

Monitoreo y evaluación de políticas, programas y proyectos sociales

Monitoreo y evaluación de políticas, programas y proyectos sociales

Di Virgilio, María Mercedes
Monitoreo y evaluación de políticas, programas y proyectos sociales / María Mercedes Di
Virgilio y Romina Solano. - 1a ed. - Buenos Aires : Fundación CIPPEC, 2012.
125 p. ; 23x23 cm.

ISBN 978-987-1479-35-1

1. Políticas Públicas. I. Solano, Romina II. Título
CDD 320.6

Dirección editorial

Fabian Repetto, director del Programa de Protección Social de CIPPEC
Sebastián Waisgrais, especialista en Monitoreo y Evaluación de UNICEF

Autores

Mercedes Di Virgilio
Romina Solano

Supervisión de contenidos

Roberto Martínez Nogueira

Colaboradores

Natalia Aquilino
Javier Curcio
Sofía Olaviaga
Virgina Tedeschi
Manuela Thourte

Edición y corrección

Liora Gomel

Diseño gráfico

Patricia Peralta

Impreso en

VERLAP S.A.

Noviembre de 2012

Los autores agradecen la ayuda de Federico Tobar, Sofía Duarte y
Florencia Tognolotti.

Si desea citar este manual: Di Virgilio, M. M. y Solano, R. (2012).
Monitoreo y evaluación de políticas, programas y proyectos sociales.
Buenos Aires: CIPPEC y UNICEF.

CIPPEC

Av. Callao 25, 1º piso (C1022AAA). Ciudad de Buenos Aires, Argentina.
Tel: (54-11) 4384-9009 / Fax: (54-11) 4384-9009 Interno 1213
www.cippec.org - infocippec@cippec.org

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)

Junín 1940, PB (C1113AAX). Ciudad de Buenos Aires, Argentina.
Tel: (54-11) 5093-7100/ Fax: (54-11) 5093-7111
www.unicef.org/argentina - buenosaires@unicef.org

Índice

| | |
|---|----|
| Presentación | 5 |
| Sobre el proyecto: 3 manuales para fortalecer la gestión local de políticas sociales | 5 |
| Una herramienta para funcionarios/as y legisladores/as locales | 6 |
| Acerca de este manual: monitoreo y evaluación de políticas, programas y proyectos sociales | 7 |
| ¿Cómo recorrer este manual? | 8 |
| | |
| Capítulo 1 | |
| Introducción | 11 |
| 1.1 Políticas, Programas y Proyectos (las 3 P) | 13 |
| 1.2 El ciclo de vida de las políticas, programas y proyectos | 16 |
| 1.3 Breve reseña sobre el proceso de descentralización | 17 |
| El sistema municipal argentino..... | 17 |
| El proceso descentralizador..... | 18 |
| El impacto de la descentralización en el gasto público social..... | 21 |
| 1.4 Nuevo paradigma en políticas sociales destinadas a infancia y adolescencia | 27 |
| | |
| Capítulo 2 | |
| Aspectos conceptuales básicos del monitoreo y la evaluación de políticas, programas y proyectos sociales | 35 |
| 2.1 ¿Qué son la evaluación y el monitoreo de políticas, programas y proyectos sociales? | 39 |
| 2.2 El monitoreo: un instrumento para la toma de decisiones | 45 |
| 2.3 Hacia un sistema integrado de monitoreo y evaluación | 50 |
| 2.4 ¿Qué ventajas genera aplicar herramientas de monitoreo y evaluación desde el nivel municipal? | 56 |
| 2.5 ¿Quién monitorea? ¿Quién evalúa? | 57 |
| 2.6 Vinculando el monitoreo y la evaluación con el ciclo de vida de las políticas, los programas y los proyectos | 60 |
| | |
| Capítulo 3 | |
| Métodos, técnicas y herramientas para monitoreo y evaluación | 65 |
| 3.1 Insumos necesarios para llevar adelante el proceso de monitoreo y evaluación: la construcción de una línea de base | 67 |
| 3.2 El proceso de monitoreo y evaluación. Componentes | 71 |
| Componente 1: descripción de la política, programa o proyecto..... | 72 |
| Componente 2: identificación de los actores involucrados | 73 |
| Componente 3: identificación, definición y descripción del problema..... | 74 |

| | |
|---|------------|
| Componente 4: objetivos y preguntas en el marco de la investigación evaluativa..... | 79 |
| Componente 5: la construcción de la evidencia empírica..... | 79 |
| Componente 6: procesamiento y análisis de los datos..... | 81 |
| Componente 7: socialización de los resultados..... | 82 |
| 3.3 Tipos de monitoreo y evaluación..... | 84 |
| 3.3.1 Evaluación para la puesta en marcha de políticas, programas y proyectos..... | 84 |
| 3.3.2 Monitoreo y evaluación durante el proceso de implementación de las políticas, programas y proyectos..... | 88 |
| 3.3.3 Evaluación <i>ex post</i> de políticas, programas y proyectos sociales..... | 94 |
| 3.3.4 El monitoreo y la evaluación como proceso de aprendizaje..... | 98 |
| 3.4 Herramientas para el monitoreo y la evaluación..... | 100 |
| 3.4.1 Instrumentos y técnicas para construir evidencia empírica..... | 100 |
| Ficha 1. Encuestas..... | 101 |
| Ficha 2. Entrevistas individuales..... | 103 |
| Ficha 3. Grupos focales..... | 105 |
| Ficha 4. Datos secundarios..... | 107 |
| Ficha 5. Observación participante..... | 109 |
| Ficha 6. Lista de control con preguntas..... | 110 |
| Ficha 7. Análisis de las partes interesadas..... | 111 |
| Ficha 8. Técnica Delphi/panel de expertos/as..... | 112 |
| Ficha 9. Cálculo de los costos reales del programa..... | 113 |
| Ficha 10. Cálculo de la relación Costo–Impacto (vía ACE)..... | 114 |
| 3.4.2 ¿Cómo utilizar la información? Instrumentos para la difusión y comunicación de los resultados..... | 115 |
| Ficha 11. Informe escrito..... | 116 |
| Ficha 12. Hojas de información..... | 117 |
| Ficha 13. Diapositivas..... | 117 |
| Ficha 14. Gacetilla de prensa..... | 118 |
| Ficha 15. Presentación oral..... | 118 |
| Bibliografía..... | 119 |
| Acerca de las autoras..... | 125 |

Presentación

Sobre el proyecto: 3 manuales para fortalecer la gestión local de políticas sociales

Con el objetivo de visibilizar y dar prioridad a los problemas que afectan a niños, niñas y adolescentes, desde 2004, UNICEF y CIPPEC trabajan juntos en diversas iniciativas.

Los proyectos realizados y las lecciones aprendidas nos permitieron dimensionar el **nuevo rol que ocupan los municipios** en el campo de las políticas sociales a partir del proceso de descentralización.

Además, a partir de ellos pudimos identificar los **desafíos estratégicos que el nuevo panorama institucional plantea a los/as funcionarios/as locales en términos de capacidades de gestión.**

Para complementar y profundizar los esfuerzos realizados hasta el momento, y sumarse a otros emprendimientos que trabajan en esta línea, UNICEF y CIPPEC desarrollaron **3 manuales para la gestión local de políticas sociales.** Cada manual se enfoca en uno de estos temas:

- ➔ **Planificación de políticas, programas y proyectos sociales.**
- ➔ **Monitoreo y evaluación de políticas, programas y proyectos sociales.**
- ➔ **Coordinación de políticas, programas y proyectos sociales.**

Los 3 manuales, en conjunto y por separado, constituyen **un instrumento de apoyo para quienes trabajan en el territorio.** El modo en que se abordan los conceptos y se sistematizan las herramientas fue específicamente diseñado para ayudar a los actores locales a enfrentar los problemas diarios de la gestión social.

Los manuales combinan literatura especializada con herramientas útiles para colaborar con el **fortalecimiento de las capacidades locales de gestión de políticas sociales, especialmente en aquellas destinadas a niñez y adolescencia.**

Una herramienta para funcionarios/as y legisladores/as locales

La complejidad inherente a las políticas sociales, en especial a las destinadas a niños, niñas y adolescentes, supone un desafío que involucra a los tres niveles de gobierno: nacional, provincial y municipal.

Durante las últimas décadas, los gobiernos locales asumieron un rol protagónico en el diseño, implementación y evaluación de políticas sociales destinadas a infancia y adolescencia. Esto se debe, principalmente, a dos procesos que se desarrollaron a partir de la década de los ochenta y que pueden condensarse en:



Más información sobre estos procesos en las **secciones 1.3 y 1.4** de este manual, respectivamente.

- ➔ **La descentralización de funciones hacia jurisdicciones subnacionales (provincias y municipios).**
- ➔ **Un cambio en el abordaje de las políticas de niñez y adolescencia.**

Ambos factores de contexto, que serán descriptos con mayor profundidad en la **introducción**, contribuyeron a la conformación de una nueva estructura institucional: los gobiernos locales asumieron crecientes responsabilidades y un rol cada vez más fundamental.

Por eso, y aunque estos manuales cuentan con múltiples usuarios potenciales, están especialmente orientados a los/as **funcionarios/as y legisladores/as locales** cada vez más involucrados/as en el proceso de decisión, diseño e implementación de políticas públicas destinadas a niñez y adolescencia.

Las distintas secciones de cada manual permitirán a los/as funcionarios/as locales:

- ➔ Comprender mejor el proceso de identificación de prioridades, la administración de los recursos y la toma de decisiones, en el marco de un nuevo andamiaje institucional para la gestión local de la política social destinada a los niños, niñas y adolescentes.
- ➔ Establecer criterios de acción para desarrollar con éxito tanto las nuevas funciones como las responsabilidades ya asumidas en torno a la gestión social.

- ➔ Utilizar instrumentos de gestión de políticas sociales, especialmente en aquellas destinadas a niños, niñas y adolescentes.
- ➔ Generar capacidades para **planificar** a través de metodologías participativas y con criterios de equidad.
- ➔ Generar capacidades para el **monitoreo y evaluación** de políticas sociales, con énfasis en la importancia del proceso de aprendizaje en la gestión.
- ➔ Generar capacidades para **coordinar** los diversos sectores y niveles de gobierno involucrados en la gestión de políticas sociales, para construir un abordaje integrador.

Acerca de este manual: monitoreo y evaluación de políticas, programas y proyectos sociales

Este manual incluye **herramientas de monitoreo y evaluación** (en adelante M&E) de políticas, programas y proyectos sociales (las 3 P) que fueron diseñadas especialmente para su aplicación en el ámbito municipal. Ofrece información, metodologías, instrumentos y experiencias concretas.

En este manual se utilizará la frase **las 3 P** para referirnos a políticas, programas y proyectos sociales. Nos permitimos esta licencia porque consideramos que las herramientas aquí propuestas pueden aplicarse a cada una de estas instancias. Pero, además, porque creemos que para construir un **sistema integral de protección** que permita enfrentar la vulneración de los derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes (como señala la Ley 26061 de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes [2005]), resulta ineludible lograr una articulación armoniosa entre los objetos mencionados. Para lograr ese objetivo, la construcción del sistema debe alcanzar no solo a las políticas públicas destinadas a esta población, sino también a los programas y los proyectos que las operativizan.

Las 3 P

Sus objetivos son:

- Brindar metodologías y recursos útiles que faciliten la elaboración y ejecución de herramientas de M&E.
- Jerarquizar el M&E de las 3 P desde la gestión local.
- Difundir los beneficios y las oportunidades que se abren al incorporar herramientas de M&E para la gestión local.
- Compartir experiencias locales de implementación de herramientas de M&E.

En el **capítulo 1** se explican el proceso de descentralización en la Argentina y la transformación del paradigma de las políticas sociales destinadas a infancia y adolescencia.

El **capítulo 2** es el único que tiene un perfil teórico. Su objetivo es desarrollar los principales abordajes y conceptos sobre M&E. En él se señalan las razones para monitorear y evaluar una política pública, se describen los diferentes tipos que existen (según qué, cuándo y quiénes evalúen) y se destacan las ventajas de aplicar estrategias de M&E también en el nivel municipal.

En el **capítulo 3** se desarrollan las técnicas y herramientas de M&E a partir de un enfoque temporal que las clasifica según se utilicen antes, durante o después de la implementación de un programa o política social. Para eso, se describen los componentes del proceso de M&E, se explican los insumos necesarios para llevarlo adelante y se profundiza sobre cada uno de los tipos de evaluación. Este capítulo incluye **fichas descriptivas** que servirán como guías al momento de aplicar las herramientas de M&E mencionadas.

¿Cómo recorrer este manual?

