



Opción 2



Opción 3



II. MAPA DE ACTORES

Actor	Rol	Relevancia en el proceso	Prioridad (jerarquizada)

Fuente: elaboración propia sobre la base de AEVAL (2007).

III. FICHA DEL INDICADOR

Nombre del indicador	
Descripción del indicador	
Método de cálculo	
Unidad de medida	
Frecuencia de medición	
Valor base	
Mes/año de valor base	
Meta anual	
Fuente de información	
Responsable de la medición	
Observaciones	

IV. MATRIZ DE EVALUACIÓN

Pregunta	Sub pregunta	Tipo de pregunta	Indicador	Meta	Fuente de verificación	Estrategia metodológica	Técnica de relevamiento	Análisis de datos
1	1.1							
	1.2							
	1.3							

V. CUESTIONARIO ORIENTADOR DE SEGUIMIENTO O EVALUACIÓN

Según la necesidad específica e instancia de la intervención, se requiere ¿Seguimiento o Evaluación?



En función del eje temático plasmado en la primera columna, indique cuál de las dos alternativas se ajusta mejor a sus necesidades de información:

Eje temático	¿Se necesita...?	Seguimiento	o se requiere...?	Evaluación
Estado de situación	Conocer el estado de ejecución de la intervención en distintos momentos y espacios territoriales		Comprender las razones por las que la intervención se comporta de determinada manera en contextos específicos	
Desvíos	Detectar los desvíos o ajustar los tiempos de implementación de la gestión		Conocer las causas de los desvíos para rediseñar procesos, mejorar la focalización de la entrega de un producto, su calidad, etc.	
Presupuesto	Conocer el nivel de ejecución presupuestaria		Analizar la relación entre los costos de intervención y los beneficios obtenidos o determinar la conveniencia de su continuidad	
Metas	Conocer periódicamente el estado actual de cumplimiento de las metas de la intervención		Hacer un balance del cumplimiento de los objetivos que generen aprendizajes para la toma de decisiones	

**primero
la gente**

Secretaría de
Gestión y Empleo Público



Jefatura de
Gabinete de Ministros
Argentina