Al igual que los de Planificación y de Coordinación, este manual fue pensado como una herramienta de consulta que admite recorridos diversos. No fue diseñado para ser leído solo en forma lineal (de principio a fin), sino como material de consulta permanente, para ayudar a responder a necesidades y preguntas cotidianas sobre conceptos, herramientas y modalidades de gestión social.

Si bien invitamos a cada lector a delinear su propio recorrido, sugerimos algunos:

- ➔ El primer recorrido es lineal y está pensado **para aquellos que se acercan por primera vez al tema**: les recomendamos leer el manual de principio a fin para interiorizarse, primero sobre las cuestiones conceptuales del monitoreo y la evaluación de las 3 P y, luego sobre los distintos modos de implementar procesos de evaluación o poner en marcha herramientas de monitoreo.
- ➔ El segundo recorrido está pensado **para aquellos que necesitan diseñar herramientas de M&E**: les sugerimos que se enfoquen en *la segunda sección del capítulo 3* porque describe distintos tipos de M&E y propone herramientas concretas para utilizar en cada caso.
- ➔ El tercer recorrido está pensado **para aquellos que necesitan implementar herramientas de M&E**: *al final del capítulo 3* se incluyen **fichas** que pueden ser utilizadas para monitorear y evaluar las 3 P.

Los recorridos propuestos constituyen pistas para acercarse al contenido del manual. Esperamos que les resulten útiles y que puedan incluirlos como herramientas en su trabajo cotidiano.



Recuerden que este manual forma parte de una serie compuesta por los manuales de **Planificación de políticas, programas y proyectos sociales** y **Coordinación de políticas, programas y proyectos sociales**. Les sugerimos que los utilicen en forma complementaria, que los transiten y los combinen de acuerdo con la temática específica que necesiten o deseen abordar.

Capítulo 1

Introducción

| | | |
|-----|--|----|
| 1.1 | Políticas, Programas y Proyectos (las 3 P) | 13 |
| 1.2 | El ciclo de vida de las políticas, programas y proyectos | 16 |
| 1.3 | Breve reseña sobre el proceso de descentralización | 17 |
| | <i>El sistema municipal argentino</i> | 17 |
| | <i>El proceso descentralizador</i> | 18 |
| | <i>El impacto de la descentralización en el gasto público social</i> | 21 |
| 1.4 | Nuevo paradigma en políticas sociales destinadas a infancia y adolescencia | 27 |

1.1 Políticas, Programas y Proyectos (las 3 P)

Desde 1980, la Argentina atraviesa un proceso de descentralización que torna ineludible la reflexión sobre las capacidades del Estado en todos sus niveles para asumir viejos y nuevos desafíos.

En este contexto, UNICEF y CIPPEC se propusieron acercar a los/as funcionarios/as locales **una perspectiva multidimensional e integradora** que, sin negar las restricciones del contexto, busca fortalecer las capacidades de gestión local para gobernar procesos complejos.

Las herramientas de Planificación, Monitoreo y Evaluación y Coordinación

que se presentan en estos manuales recuperan experiencias e incluyen propuestas concretas. Estos instrumentos se combinan con conceptos críticos de la gestión social, ejemplos útiles, sugerencias y reflexiones que permiten mejorar las capacidades locales.

La forma de utilizar estas herramientas **variará de acuerdo con el objeto** al que se apliquen. Por eso es necesario conocer sus características y tenerlas presentes a la hora de diseñar un proceso de planificación, monitoreo y evaluación o coordinación.

Identificar qué es lo que se va a planificar, monitorear, evaluar o coordinar, es decir, cuál será el objeto, no es una cuestión menor. De hecho, si no tenemos claridad acerca de las características de ese propósito, será difícil realizar un diseño adecuado.

Aquí entenderemos a las capacidades estatales como **la aptitud de las instancias de gobierno para plasmar los máximos niveles posibles de valor social a través de políticas públicas** (Repetto, 2004).

Políticas Públicas

Programas

Proyectos

Las políticas, los programas y los proyectos (las 3 P) son algunos de estos posibles objetos; y aunque difieren entre sí, son conceptos relacionados que deben formularse e implementarse en forma articulada.

➔ ¿Qué es una política pública?

Aquí entenderemos a las políticas públicas como el conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que, en un momento determinado, tanto los ciudadanos como el propio gobierno consideran prioritarios (Tamayo Sáez, 1997).

Estas acciones y decisiones involucran a una multiplicidad de actores, sectores o niveles de gobierno. **La política pública no es resultado de un proceso lineal, coherente y necesariamente deliberado de diseño o formulación, sino que es objeto de un proceso social y político que configura un campo en disputa.**

➔ ¿Qué son los programas y los proyectos?

Las políticas públicas se cristalizan en programas y proyectos a los que se les asignan recursos para su puesta en práctica. Por ejemplo, el Plan Nacional de Acción por los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes se operativiza a través de programas y proyectos provinciales y municipales.

Mientras que política pública se refiere a procesos políticos y sociales que se desarrollan en el tiempo, **programa remite a una construcción técnica (que no niega el componente político)**, con mayor o menor capacidad de expresar la complejidad del problema.

Los programas se conforman de un conjunto de proyectos que persiguen los mismos objetivos (Cohen y Franco, 2005); **son los responsables de establecer las prioridades** de la intervención, ya que permiten identificar y organizar los proyectos, definir el marco institucional y asignar los recursos.

Los **proyectos** pueden ser definidos como la **unidad mínima** de asignación de recursos para el logro de uno o más objetivos específicos. De forma agregada, constituyen el punto de partida más adecuado para formular apreciaciones sobre los programas. Los proyectos deben tener una población objetivo definida en función de la necesidad que se pretende satisfacer, una localización espacial y tiempos de inicio y finalización predefinidos (Cohen y Franco, 2005).

Las 3 P se diferencian en la naturaleza de los propósitos que persiguen, en los supuestos acerca de la acción sobre los que se sostienen y en el espectro de actores que involucran. En la **tabla 1.1** se presentan estas diferencias a través de un ejemplo para el sector de niñez y adolescencia.

Tabla 1.1 Política, programa y proyecto: algunas diferencias

| | Política de protección de derechos de niños, niñas y adolescentes | Programa de protección de derechos de niños, niñas y adolescentes | Proyecto de defensorías zonales y/o municipales |
|--------------------------------------|--|--|---|
| Los objetivos | Una “cuestión”: necesidad de garantizar los derechos de niños, niñas y adolescentes. | Un “objetivo”: contribuir a que los derechos de los niños, niñas y adolescentes estén protegidos; en especial, contra la violencia, el abuso, la explotación y el trabajo infantil. | Un “objetivo”: garantizar la defensa de los derechos de los niños, niñas y adolescentes ante las instituciones públicas y privadas locales. |
| Supuestos acerca de la acción | La cuestión se redefine a lo largo del tiempo. | La definición de sus objetivos es el resultado de un proceso de negociación entre actores de diferentes niveles de gobierno (nacional y provincial) y del nivel provincial. | La definición de sus objetivos no se modifica en forma arbitraria. Su vigencia está atada a la existencia del programa y a sus orientaciones. |
| Los actores | Organismos gubernamentales. Medios de comunicación locales. Organizaciones sociales. Organismos como UNICEF y OIT. Partidos políticos. | Organismos nacionales y provinciales comprometidos en la gestión del programa. Organismos a cargo de implementar políticas de erradicación del trabajo infantil, de salud, educación, de desarrollo social, etc. Organizaciones sociales. Población infantil y adolescente. | Organismos comprometidos en la gestión del proyecto. Organismos gubernamentales del nivel local. Efectores de salud y educación. Organizaciones sociales de base territorial. Población infantil y adolescente. |

Fuente: CIPPEC, sobre la base de Chiara y Di Virgilio (2009).

Al igual que las políticas, los programas y proyectos no se mantienen en el tiempo tal como fueron diseñados. Cuando se ponen en marcha, entran en relación con otros programas y proyectos, o con otras formas de organización, y sufren modificaciones.

La relación de los programas o proyectos sociales con la política social en los distintos niveles (nacional, provincial o municipal) será virtuosa (o no) según cuáles sean las características que asuman los procesos de gestión, las condiciones del contexto y las capacidades estatales.

1.2 El ciclo de vida de las políticas, programas y proyectos

Además de ser aplicables a objetos con distintos niveles de alcance, los conceptos y herramientas presentados a lo largo de estos manuales son también susceptibles de uso en **diferentes etapas de las 3 P**.

Estas etapas suelen ser presentadas a través de un **ciclo secuencial** de la política (válido también para la instancia de programa o proyecto) que, si bien no es más que una construcción analítica, otorga el beneficio de constituir un marco de referencia y permite ordenar sus distintas fases.

El modelo secuencial sugiere una serie de instancias que conforman un ciclo, en el que la última etapa retroalimenta a la primera y reinicia el proceso completo. Si bien en la literatura especializada existen otras calificaciones, con más o menos etapas, en términos generales, las etapas del ciclo pueden nominarse del siguiente modo:

- La identificación del problema (necesidades no satisfechas, derechos vulnerados).
- La decisión¹.
- El diseño y la configuración (formulación) de la política pública, con el correspondiente planteo de objetivos y metas.
- La implementación.
- La evaluación.

El hecho de que la evaluación figure como etapa final del ciclo responde a un ordenamiento conceptual, a fines aclaratorios y de referencia. Por el contrario, en estos manuales se considera que la evaluación puede entrar en escena en los distintos momentos del ciclo de vida de una política, programa o proyecto social. Más información: **sección 2.6** de este manual.

Considerar los distintos alcances de las intervenciones públicas (políticas, programas y proyectos) y las diferentes etapas de su desarrollo (que esquematiza el ciclo de políticas) constituye un insumo importante para superar la frecuente **desarticulación que se evidencia entre las políticas nacionales y provinciales (donde suelen decidirse y formularse) y el contexto local en el que se implementan.**

¹ Como se describe en este capítulo, en la Argentina, la decisión fundamental en materia de políticas sociales orientadas a niñez y adolescencia ya fue tomada, es por eso que en estos manuales no se profundizará sobre esta etapa.

1.3 Breve reseña sobre el proceso de descentralización

El sistema municipal argentino

El **sistema municipal argentino se caracteriza por su heterogeneidad**. Este rasgo se debe a que la determinación del régimen municipal constituye una facultad reservada a las provincias, y no delegada al gobierno federal. Bajo su denominación **coexisten veinticuatro regímenes distintos** (uno para cada provincia y uno para la Ciudad Autónoma de Buenos Aires), establecidos a su vez por cada una de las constituciones y normativas locales.

La institución municipal no tiene, entonces, una forma única. En algunos casos, los regímenes provinciales otorgan a los municipios facultades limitadas (regímenes autárquicos); en otros, les conceden una autonomía plena que los faculta para el dictado de su carta orgánica, la elección de autoridades ejecutivas y legislativas o la autoadministración.

Además, cada municipio se define por aspectos como la cantidad de habitantes, el marco institucional, el régimen provincial al que pertenece, las características geográficas y económicas, e incluso la tradición política partidaria de los dirigentes.

Actualmente, **en la Argentina existen 2259 gobiernos locales** (INDEC, 2010) y solo poco más de la mitad posee un ejecutivo y un legislativo (por lo general, un Concejo Deliberante). El resto son gobiernos locales definidos como comunas, juntas de gobierno o comisiones municipales. Pero, a pesar de sus diferencias, es posible encontrar entre ellos muchos puntos en común.

Al margen del rol fundamental y de las responsabilidades que aún poseen tanto los gobiernos provinciales como el gobierno nacional, **la descentralización generó un enorme reto para los gobiernos locales, ya que debieron asumirse como los principales responsables del desarrollo local** en un contexto de recursos económicos y técnicos limitados.

El proceso descentralizador

Al consolidarse la democracia, y como consecuencia de la reforma constitucional de 1994 que otorgó autonomía a los municipios a través del artículo 123, los **gobiernos locales argentinos comenzaron un proceso de transformación, en términos de competencias y funciones, al añadir nuevas y complejas responsabilidades** a su clásica prestación de servicios básicos como la recolección de residuos, el suministro de agua potable y energía eléctrica, la limpieza y mantenimiento de calles y caminos vecinales, el alumbrado público y el mantenimiento de los cementerios, entre otros.

Los procesos descentralizadores implicaron un fuerte llamado de atención sobre la dimensión territorial de las políticas públicas. Sin embargo, hasta que esta reforma institucional cobró fuerza, el territorio local siguió siendo visto como un simple ámbito administrativo desde el cual los habitantes recibían, de modo pasivo, los servicios y programas públicos desarrollados y gestionados por el nivel central del Estado.

Los municipios asumieron cada vez más responsabilidades en el entramado institucional argentino hasta convertirse en los principales receptores gubernamentales de las múltiples demandas sociales.

La expansión de esta visión centralista del Estado fue particularmente crítica en el caso de las políticas sociales porque los problemas sobre los que estas intervienen tienen múltiples matices y particularidades propios del entorno local.

La jerarquización del nivel municipal es tributaria de múltiples factores que pueden resumirse en cuatro grandes hitos, íntimamente relacionados (Camou y Di Virgilio, 2008):

- ➔ En la **década del ochenta**, durante los inicios de la transición democrática, se impulsaron iniciativas descentralizadoras con la expectativa de sentar bases democráticas también en el nivel local.
- ➔ La **reforma constitucional de 1994** formalizó los cambios en las relaciones intergubernamentales. En el artículo 123, por ejemplo, se estableció que las provincias debían asegurar la autonomía municipal en sus constituciones. Esto implicó reformas jurídicas, administrativas y económicas que, en algunos casos, aún no se efectivizaron.
- ➔ Durante **la década del noventa**, el modelo de gestión que acompañó a los programas de alivio a la pobreza y de asistencia al empleo (financiados por organismos multilaterales de crédito) repercutió también sobre los impulsos descentralizadores. En un contexto guiado por las urgencias fiscales de gobiernos nacionales preocupados, casi exclusivamente, por el ajuste estructural y la apertura de mercados, los municipios se convirtieron en los receptores naturales de las responsabilidades y demandas.
- ➔ Con un impacto geográfico y social heterogéneo, este proceso de descentralización tuvo un nuevo impulso **a partir de 2003**, luego de una profunda crisis que derivó en una revitalización del rol de Estado. El marco institucional y normativo en el que hasta entonces operaban muchas políticas sociales tuvo importantes modificaciones: la Ley 26061 de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes (2005), la Ley 26390 de Erradicación del Trabajo Infantil (2008) y la Ley 26233 sobre los Centros de Desarrollo Infantil (2007), entre otras.

La transferencia de responsabilidades a los niveles provincial y municipal de gobierno hizo aflorar, en las últimas tres décadas, un **nuevo tejido de relaciones económicas, políticas y administrativas entre ellos**.

Es importante reconocer que **descentralizar implica siempre nuevas y mayores complejidades para la gestión estatal, en términos de relaciones intergubernamentales**.

Grandes hitos de la descentralización en la Argentina

Complejidades y ventajas de la descentralización

Si las políticas públicas se ajustan más a las necesidades de una localidad, aumenta la eficiencia y eficacia de los programas implementados.

La descentralización no es un proceso ni lineal, ni automático, ni homogéneo. Por el contrario, depende de ciertas condiciones institucionales, políticas, sociales y económicas. Además, varía según las características y las diferentes capacidades de gestión de los gobiernos locales.

Por ejemplo, cuando se decide, diseña y gestiona una política social en el marco de este nuevo contexto institucional, es importante determinar tanto en términos formales como informales:

- ➔ Si la capacidad de decisión está distribuida entre las autoridades de distinta escala territorial.
- ➔ Qué atribuciones le caben a cada autoridad.
- ➔ Qué mecanismos existen para coordinar la actividad entre autoridades de distinta jurisdicción.
- ➔ En qué medida las diferencias entre jurisdicciones coinciden con diferencias reales en el entorno social, y si existen mecanismos para compensar esas diferencias (Acuña y Repetto, 2009).
- ➔ Las heterogéneas capacidades de gestión de cada una de las unidades a cargo de la implementación de políticas sociales.

La descentralización ofrece ciertas ventajas que vale la pena destacar:

- ➔ Representa una oportunidad para redistribuir poder político desde los gobiernos centrales a los subnacionales (provincias y municipios) y **aumentar, así, su participación en la identificación de prioridades, la gestión de los recursos y la toma de decisiones.**
- ➔ Cuando la descentralización llega efectivamente al nivel municipal (un proceso aún incipiente en nuestro país), **la formulación de las políticas públicas se acerca a la comunidad, se facilita la identificación de necesidades de grupos sociales y se fortalecen los lazos entre vecinos y funcionarios.**

Al afectar la distribución de funciones y recursos, el proceso impacta en forma directa sobre la economía de los gobiernos locales. Los programas y responsabilidades descentralizados requirieron (y aún requieren) un **volumen de recursos que no siempre fueron transferidos de manera proporcional** a las tareas delegadas, o en tiempo y forma.

La descentralización de funciones redundó, en muchos casos, en una enorme carga presupuestaria que los municipios rara vez fueron capaces de afrontar por sí solos. La capacidad tributaria de los gobiernos locales es acotada en términos de recaudación. Esto condiciona fuertemente el gasto y limita la fijación de prioridades en el nivel local.

En paralelo, el nivel de demanda hacia los gobiernos locales aumentó en forma significativa tras la delegación de funciones: **se convirtieron en los primeros receptores de las expectativas sociales que antes se dirigían a otros niveles de gobierno.** Para los municipios, esto generó un cuello de botella en términos de las políticas que eran capaces de implementar.



El impacto de la descentralización en el gasto público social

Para conocer cómo afectó el proceso de descentralización en políticas sociales a los municipios, vale la pena analizar la **evolución y composición del gasto público consolidado en esta área.**

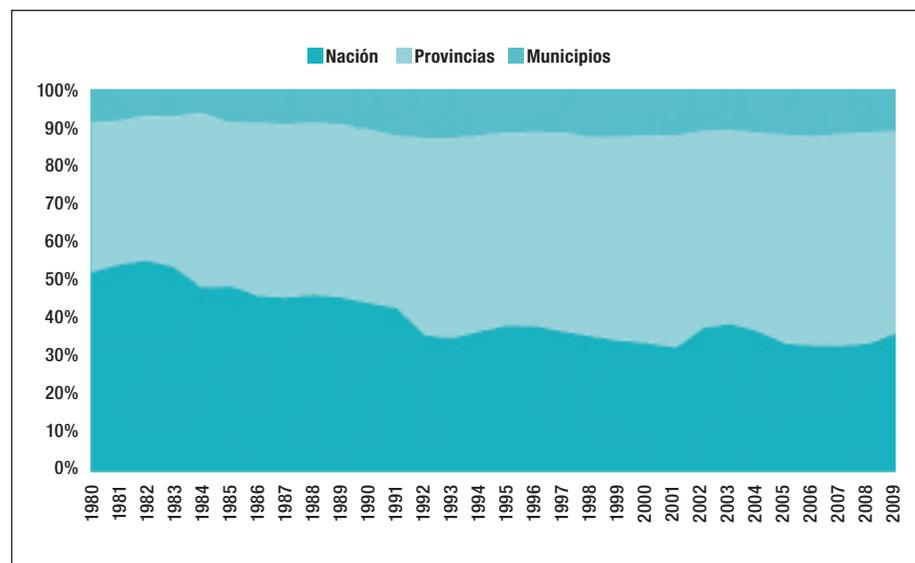
En la Argentina, las responsabilidades de financiamiento del gasto público corresponden a los tres niveles de gobierno (nacional, provincial y municipal). Los distintos niveles comparten funciones y responsabilidades en la formulación, implementación y M&E de políticas sociales, incluidos los programas destinados a niños, niñas y adolescentes.

Variación de la composición de gasto público social

Durante las décadas **del ochenta y noventa, la participación de las provincias y, en menor proporción, de los gobiernos locales en la inversión pública social aumentó en forma significativa.**

Como puede observarse en el **gráfico 1.1**, el impacto de la descentralización se observa en la **variación de la composición del gasto público social**². Mientras que el componente nacional disminuye, el provincial y el municipal aumentan. A comienzos de los ochenta la participación del gobierno nacional alcanzaba más del 50 % del total, veinte años más tarde había disminuido 15 puntos. Hacia 2009, los gobiernos provinciales y municipales eran responsables de casi el 65 % del gasto.

Gráfico 1.1 Gasto público social por nivel de gobierno (Nación, provincias y municipios). 1980-2009 (calculado sobre la base de porcentajes del PBI) Sin seguridad social



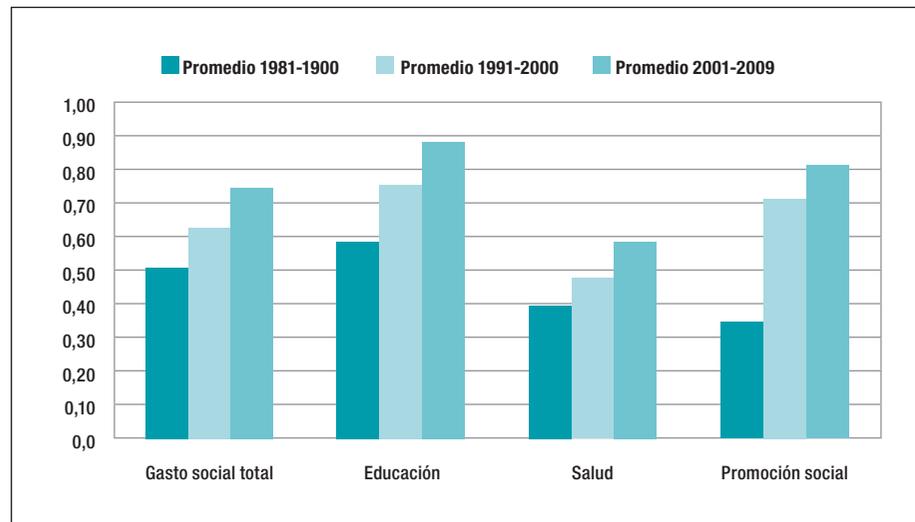
Fuente: CIPPEC, sobre la base de los datos disponibles en la Secretaría de Política Económica y Planificación del Desarrollo, Ministerio de Economía de la Nación.

² Para un análisis más detallado, se sugiere revisar *El papel de los municipios en la inversión pública social en infancia y adolescencia. Resultados de una encuesta nacional a municipios argentinos* (Maceira y otros, 2010). Este documento, publicado en 2010 por CIPPEC y UNICEF, constituye un antecedente de estos tres manuales.

Participación de los gobiernos subnacionales en el gasto público social

El proceso de descentralización hacia los gobiernos subnacionales (provincias y municipios) se concentró, principalmente, en las áreas sociales: salud, educación y promoción social. El **gráfico 1.2** muestra cómo creció la participación de los gobiernos subnacionales en el gasto social, en particular, entre las décadas del ochenta y noventa.

Gráfico 1.2 Participación de los gobiernos subnacionales (provincias y municipios) en el gasto social (total, educación, salud y promoción social). Promedios 1981-2009 (en porcentajes)

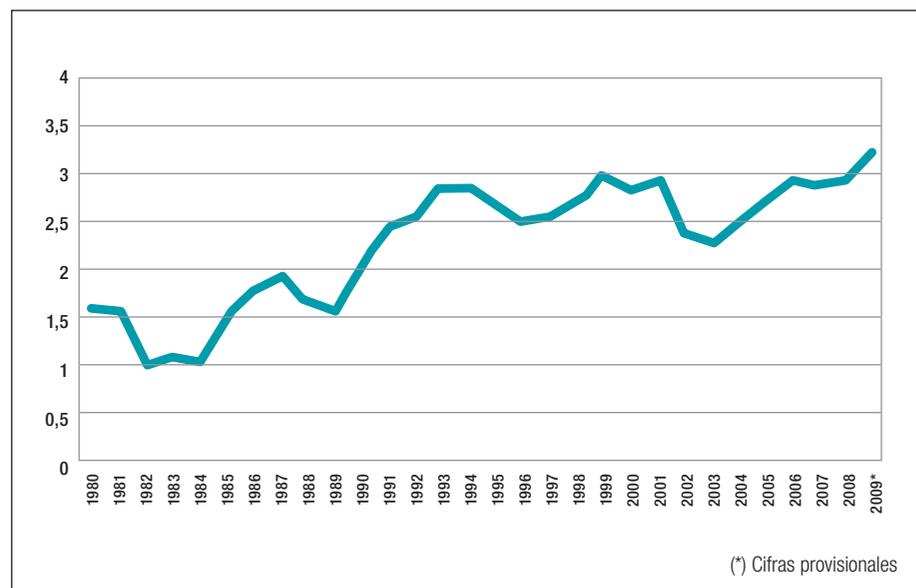


Fuente: CIPPEC, sobre la base de los datos disponibles en la Secretaría de Política Económica y Planificación del Desarrollo, Ministerio de Economía de la Nación.

En el caso de la **educación**, el proceso descentralizador iniciado en los años setenta continuó durante la década de 2000, sobre todo, con el traspaso de la educación media y terciaria no universitaria. En el caso de la **salud**, el esquema descentralizador que se inició en los años sesenta tuvo una continuidad significativa en la década pasada, pero menos profunda que en los otros dos sectores (Maceira y otros, 2010).

Como se observa en el **gráfico 1.3**, los municipios duplicaron el gasto en políticas sociales durante la década del noventa, y luego de una merma (probablemente producida por la crisis de 2001-2002) el nivel de gasto se recuperó, e incluso siguió aumentando hasta alcanzar poco menos del 3,5 % del PBI en 2009 (último dato disponible).

Gráfico 1.3 Gasto público consolidado de gobiernos municipales en políticas sociales como % de PBI. 1980-2009

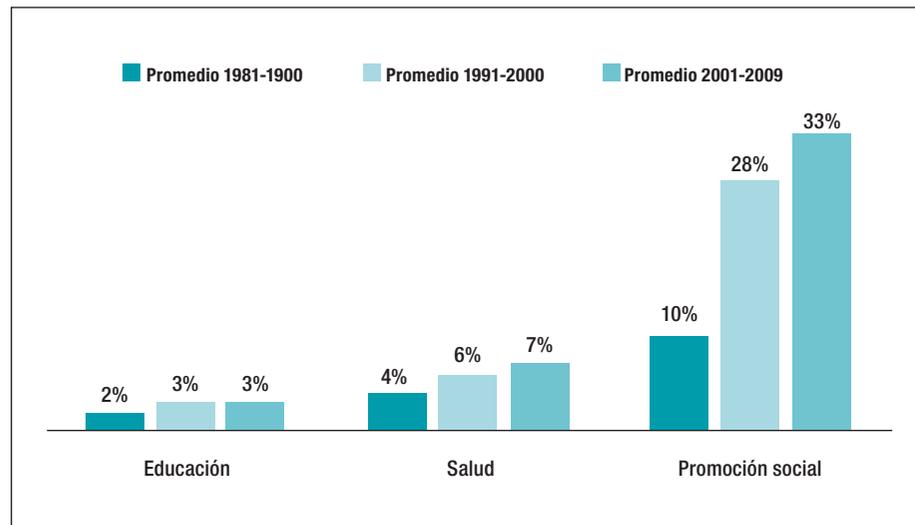


Fuente: CIPPEC, sobre la base de los datos disponibles en la Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales del Ministerio de Economía de la Nación, año 2012 (último dato disponible, año 2009).

Por su parte, el **gráfico 1.4** muestra el aumento de la participación de los gobiernos locales en el financiamiento de las áreas de salud, educación y promoción social.

El área de **promoción social** es la que registra un mayor crecimiento y en la que existe una mayor participación local. Esto se explica, en parte, porque el municipio es la instancia de gobierno más cercana al ciudadano y, en consecuencia, la primera ventana de los reclamos de la sociedad (Maceira y otros, 2010).

Grafico 1.4 Participación de los gobiernos locales en el gasto social (educación, salud y promoción social). Promedios 1981-2008 (en porcentajes)

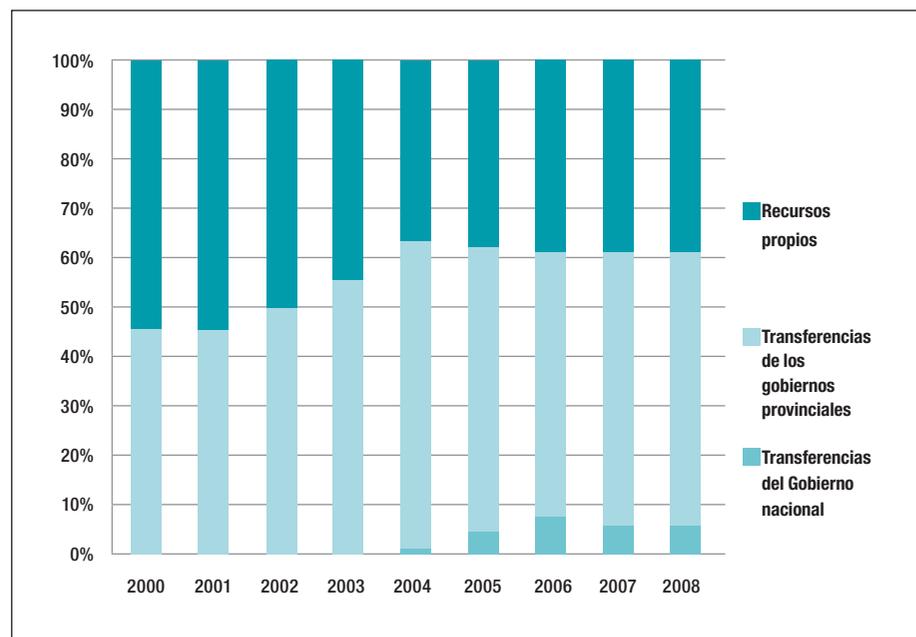


Fuente: CIPPEC, sobre la base de los datos disponibles en la Secretaría de Política Económica y Planificación del Desarrollo, Ministerio de Economía de la Nación.

Sin embargo, al mismo tiempo que ascendió el gasto público municipal destinado a políticas sociales, también **aumentó el nivel de dependencia municipal a las transferencias económicas de los gobiernos provinciales o del gobierno nacional**. Esto se observa al analizar la composición del gasto público municipal desde la perspectiva de su fuente de financiamiento. El **gráfico 1.5** muestra la disminución constante del componente municipal a favor del provincial, desde 2000 hasta 2003, cuando comienzan a aumentar las transferencias del gobierno nacional.

En este contexto complejo, los gobiernos locales, devenidos actores estratégicos en la gestión de políticas sociales, enfrentan a diario desafíos para los cuales no siempre poseen los recursos y las herramientas necesarias.

Gráfico 1.5 Nivel de dependencia municipal a las transferencias económicas de gobiernos provinciales o del gobierno nacional



Fuente: Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación (2010).

En parte debido a este origen diverso de las fuentes de financiamiento, pero también porque los diseños se realizan en el nivel central y se aplican sin una adaptación a las particularidades locales, **las políticas nacionales y provinciales suelen estar desarticuladas del contexto local en el que se implementan.**

Muchas políticas y programas abordan cuestiones y desafíos a escala local, pero pocas veces incorporan en su diseño e implementación al contexto más próximo como factor condicionante. Estos problemas de coordinación impiden, por ejemplo, la implementación de un sistema integral de protección a la niñez y la adolescencia.

En síntesis, las funciones y responsabilidades de los gobiernos locales crecieron en las últimas décadas, en particular, aquellas relacionadas con las áreas sociales. Además, aumentaron los reclamos de la sociedad hacia los municipios. Sin embargo, los recursos no crecieron en forma proporcional.

El gasto público social consolidado dirigido a niñez y adolescencia implicó, en 2008 (últimas estimaciones disponibles), una inversión de \$72751,5 millones, lo que representa una inversión de \$5945 por niño, niña o adolescente (UNICEF, 2010).

Entre 2001 y 2008, la inversión social en personas menores de 18 años reflejó un crecimiento nominal acumulado de 338,8 %, sin considerar el impacto del aumento de los precios. En términos reales, si se contempla el impacto en la evolución de los precios y se equiparan los valores de cada año a pesos de 2001, es posible identificar que el incremento en este período fue del 62,8 %.

Los mayores aumentos nominales se presentaron en 2005 y 2008, ambos superiores al 30 %, como consecuencia de las mayores erogaciones realizadas por los gobiernos provinciales (cerca del 80 % del crecimiento total).

En 2005, se destacan el impacto de la Ley de Financiamiento Educativo y la implementación de los Programas Federales de Vivienda. En 2008, el incremento responde principalmente a aumentos relacionados con la provisión de educación y salud (UNICEF, 2010).

1.4 Nuevo paradigma en políticas sociales destinadas a infancia y adolescencia³

Como mencionamos, en los últimos años surgió un nuevo paradigma para abordar las políticas sociales destinadas a infancia y adolescencia. Por su relevancia y peso creciente, afectó rápidamente tanto a la agenda estatal como a la de los organismos internacionales, los ámbitos académicos y las organizaciones de la sociedad civil. Esta corriente interpela al viejo paradigma en general y, sobre todo, a las políticas que deberían diseñarse para responder a los problemas que afectan a los menores de 18 años.

La Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño, que entró en vigor en 1989, inauguró esta nueva forma de abordar la infancia y adolescencia al reconocer la **posición de los niños, niñas y adolescentes como sujetos de derecho**. En este tratado, la familia es reconocida como el ambiente natural de bienestar para los niños, niñas y adolescentes, y como espacio predilecto para potenciar su pleno desarrollo. **En consecuencia, la principal tarea del Estado es velar por sus derechos en el marco de la vida familiar.**

³ Este apartado se elaboró sobre la base de *Inversión pública social en infancia y adolescencia: Un análisis institucional y presupuestario para el municipio de Morón* (Olaviaga y Marazzi, 2010).

1989 Entra en vigor la Convención

1994 La Convención adquiere rango constitucional

2005 Se aprueba la Ley 26061

La Convención establece también que **el Estado debe comprometerse a difundir información y materiales de interés para que los niños, niñas y adolescentes adquieran el derecho a expresarse**, a construir libremente su opinión y a gozar de la oportunidad de ser escuchado.

Tras firmar la Convención, los Estados se comprometen a asegurar a los menores de edad su protección, es decir, la promoción y restitución de sus derechos y el cuidado necesarios para su bienestar. Para eso, se formulan una serie de obligaciones asociadas con la salud, la educación y el esparcimiento. En particular, se establece como límite el derecho a no sufrir discriminación, maltrato o explotación económica.

Las modificaciones en el plano internacional fueron adaptadas a la realidad argentina, con diversos matices en el ámbito nacional y provincial. La Convención fue ratificada en 1990 a través de la Ley 23849 y en 1994 se le otorgó jerarquía constitucional (art. 75, inc. 22). La puesta en marcha de los lineamientos que establece exige transformaciones profundas en la legislación, reformas en las prácticas de las instituciones y modificaciones en la relación entre el Estado, la familia y la comunidad, y los niños, niñas y adolescentes.

La sanción, en 2005, de la Ley 26061 de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niñas y Adolescentes inauguró en la Argentina un nuevo paradigma para abordar el diseño y ejecución de políticas y programas orientados a infancia y adolescencia. Esta normativa supone la conformación de **un nuevo andamiaje institucional en el que los gobiernos locales adquieren un protagonismo estratégico.**

En 2005 se aprobó la **Ley 26061 de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes**, que dispone la aplicación obligatoria de la Convención sobre los derechos de esta población y establece las características básicas que deberían adquirir las políticas públicas ligadas a infancia y adolescencia. A partir de allí, y en línea con lo determinado por la normativa nacional, se avanzó con las normativas provinciales.

La primera consecuencia de esta ley fue la derogación del antiguo régimen del patronato de menores (establecido por la Ley 10903, conocida como Ley Agote), vigente desde 1919. Esto significó un corte estructural respecto del paradigma anterior (y de sus implicancias organizacionales, sociales y culturales) que había consolidado la intervención del Estado en la vida de los niños, niñas y adolescentes en situación de pobreza y les daba facultad de tutela a los jueces.

La Ley 26061 estableció también una nueva manera de entender y atender las necesidades de la niñez y la adolescencia; a partir de ella se instala el principio de corresponsabilidad y se establece una serie de obligaciones y facultades hacia el Poder Ejecutivo en todos sus niveles.

Además, se habilitó la creación del **Sistema de Protección Integral de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes**, que busca garantizar el disfrute pleno y el ejercicio efectivo y permanente de los derechos reconocidos en el nivel nacional y en los tratados internacionales que la Nación ratifica. El Sistema está conformado por todos los organismos, entidades y servicios que diseñan, planifican, coordinan, orientan, ejecutan y supervisan las políticas públicas (de gestión estatal o privada) en el ámbito nacional, provincial y municipal. Políticas que buscan promover, prevenir, asistir, resguardar y restablecer los derechos de las niños, niñas y adolescentes (Art. 32).

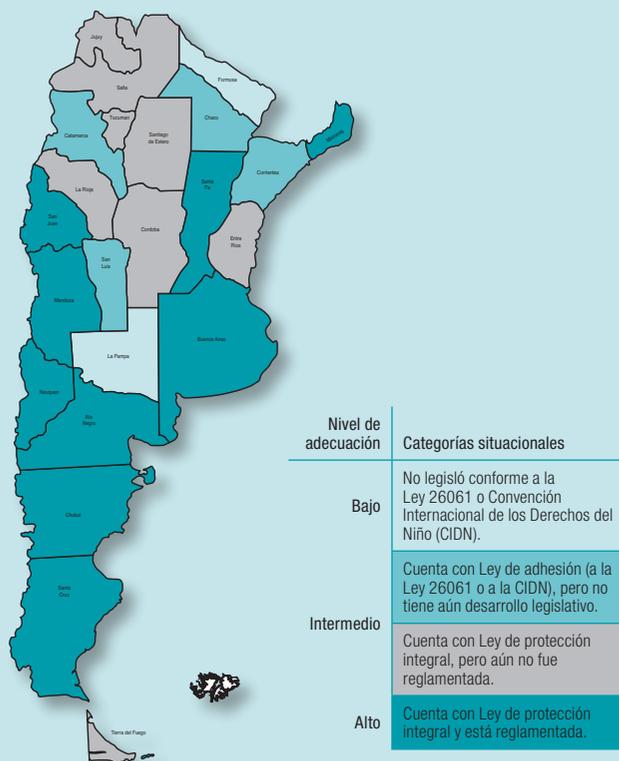
Derogación del antiguo régimen de patronato de menores

Creación del Sistema de Protección Integral de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes

A partir de la creación del Sistema de Protección Integral de los Derechos de niños, niñas y adolescentes, las provincias son las encargadas de planificar y ejecutar políticas. Esta aplicación es desigual entre los distintos municipios, cuyas funciones, grados de autonomía y recursos para abordar la problemática de la niñez y la adolescencia difiere según la provincia en la que se encuentren.

De acuerdo con un informe del defensor del pueblo de la Nación, la aplicación desigual de este sistema se evidencia en las grandes diferencias que existen en el nivel de adhesión a la Ley 26061 y en los avances en el desarrollo del marco legislativo de las provincias.

En el **mapa** se pueden observar los distintos grados de avance.



Fuente: CIPPEC, sobre la base del informe del defensor del pueblo (2011).

En el **tabla 1.2** se presenta la cantidad de órganos provinciales y municipales con competencia en niñez y adolescencia en relación con las localidades urbanas (con más de 2000 habitantes según INDEC).

Tabla 1.2 Cobertura de órganos locales con competencia en materia de niñez y adolescencia en localidades urbanas (provincias que cuentan con ley de protección integral, con o sin reglamentación y que brindaron la información)

| Jurisdicciones | Cantidad de órganos locales de distintas competencias | Cantidad de localidades urbanas | Cobertura % |
|------------------|---|---------------------------------|-------------|
| Misiones | 62 | 41 | 151,2 |
| Entre Ríos | 60 | 44 | 136,4 |
| Chubut | 18 | 14 | 128,6 |
| CABA | 15 | 15 | 100,0 |
| Tierra del Fuego | 2 | 2 | 100,0 |
| Santa Cruz | 13 | 14 | 92,9 |
| Buenos Aires | 112 | 158 | 70,9 |
| Jujuy | 14 | 22 | 63,6 |
| Mendoza | 14 | 33 | 42,4 |
| Santa Fe | 5 | 121 | 4,1 |
| La Rioja | 0 | 16 | 0,0 |
| Río Negro | 0 | 29 | 0,0 |
| Salta | 0 | 35 | 0,0 |
| Tucumán | 0 | 32 | 0,0 |

Fuente: CIPPEC, sobre la base del informe del defensor del pueblo (2011).

Así, tomando como unidad de análisis a las jurisdicciones provinciales, el informe del defensor del pueblo de la Nación vuelve a mostrar diferencias sustanciales.

Todos los gobiernos locales comparten, en mayor o menor medida, un grado de responsabilidad en garantizar los derechos de los niños, niñas y adolescentes en su jurisdicción, en coordinación con los distintos niveles de gobierno y organismos competentes a efectos de llevar a la práctica un enfoque integral.

Es por eso que mejorar las capacidades de los municipios para que puedan responder a este desafío en forma adecuada constituye una meta prioritaria.

La Ley dispuso, además, la creación de la **Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia** (que depende del Ministerio de Desarrollo Social y del Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia) cuyo objetivo es involucrar institucionalmente a las provincias en el diseño de políticas de niñez y adolescencia (Art. 45). De este modo, **se reconoce la necesidad de que la Política de Protección Integral de Derechos sea implementada a través de una concertación articulada de acción de la Nación, las provincias y los municipios (Art. 32).**

La Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia es el principal organismo encargado de promover y cuidar el ejercicio de los derechos destinados a niñez y adolescencia. Entre sus responsabilidades se encuentra garantizar el funcionamiento del **Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia**, creado en el año 2006 mediante Decreto 416/06, y coordinar entre ambas instancias el diseño y articulación de las políticas públicas integrales.

La Secretaría debe ocuparse también de asegurar la ejecución de los instrumentos de carácter internacional a los que la Nación suscriba y de conseguir financiamiento nacional e internacional para el desarrollo de las políticas, además de traspasarlo a las provincias cuando sea necesario.

El Consejo Federal debe, además de las funciones mencionadas en articulación con la Secretaría, concertar y efectivizar las políticas de protección integral, proponer e impulsar reformas legislativas e institucionales destinadas a la concreción de los principios establecidos en la Convención,

Creación de la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia

Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia

Defensor de los derechos de los niños, niñas y adolescentes

Registro de Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia

fomentar espacios de participación activa de la sociedad civil y promover la supervisión y control de las instituciones privadas de asistencia y protección de derechos (Art. 46).

En la Ley 26061 de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes (2005) se estableció, también, la figura del **Defensor de los derechos de niños, niñas y adolescentes** para velar por la protección y promoción de los derechos consagrados en la Constitución nacional y en la Convención sobre Derechos del Niño y las Leyes nacionales (Art. 47). Sin embargo, esta figura jurídica aún no fue implementada.

En el año 2009 se creó el **Registro de Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia** (Decreto 2044/2009) para integrar y sistematizar la información relacionada con las acciones gubernamentales de protección de los derechos de las personas menores de dieciocho (18) años de edad, y para ampliar y calificar al conjunto de políticas públicas en la materia.

En línea con este cambio de paradigma, desde 2003 se evidencia una **revitalización del rol del Estado** que, acompañada por la recuperación de la crisis económica de 2001/2002, contribuyó a que los principales indicadores sociales experimentaran una sostenida mejoría (en particular, los índices de pobreza, indigencia y desigualdad), con un indudable correlato en la mejora de la situación de los niños, niñas y adolescentes y de sus familias.

Esta mejora se explica parcialmente (además de ser una consecuencia del crecimiento económico) por la implementación de una reciente oferta programática cuyo público objetivo (en ocasiones, público exclusivo) son los niños, niñas y adolescentes. Si bien en este período, y para este grupo etario en particular, la política por antonomasia es la **Asignación Universal por Hijo** para Protección Social, no deben dejar de resaltarse medidas tales como el Plan Nacer, el Plan Primeros Años, la Ley 26206 de Educación Nacional, la Ley 26390 de Erradicación del Trabajo Infantil y la Ley 26233 sobre los Centros de Desarrollo Infantil, entre otras.

En esta etapa se evidencia también el fortalecimiento de las distintas ofertas programáticas provinciales y, en algunos casos, de las municipales. Esta oferta, pese a “aterrizar en cada territorio” en forma fragmentada y desarticulada, contribuyó a mejorar la situación relativa de niños, niñas y adolescentes.

A pesar de la mejora en muchos indicadores sociales, **la situación social** que experimentan los hogares en la Argentina según su ubicación geográfica y su composición sigue siendo **heterogénea** y plantea **retos** ineludibles, como enfatizar la dimensión social y política que el cambio de paradigma supone y colocar en primer plano la inversión de recursos económicos y materiales para la infancia y adolescencia.

Para garantizar que las expectativas que se generaron en nuestro país tras la sanción de la Convención Internacional de los Derechos del Niño en 1989 y el consecuente marco normativo se vuelvan efectivas, los municipios deben trabajar en forma articulada con el gobierno provincial y nacional.

Para lograr construir un sistema integral de protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, la Argentina tiene aún campo por recorrer. Hasta el momento se avanzó a través de una proliferación de intervenciones (muchas veces, bajo la modalidad de programas) que no responden a lógicas integrales y que, desde el ámbito nacional, suelen desplegarse sin la sinergia necesaria entre los diversos territorios provinciales y municipales. Por eso, **el principal desafío es avanzar sostenidamente hacia la constitución de ese sistema.**

Dado que los principales problemas sociales que afectan a la niñez y adolescencia son de carácter multidimensional (combinan carencias y necesidades tangibles e intangibles, expresan obstáculos y restricciones de muy diversa índole, y en ellos se involucran a su vez distintos actores –sectoriales y jurisdiccionales–), aún se requiere **afrentar el tránsito desde proyectos y programas a políticas, y desde políticas hacia un sistema integral.**

Esa transición, sumamente compleja en su implementación y gestión cotidiana, debe ser moldeada tanto de acuerdo con los problemas específicos que afectan a la niñez y adolescencia (y, por supuesto, a sus familias) como en línea con lo que establece la Ley Nacional de Protección Integral.

Tampoco debe olvidarse que, pese a los importantes avances normativos e institucionales realizados, los cambios planteados desde la Convención primero y desde el nuevo paradigma después, no son fáciles de plasmar. En otras palabras, **el marco normativo es necesario, pero no suficiente, porque la transformación que promueve el nuevo paradigma involucra un proceso social y cultural** mucho más complejo y no lineal, con marchas y contramarchas, avances y retrocesos.

En conjunto, la descentralización y el cambio en el paradigma trajeron aparejados grandes desafíos a la hora de **planificar, monitorear, evaluar y coordinar** políticas, programas y proyectos sociales desde la gestión local.

Para ejercer satisfactoriamente las nuevas funciones y responsabilidades asumidas por los gobiernos locales, es imprescindible desarrollar nuevas capacidades que permitan identificar prioridades, administrar recursos y establecer criterios de acción estratégicos. Estos manuales pretenden ser un instrumento útil en este sentido.

Capítulo 2

Aspectos conceptuales básicos del monitoreo y la evaluación de políticas, programas y proyectos sociales

| | | |
|-----|--|----|
| 2.1 | ¿Qué son la evaluación y el monitoreo de políticas, programas y proyectos sociales? | 39 |
| 2.2 | El monitoreo: un instrumento para la toma de decisiones | 45 |
| 2.3 | Hacia un sistema integrado de monitoreo y evaluación | 50 |
| 2.4 | ¿Qué ventajas genera aplicar herramientas de monitoreo y evaluación desde el nivel municipal? | 56 |
| 2.5 | ¿Quién monitorea? ¿Quién evalúa? | 57 |
| 2.6 | Vinculando el monitoreo y la evaluación con el ciclo de vida de las políticas, los programas y los proyectos | 60 |

A lo largo de estas páginas desarrollaremos una serie de conceptos útiles para diseñar o implementar herramientas de monitoreo y evaluación (en adelante, M&E) de políticas, programas y proyectos sociales (las 3 P)⁴ destinados a niñez y adolescencia. Este punto de partida nos permitirá pasar de la teoría a la práctica de un modo más sólido y sencillo.

Los objetivos de este capítulo son:

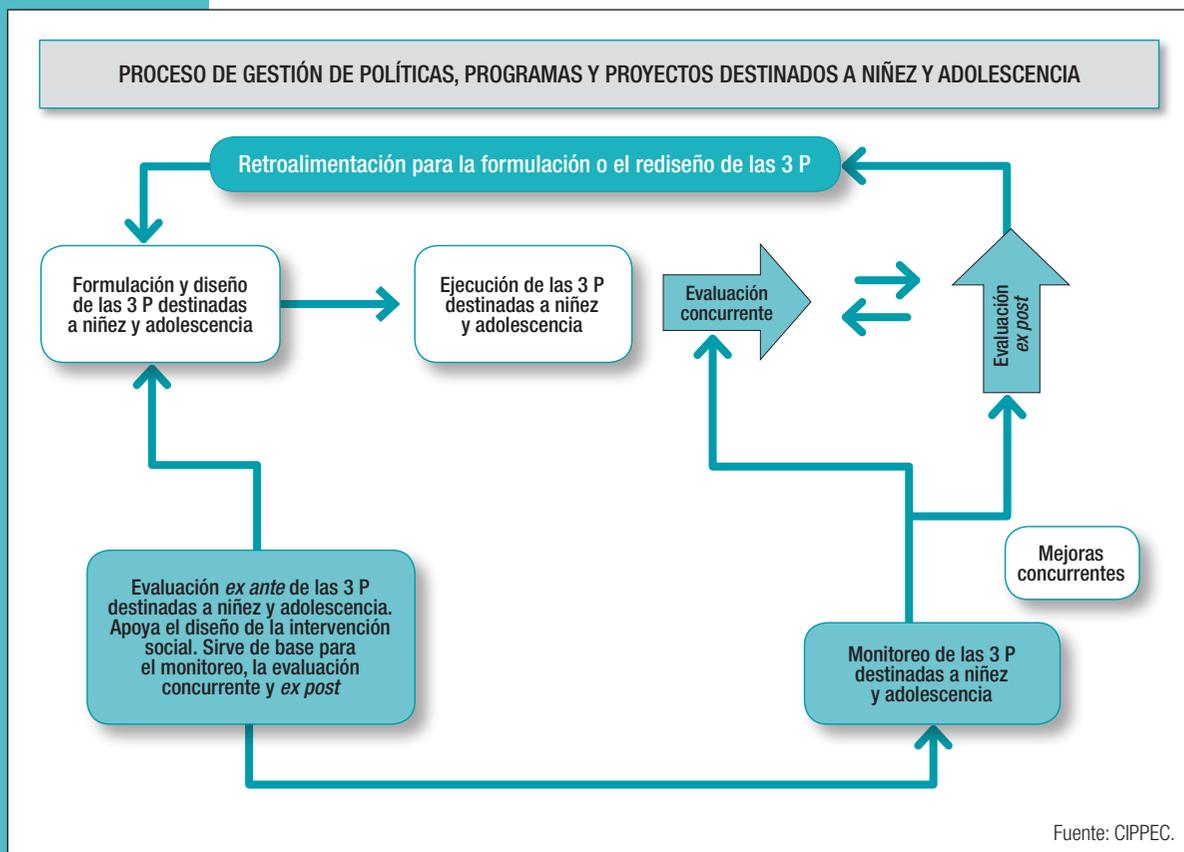
- ➔ **Comprender los principales aspectos conceptuales del monitoreo y la evaluación** en el marco de los procesos de gestión de las 3 P destinadas a niñez y adolescencia.
- ➔ **Identificar el lugar que ocupan el monitoreo y la evaluación en los procesos de gestión de las 3 P**, según sus diferentes tipos y modalidades.
- ➔ **Conocer los alcances y limitaciones** de los diferentes tipos y modalidades de M&E.

Para cumplir con nuestros objetivos intentaremos responder a las siguientes preguntas: ¿qué es el monitoreo?, ¿qué es la evaluación?, ¿cuál es la diferencia entre ellos?, ¿qué monitoreamos?, ¿qué evaluamos?, ¿para qué lo hacemos?, ¿cómo monitoreamos?, ¿cómo evaluamos?, ¿quién/quienes lo hacemos?, y ¿en qué momento?

En la **figura 2.1** se presentan algunos conceptos y relaciones que trabajaremos en este capítulo.

4 En este manual se utilizará la frase *las 3 P* para referirnos a políticas, programas y proyectos sociales. Para mayor información, consultar la Introducción.

Figura 2.1 El monitoreo y la evaluación en el proceso de gestión de políticas, programas y proyectos sociales de niñez y adolescencia



Desde nuestra perspectiva, una política pública, y en particular una política social, es algo más que la suma de los programas y proyectos que la componen, aun cuando esta se concrete a través de aquellos.

Incluso cuando a los fines de darle fluidez al relato nos refiramos muchas veces a proyectos o programas, nos interesa resaltar **que la evaluación pierde sentido si no se la inscribe en un proceso más amplio y dinámico.**

Como mencionamos en el **capítulo 1**, entendemos a las **políticas** como un conjunto de objetivos, decisiones y acciones que desarrolla un gobierno para solucionar los problemas que, en un momento determinado, tanto los ciudadanos como el propio gobierno consideran

prioritarios (Tamayo Sáez, 1997). Estos objetivos, acciones y decisiones involucran a una multiplicidad de actores y sectores o áreas (salud, educación, desarrollo social, etc.) de uno o varios niveles de gobierno (nacional, provincial o municipal) y desbordan los límites y las expresiones propias de cada programa o proyecto.

2.1 ¿Qué son la evaluación y el monitoreo de políticas, programas y proyectos sociales?

La evaluación puede definirse como **la emisión de un juicio de valor acerca de una política, programa o proyecto** y puede ser entendida como:

- ➔ **Una actividad programada de reflexión sobre la acción**, cuya realización puede proponerse para antes, durante o después de la implementación de una política, programa o proyecto. La evaluación se lleva a cabo mediante **procedimientos sistemáticos de recolección, análisis e interpretación de información y a través de comparaciones** respecto de parámetros definidos. **“Su finalidad es emitir juicios valorativos fundamentados y comunicables**, sobre las actividades y los resultados (...) de las intervenciones sociales y formular recomendaciones que permitan decisiones orientadas a ajustar la acción” (Nirenberg, 2009).
- ➔ **Consecuencia de la necesidad de introducir cambios respecto de un problema de viabilidad, funcionamiento, resultados o impacto de las 3 P.** En este sentido, se realiza si existe la posibilidad de generar una acción deliberada que permita superar ese problema. No se ejecuta una evaluación si no se prevé la posibilidad de provocar consecuencias que induzcan a la acción o modifiquen el curso de la intervención. La evaluación responde a un propósito (Martínez Nogueira, 2004). **El desarrollo de una evaluación supone una decisión de política pública y constituye un insumo clave para el desarrollo de las 3 P.**
- ➔ **Un proceso reflexivo que se apoya en la formulación de preguntas precisas** sobre uno o varios aspectos relativos al diseño, ejecución o finalización de las 3 P. Los procedimientos de recolección, análisis e interpretación de información constituyen la base sobre la cual es posible responder a dichos interrogantes.

Definiciones de evaluación

El vocablo **evaluación** proviene del latín *valere*, que significa valorar. Evaluar es fijar el valor de una cosa y para **hacerlo se requiere un procedimiento que permita comparar aquello a evaluar respecto de un criterio o un patrón determinado** (Cohen y Franco, 1988).

La evaluación se compone de:

- ➔ Un **objeto**: la política, programa o proyecto sobre el que se emite un juicio de valor.
- ➔ Un **referente**: el criterio o patrón de deseabilidad contra el que se compara el objeto de la evaluación.
- ➔ Una **estrategia** o procedimiento sistemático mediante el cual se recolecta y analiza la información.

Figura 2.2 Componentes de la evaluación



Fuente: CIPPEC.

La evaluación no debe ser entendida como un proceso aislado. Muy por el contrario, es a la vez un insumo para orientar la acción y **un proceso permanente de aprendizaje y mejora** que acompaña toda la vida de una política social. En otras palabras, **es una herramienta para la toma de decisiones.**

Como cualquier producto de un proceso de investigación aplicada, los resultados de una evaluación constituyen un nuevo conocimiento práctico. La evaluación **busca conocer “para hacer, para actuar, para construir, para modificar”** (Padrón, 2006), y así nos ayuda a construir un futuro deseado en relación con una determinada política o programa social.

El monitoreo es uno de los instrumentos que también colabora en la construcción de ese futuro. Ambos son fundamentales para la toma de decisiones a mediano y largo plazo y constituyen una fuente primordial de aprendizaje para los gobiernos y los/las gestores de políticas y programas (Subirats, 1995).

En la evaluación se combinan **distintos tipos de información.** Por un lado, el propio proceso produce información; por el otro, se basa en la información que se produce, por ejemplo a través del monitoreo, sobre el grado de ejecución de las actividades que se desarrollan en el marco de una política, la utilización de los recursos y el nivel de logro de los resultados esperados.

La construcción de un futuro deseado, es decir, **hacia dónde queremos ir,** está mediada entre otros factores por los insumos que proveen el monitoreo y la evaluación para la toma de decisiones estratégicas, operativas o tácticas en el marco del desarrollo de una política. Estas **decisiones** pueden ser:

- ➔ **De tipo preventiva:** nos anticipamos a los riesgos potenciales que se detectaron en una evaluación.
- ➔ **De tipo correctiva:** reorientamos procesos, estrategias o técnicas para corregir efectos no deseados, ineficacias o ineficiencias de nuestras acciones.

El **monitoreo** es el seguimiento que se realiza durante la ejecución de una política, programa o proyecto. Es un instrumento, de gestión y de política, que permite revisar en forma periódica los aspectos sustantivos de las 3 P, para optimizar sus procesos, resultados e impactos. Constituye un insumo indispensable para la gestión administrativa y estratégica de una iniciativa pública.

Para mayor información sobre el monitoreo consultar la **sección 2.2** de este manual.

La evaluación y el monitoreo son instrumentos de política ya que forman parte de la atmósfera política inherente a la toma de decisiones que rodea a las 3 P evaluadas, y porque el contenido de la evaluación, su juicio de valor, tiene un componente claramente político (Subirats, 1995). Es por eso que de ningún modo deben ser entendidos como rituales neutros o vacíos.

La evaluación: un tipo particular de investigación

La investigación evaluativa es un tipo particular de investigación aplicada. Difiere de los otros tipos por la forma en que concibe **la noción de problema**: en el marco de la investigación básica, el problema se define como una construcción de orden cognitivo; **en el de la investigación evaluativa, en cambio, es una construcción de orden práctico**, es decir, la descripción de una situación que se evalúa como conflictiva y que puede ser mejorada (Padrón, 2006).

Aunque el/la funcionario/a y el equipo técnico encargados de una política tengan un alto grado de conocimiento sobre ella, habitualmente se requiere la colaboración del/la evaluador/a para definir con precisión el problema o cuestión a investigar.

El/la evaluador/a impulsa y encausa el proceso de definición del problema y el diseño de los objetivos de la evaluación, y abre así un **proceso de negociación con el/la funcionario/a sobre cómo se va a definir el problema y cuáles van a ser los objetivos de la evaluación.**

Un aspecto clave en este proceso de negociación es **la definición de los principales nudos**, es decir, de los desafíos que se quieren abordar desde la gestión. ¿Por qué estos nudos son tan importantes en la gestión de una política? Precisamente, porque **cuestionan las hipótesis iniciales que sustentan el diseño de una política pública.**

Definir un nudo significa identificar, por ejemplo, temas complicados, procesos de decisión complejos que deberán encararse o potenciales colaboradores y detractores que pueden aumentar o reducir la viabilidad de la política.

La definición del problema: el caso del Programa Escuelas Plurilingües

Aquí recuperamos el ejemplo de una **evaluación concurrente** (de la ejecución) del **Programa Escuelas Plurilingües**, desarrollado por el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires desde inicios de la década de 2000. El Programa comenzó en 2001 con un doble propósito: ampliar y diversificar la oferta de servicios educativos de la Ciudad e implementar desde los primeros grados una enseñanza de calidad en lengua extranjera, de manera sistemática, intensiva y escalonada.

Escuelas Plurilingües se puso en marcha de manera progresiva: en 2001 se inició en 12 escuelas y entre 2002 y 2003 se extendió a otras 10. **Para evaluarlo e intentar advertir cuáles eran los nudos en su ejecución, un equipo de evaluadores/as se reunió en diversas oportunidades con la directora de Programación y con la coordinadora del Programa.** Ellas no tenían pensado incorporar nuevas escuelas y estaban preocupadas por asegurar que el Programa pudiera completarse en las instituciones donde ya funcionaba⁵ de manera exitosa y sustentable.

Durante estas reuniones se detectaron los siguientes nudos:

Extensión: muchas escuelas solicitaban incorporarse al Programa. Aunque desde la coordinación no tenían previsto atender este pedido, lo cierto es que las restricciones para garantizar los docentes de lengua extranjera a las escuelas que sí pertenecían al Escuelas Plurilingües impedían, incluso, la consideración de esta posibilidad.

⁵ Es decir, que el Programa se implementa en todas las secciones (grados) de una escuela de cada distrito escolar.

Situación edilicia: algunas escuelas tenían problemas de adecuación edilicia porque el Programa suponía una modificación de la *caja horaria*⁶ de los establecimientos educativos. También había dificultades para instalar los materiales didácticos tal como lo requerían las actividades.

Articulación y coordinación: otros nudos se relacionaban con la necesidad de fomentar la articulación entre los/as maestros/as de grado y lo/as de lengua extranjera, o entre estos/as y los/as otros/as docentes de materias especiales ¿Cómo lograr un trabajo conjunto en la definición de contenidos y otros aspectos?, ¿cuáles eran las dificultades para que la cooperación se concretara?, ¿qué situaciones de cooperación eran indispensables y qué actores deberían ser involucrados (los/as supervisores/as, los/as coordinadores/as de lenguas extranjeras, los/as directores/as de las escuelas, los/as docentes de grado, los/as de lengua extranjera o los/as de materias especiales, por ejemplo)?

Impactos: también les preocupaban los impactos más inmediatos del Programa, ya que este llevaba casi tres años de implementación y era necesario demostrar

⁶ La caja horaria en las escuelas públicas de la Ciudad es fija y su estructura solo se puede modificar en márgenes muy acotados. En los establecimientos de jornada completa no se pueden exceder las ocho horas que deben cumplirse entre las 8 am y las 4 pm, con una tolerancia de 15 minutos de variación. La estructura exige, además, un tiempo dedicado al comedor y uno al recreo. Las escuelas que cuentan con servicio de comedor resolvían las exigencias de caja horaria a través de la implementación de diferentes turnos de comedor y horarios de recreo. Pero esa dinámica no es compatible con el Programa porque incorpora horas adicionales de clase. Frente a esta problemática, las escuelas tuvieron que reorganizarse y realizar readecuaciones edilicias para que todos los niños y niñas almorzaran en un único turno y en un mismo espacio, con la complejidad que esto genera.

si había tenido (o no) logros. En este sentido, era interesante conocer su impacto sobre la matrícula de los establecimientos o en el rendimiento escolar⁷. Además, era útil conocer si la oferta efectiva del Programa Escuelas Plurilingües se adecuaba a los lineamientos que le dieron origen.

Las preocupaciones relevadas durante las entrevistas eran tantas que los/as evaluadores/as no sabían por dónde empezar a encarar el proyecto de evaluación. Un proyecto que, además, tenía que ser consensuado y materializado. Armarlo fue un proceso arduo. De hecho, tuvo varias versiones que supusieron reuniones de trabajo adicionales. A pesar de su complejidad, el intercambio resultó fundamental porque permitió definir la demanda.

Finalmente, **se consensuó que el estudio evaluativo debía responder a dos preguntas básicas:**

- (1) ¿Cuáles eran las fuentes de dificultad e incertidumbre que atentaban contra la implementación y completitud del Programa?
- (2) ¿Qué características tenían esas fuentes?

De este modo, **quedó definido el problema que la investigación evaluativa se proponía abordar.**

La investigación duró cuatro meses. Sin embargo, es imposible dar cuenta de todas las fuentes de incertidumbre y dificultad, y estas deben priorizarse de acuerdo a un criterio reflexionado y acordado. En este caso, **para recortar** se decidió **volver a los nudos que los/as responsables del Programa esbozaron en las entrevistas iniciales. ¿Cuáles fueron esos nudos?** Las dificultades en términos de recursos humanos y de infraestructura, la falta de cooperación entre los actores involucrados en el proceso de implementación y los impactos inmediatos del Programa. Estas fueron las fuentes de dificultad y de incertidumbre que finalmente se indagaron durante la evaluación de la ejecución del Programa Escuelas Plurilingües.

En la evaluación, el proyecto es el dispositivo a través del cual se logra construir formalmente la demanda. Sin embargo, esa construcción es provisoria porque se va a redefinir a lo largo de todo el proceso de evaluación.

⁷ Uno de los fundamentos pedagógicos del Programa es que la incorporación de lenguas extranjeras facilita la incorporación de los contenidos de lectoescritura asociados a la lengua materna y que esto redundará en un mejor rendimiento escolar.

Fuente: Di Virgilio (2009).

2.2 El monitoreo: un instrumento para la toma de decisiones

A diferencia de la evaluación, el **monitoreo** es el seguimiento que se realiza durante la ejecución de una política, programa o proyecto. Aunque incluye una dimensión técnica, no se agota en ella. Por el contrario, es un instrumento de gestión y de política que permite revisar en forma periódica los aspectos sustantivos de las 3 P para optimizar sus procesos, resultados e impactos. Por eso, constituye un insumo indispensable para la gestión administrativa y estratégica de una iniciativa pública.

Monitoreo y evaluación son actividades fuertemente interrelacionadas, pero no son sinónimos.

El monitoreo es un proceso continuo y permanente; la evaluación se realiza en períodos establecidos y es de corte transversal. “El monitoreo constituye un proceso continuo de análisis, observación y elaboración de sugerencias de ajustes que aseguren que el proyecto esté encaminado hacia el objetivo propuesto. Por su parte, la evaluación permite la formulación de conclusiones acerca de lo que se observa a una escala mayor, aspectos tales como el diseño del proyecto y sus impactos, tanto aquellos previstos como no previstos” (Cerezo y Fernández Prieto, 2011).

Más allá de estas diferencias, ambos son procesos interconectados y complementarios. Por ejemplo, el monitoreo **permite, además de poner de manifiesto soluciones problemáticas y de aportar pistas para identificar causas y posibles soluciones, detectar señales de alarma que serán insumo para la evaluación.**

El monitoreo consiste en un examen continuo o periódico que se efectúa durante la implementación de un proyecto. Su objetivo es “indagar y analizar permanentemente el grado en que las actividades realizadas y los resultados obtenidos cumplen con lo planificado, con el fin de detectar a tiempo eventuales diferencias, obstáculos o necesidades de ajuste en la planificación y ejecución” (SIEMPRO y UNESCO, 1999).

Tabla 2.1 Diferencias entre monitoreo y evaluación

| Componente | Monitoreo | Evaluación |
|----------------------|---|--|
| Tipo de tarea | Información y comparación de datos sobre la ejecución de la política, programa o proyecto con los objetivos establecidos en el marco de su formulación. | Información y comparación de datos sobre la ejecución de la política, programa o proyecto con los patrones de referencia valorativos definidos a través de la visión o escenario futuro que se quiere construir. |
| Propósito | Controlar la ejecución y realizar el seguimiento de la gestión operativa y estratégica. | Valorar el diseño, la ejecución, los resultados y los impactos del Programa. |
| Modalidad | Permanente y periódica. | Puntual. |
| Responsable | Equipo interno. | En general, la evaluación está a cargo de un equipo del Programa partícipe, con el fin de garantizar la independencia de los resultados. |

Fuente: Mokate, 2001.



Para mayor información sobre este punto, consultar el **manual de Planificación.**

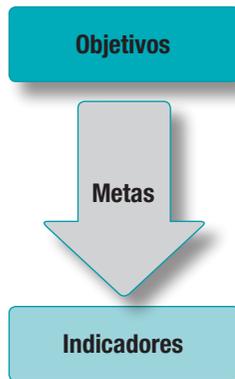
El plan de monitoreo y evaluación (M&E) forma parte de la planificación de una política, programa o proyecto que debe adecuarse a las características del destinatario de la información que se producirá y a los indicadores e instrumentos que se utilizarán para su recolección, registro y procesamiento.

Durante el monitoreo se recolecta información sobre:

- ➔ **La ejecución de las actividades planificadas**, para apoyar la gestión cotidiana de los proyectos sobre el terreno.
- ➔ **Los resultados conseguidos** a través de la realización de las actividades y la **respuesta de los/las titulares**, para comprobar los avances y revisar el plan de trabajo.
- ➔ **La consecución de los objetivos del programa y sus impactos** para revisar la lógica de intervención y la resolución de problemas.

Indicadores

Un sistema de monitoreo se construye a partir de **indicadores**. Los indicadores son medidas directas o indirectas de un evento, condición, situación o concepto, y permiten inferir conclusiones apreciativas acerca de su comportamiento o variación.



Los indicadores son el resultado de operacionalizar los objetivos a alcanzar en el marco de una política, programa o proyecto. Se expresan en metas a partir de las cuales se diseñan los indicadores que permiten medir el grado en el que fueron alcanzadas (Cohen y Franco, 1988).

La selección de indicadores es un paso clave para construir un buen sistema de monitoreo. Su elección requiere tener en cuenta criterios como **independencia, verificabilidad, validez y accesibilidad**. Si a través de la consulta con los actores involucrados es posible definir los indicadores y acordar su importancia y características específicas, quiere decir que los objetivos de la política son claros, compartidos y están consensuados entre los/as responsables de su implementación.

Indicadores: los más habitualmente utilizados son los **indicadores cuantificables**, es decir, los que se expresan en cifras absolutas, tasas, proporciones o porcentuales. Si bien son necesarios, no resultan suficientes para comprender cómo se producen los procesos, qué oportunidades se encuentran, cuáles son los principales obstáculos o qué factores dificultan la acción. Para mejorar esa comprensión son necesarios los **indicadores cualitativos**, que complementan a los anteriores (Nirenberg y otros, 2000).

Figura 2.3 El diseño del monitoreo

| | |
|--|---|
| | <p>Construcción de indicadores Para el monitoreo se proponen cuatro categorías de indicadores: de proceso, de producto, de cobertura y de resultados.</p> |
| | <p>Información básica Necesaria para construir el dato del indicador o del conjunto de indicadores involucrados en la actividad evaluativa.</p> |
| | <p>Definición de la periodicidad del relevamiento Depende del tipo de indicador, las características del Programa y de las necesidades de información.</p> |
| | <p>Selección de técnicas para el rastreo de indicadores Para los indicadores de proceso y producto se utilizan, en general, los registros e informes de rutina producidos por el equipo de gestión. En el caso de los indicadores de cobertura, se pueden utilizar también otros instrumentos como, por ejemplo, información sobre el uso efectivo de los beneficios del Programa y su accesibilidad. Estas fuentes y otras (encuestas, entrevistas, etc.) se pueden usar para medir los indicadores de resultado.</p> |

Fuente: CIPPEC, sobre la base de SIEMPRO y UNESCO (2009).

Los indicadores tienen dos funciones principales:

- ➔ Ayudar a monitorear los avances en la consecución de los objetivos.
- ➔ Aclarar la lógica de intervención del proyecto al indicar lo que se desea lograr, la duración, la calidad requerida y la población objetivo.

Sin una correcta definición de los indicadores, se dificulta la recolección de datos y disminuye la posibilidad de monitorear o evaluar en forma adecuada la relación entre lo previsto y lo realizado.

La selección de los indicadores no depende solo de la estructura y de los objetivos del proyecto, sino también de **la disponibilidad de datos, del tiempo y de las capacidades necesarias para su recolección.** Puede suceder que los datos disponibles sean poco confiables, y que por eso la información más importante para la elaboración de los indicadores relevantes sea también recogida durante el proceso evaluativo.

Indicadores

Existen diferentes categorías de indicadores. Las más comunes son⁸:

- ➔ **Indicadores de resultado.** Dan cuenta del grado de alcance de los objetivos específicos de las 3 P y de su contribución concreta para mejorar la situación que les dio origen.
- ➔ **Indicadores de cobertura.** La cobertura es la proporción de la población objetivo que efectivamente recibe los servicios que brindan una política, programa o proyecto. Estos indicadores reflejan la relación entre las 3 P y los titulares actuales o potenciales de sus prestaciones.
- ➔ **Indicadores de producto.** Los productos son los resultados concretos de las actividades, desarrolladas a partir de los insumos disponibles. Según su carácter de materialidad, pueden distinguirse entre bienes producidos (o resultados materiales) y servicios prestados. Estos indicadores facilitan el seguimiento de la oferta que brindan las 3 P.
- ➔ **Indicadores de proceso.** Los procesos están constituidos por el conjunto de actividades que se realizan para tratar de alcanzar el objetivo buscado. Estos indicadores se relacionan con los insumos que se proveen para concretar estas acciones y con los productos que se obtienen durante dichos procesos. Facilitan el seguimiento de la implementación de las 3 P y pueden alertar sobre su desempeño.

Todo indicador debe cumplir con cuatro requisitos básicos:

- ➔ **Independencia.** Cada indicador debe ser utilizado para medir un solo objetivo.
- ➔ **Verificabilidad.** Cada indicador debe ser empíricamente constatable.
- ➔ **Validez.** Cada objetivo debe contar con, al menos, un indicador.
- ➔ **Accesibilidad.** La medición de los indicadores debe ser accesible.

Distintos tipos de indicadores

Requisitos de los indicadores

8 La clasificación de los tipos de indicadores fue tomada de Cerezo y Fernández Prieto (2011).

Consideraciones básicas para formular buenos indicadores:

- Redactarlos en un lenguaje claro y preciso.
- Identificar una lista de posibles indicadores y evaluarlos junto con los actores involucrados.
- Seleccionar los más apropiados en términos de importancia y facilidad para la recolección de los datos.
- Considerar si son consistentes en el tiempo, es decir, durante la implementación de toda la política, programa o proyecto.
- Determinar su dimensión temporal, es decir, el plazo de tiempo en el cual se evaluarán los resultados.
- Procurar que sean válidos y confiables.

Fuente: Cerezo y Fernández Prieto (2011).



Para mayor información sobre los sistemas de información, consultar la **sección 3.6 del manual de Coordinación.**

2.3 Hacia un sistema integrado de monitoreo y evaluación

Los sistemas de información son, en general, un conjunto de herramientas, datos estadísticos, personal capacitado, equipos de informática, comunicaciones y procedimientos organizados que interactúan para capturar, almacenar, actualizar, manejar, analizar y desplegar información en un sistema de referencia que enriquezca las decisiones de una organización.

Un sistema integrado de M&E colaborará, por ejemplo, con el desarrollo e inclusión en el diseño de las 3 P de aquellos aprendizajes que resulten del análisis de otros procesos de gestión. Así, brinda información que permite tomar mejores decisiones y enunciarlas de manera sólida.

Diseñar e implementar un sistema integrado de M&E exige adecuarse tanto a las características específicas del modelo de organización y gestión de la institución encargada de la intervención como a las de la intervención.

Las políticas, programas y proyectos en desarrollo deben tener la posibilidad de integrarse al sistema de M&E en cualquier momento de su ciclo de vida. Su implementación supone utilizar indicadores válidos y confiables en tres niveles:

- ➔ **Genéricos:** son comunes a las 3 P. A modo de ejemplo, entre ellos se cuentan el índice de avance físico, de costo por unidad de producto, de eficiencia de la focalización y de necesidades básicas insatisfechas (NBI).
- ➔ **Sectoriales:** se diseñan según el área de trabajo de cada política, programa o proyecto. Este tipo de indicadores incluye, por ejemplo, al índice de años de vida ajustados en función de la discapacidad (DALY O AVAD).
- ➔ **Específicos:** solo se utilizan en una política, programa o proyecto en particular. Puede tratarse, por ejemplo, de la relación peso/talla, del índice de masa corporal, de la razón profesor/alumno o del grado de hacinamiento.

El monitoreo debe permitir que los resultados de las actividades estratégicas se reflejen en la toma de decisiones. **El mejor monitoreo no es aquel que da cuenta de todas y cada una de las actividades del programa, sino de aquellas que son clave para la gestión y el aprendizaje.**

Para lograr una visión integral de lo que acontece con las 3 P, se debe contar con las siguientes **fuentes de información:**

- ➔ **Línea de base** que permita dar cuenta de la situación que se encuentra antes de que comience la intervención.
- ➔ **Informes periódicos** de tipo censal, producidos por los/as ejecutores/as de proyectos y los/as coordinadores/as de programas.
- ➔ **Supervisión en terreno**, con muestras aleatorias o intencionales para casos especiales.
- ➔ **Evaluaciones de impacto**, de preferencia, con muestras representativas que controlen los márgenes de error.

Los instrumentos más comunes para utilizar en este tipo de sistemas de información son los informes periódicos de programas, el análisis documental, las entrevistas y cuestionarios a coordinadores/as, ejecutores/as y titulares, los grupos focales con actores internos, externos y titulares, las observaciones y visitas en terreno o la información estadística secundaria, entre otros.

Al final del **capítulo 3** encontrarán **fichas descriptivas** para cada una de estas técnicas que les servirán como guías al momento de su aplicación.

Requisitos clave para tener una visión integral sobre las 3 P



Estos instrumentos de recolección de información pueden utilizarse de manera autónoma o concertada. Cada sistema de M&E definirá cuáles son el balance y la combinación más adecuados de las distintas técnicas para medir los indicadores seleccionados.

La periodicidad de la recolección de la información depende de la forma de operación del programa y de sus proyectos:

- ➔ Para los **informes de monitoreo** se recomienda trabajar en forma trimestral, semestral y anual, y recolectar información de distinto tipo y nivel de agregación. Sin embargo, la periodicidad sugerida deberá adecuarse a la situación sobre la que se pretende intervenir y a las características de la intervención.
- ➔ Los informes de **evaluación de impacto** dependen de las especificidades técnicas de las 3 P. El resultado sobre la población objetivo se obtiene en distintos tiempos según el problema enfrentado y las alternativas de solución implementadas, por lo que los plazos se deben estimar en cada caso (Cohen y Franco, 2005).

DevInfo Jujuy: sistema de información y seguimiento de indicadores de desarrollo humano de la niñez y adolescencia

UNICEF cuenta con un sistema de manejo de bases de datos que permite monitorear el avance de los compromisos asumidos en relación con el desarrollo humano. En este marco se realizan, por ejemplo, mediciones de la inversión social dirigida a la infancia. Este monitoreo se organiza a través de la base de datos DevInfo (<http://www.devinfo.org>) que permite organizar, almacenar y presentar datos de forma uniforme para facilitar la transferencia de información. Con el apoyo de UNICEF Argentina, el Programa se implementó en las provincias de Jujuy y Misiones. DevInfo admite, también, la compilación y análisis de indicadores agrupados según distintas clasificaciones temáticas (por ejemplo, temas de violencia o pobreza) fuentes de información y otros criterios, y construir herramientas visuales como cuadros, gráficos o mapas. Estas herramientas visuales facilitan a los/as funcionarios/as locales realizar el seguimiento de las políticas públicas, programas y proyectos. En la provincia de Jujuy, por ejemplo, el DevInfo se utiliza para⁹:

- Hacer visibles los problemas de los niños, las niñas y adolescentes.
- Facilitar la comparación de las cifras jujeñas con las de otras provincias y entre regiones.
- Generar información sobre desigualdades socioeconómicas.
- Informar a funcionarios/as y periodistas sobre la situación de los/as niños/as, los avances (y retrocesos) en el cumplimiento de sus derechos.
- Difundir todos los indicadores sociales disponibles sobre la niñez y la adolescencia, con el objetivo de mejorar sus condiciones de vida y desarrollo.

Este sistema de información facilita el monitoreo de los proyectos y la rendición de cuentas y brinda legitimidad a las políticas y programas sociales; además, promueve una cultura de aprendizaje a partir de la información producida.

⁹ Esta información está disponible en un portal web y puede ser consultada por cualquier individuo: <http://www.infojujuy-dippec.gov.ar>.

Fuente: http://www.unicef.org/argentina/spanish/media_20230.htm

El **tablero de gestión** es una de las herramientas que se utiliza para monitorear. Se trata de un instrumento organizacional informático, destinado a facilitar y mejorar la toma de decisiones en la gestión de las 3 P. Para mayor información sobre los tableros de gestión, consultar la **sección 3.5 del manual de Planificación**.



Para mayor información sobre los tipos de evaluación, consultar la **sección 3.3 de este manual**.

El monitoreo es un insumo fundamental del proceso de gestión de las 3 P. Obtener información en forma periódica permite gestionar de manera informada las acciones a seguir. Además, el monitoreo genera información estratégica para la realización de una evaluación *ex post*. Para eso, **toda la información del monitoreo debe permanecer organizada y documentada, para su posterior recuperación**.

El monitoreo se focaliza fundamentalmente en los procesos y productos de un programa. La evaluación puede estar orientada al diseño (*ex ante*), a los procesos (*concurrente*) o a los productos, impacto y efectos (*ex post*).

La **evaluación del diseño** comprende la valoración de los insumos (recursos humanos, materiales, temporales y financieros) que una determinada política, programa o proyecto prevé movilizar para dar respuesta a un determinado problema social.

En general, la evaluación de insumos se realiza antes de la ejecución de las 3 P y forma parte de la evaluación *ex ante*. Esta evaluación valora la propuesta de intervención en sí misma ya que se pregunta por la coherencia entre el diseño o estructura de las 3 P y los objetivos y metas que se esperan alcanzar. Estos componentes tienden a ser evaluados *ex ante*, aun cuando también se los considere en la evaluación concurrente y en la *ex post*. Ya veremos por qué y cómo...

La **evaluación de procesos** se focaliza en los medios que se utilizan para alcanzar los objetivos de las 3 P. Los procesos son el objeto por excelencia de la evaluación concurrente, aunque la evaluación *ex post* también puede considerarlos.

La **evaluación de productos** se concentra en el grado de logro de las metas propuestas y es objeto de las evaluaciones *ex post*. También lo es la **evaluación de efectos o impacto** que considera, particularmente, los productos desarrollados a mediano y largo plazo.

Tabla 2.2 La evaluación y el monitoreo en la gestión de políticas, programas y proyectos sociales

| Momento del programa | Herramientas de evaluación | Objetivos | Cuándo utilizarla |
|----------------------------|----------------------------|---|---|
| Planificación del programa | Evaluación <i>ex ante</i> | Evaluar la viabilidad del programa en términos financieros, políticos e institucionales. Priorizar/ seleccionar las acciones que racionalicen la inversión. | Desde la identificación de las acciones hasta la finalización de la planificación del programa. |
| | Línea de base | Es información referida a los valores iniciales de los indicadores del problema que dio origen al programa, que se construyen durante su delimitación. Constituye un parámetro indispensable para evaluar los impactos de la intervención porque permite comparar las situaciones antes, durante y después de su ejecución. | Finalizado el proceso de planificación. |
| | Plan operativo anual | Programar las actividades, sus metas y productos de manera anualizada. Constituye la base para el monitoreo. | Dos meses antes de iniciarse cada año, con un ajuste semestral, a la luz de los resultados del monitoreo. |
| Ejecución del programa | Monitoreo | Indagar y analizar permanentemente el grado en que las actividades realizadas y los resultados obtenidos cumplen con lo planificado, para detectar oportunamente las eventuales deficiencias, obstáculos y necesidades de ajuste en la ejecución. | Durante toda la ejecución del programa. |
| | Evaluación concurrente | Evaluar con profundidad desde la perspectiva institucional y en un momento determinado, el desempeño del programa en todos sus niveles. | Durante la ejecución del programa, cuando existe la necesidad de profundizar el conocimiento sobre su desempeño. |
| Finalización del programa | Evaluación de resultados | Evaluar el grado de cumplimiento de los objetivos específicos del programa. | Inmediatamente después de finalizada la ejecución del programa. También puede realizarse antes de la finalización del programa o después de un período de tiempo pertinente de ejecución. |
| | Evaluación de impacto | Identificar y explicar cómo se modificó la situación inicial en función del objetivo original del programa. | Un tiempo después de finalizada la ejecución del programa. |

Fuente: CIPPEC, sobre la base de Kliksberg y Rivera (2007).

2.4 ¿Qué ventajas genera aplicar herramientas de monitoreo y evaluación desde el nivel municipal?

Como mencionamos, un sistema de M&E permite **retroalimentar el proceso de gestión al proporcionar información para la toma de decisiones** con respecto a:

- ➔ **La consistencia del diseño**, especialmente, sobre las relaciones que subyacen entre la descripción y explicación del problema, la visión construida (escenario futuro) sobre la base de dichas instancias, los objetivos propuestos, las acciones a través de las cuales plantea alcanzarlos y los recursos con los cuales piensa hacerlo.
- ➔ **La viabilidad y la sustentabilidad** de los objetivos y acciones de la intervención.
- ➔ **Los procedimientos y rutinas** involucrados en la gestión operativa.
- ➔ **El cumplimiento de las acciones y resultados** de las 3 P, según diferentes criterios (vinculados a los parámetros establecidos en la formulación. Por ejemplo, parámetros económicos o financieros).
- ➔ **La perspectiva de los titulares y de la institución** ejecutante sobre la intervención propiamente dicha: acciones, servicios o bienes que brinda y resultados.
- ➔ **La eficacia, la eficiencia y la calidad de los resultados** e impactos que genera la política, el programa o proyecto.
- ➔ **La cobertura** de la intervención y, si corresponde, la necesidad de producir **ajustes** en la definición de la población objetivo.
- ➔ **Las relaciones entre lo planificado y lo ejecutado** y, si corresponde, la necesidad de producir **ajustes** para acercar los términos de dicha relación.

Fuente: SIEMPRO y UNESCO (1999).

Los **espacios locales de gestión** definen procesos complejos a través de los cuales (por medio de diferentes estrategias) se desarrollan las capacidades de los actores para reorientar recursos (entre ellos los que corresponden a las 3 P).

En términos muy generales, **las decisiones (político institucionales), las técnicas particulares y la acción sobre el terreno son las tres grandes dimensiones que alimentan los procesos de M&E en los espacios locales de gestión** (Chiara y Di Virgilio, 2006).

Monitoreo y evaluación son medios esenciales para el aprendizaje. La información que producen debe volcarse a las 3 P para precipitar un proceso de reflexión y cambio estimulado desde el interior de la organización. En este sentido, constituyen medios para potenciar los recursos materiales, técnicos y de poder (Martínez Nogueira, 2004).

La puesta en marcha de un plan de M&E contribuye a fortalecer las capacidades estatales, otorga transparencia, aumenta la legitimidad de la acción pública local y es fuente de aprendizaje y mejora permanente.

2.5 ¿Quién monitorea? ¿Quién evalúa?

El monitoreo y la evaluación pueden ser realizados por distintos actores. Según quiénes los realicen, podemos identificar distintos tipos, cada uno con ventajas y desventajas.

En tanto proceso de **evaluación interna**, el **monitoreo** suele estar a cargo de los miembros de la organización que implementa la política a evaluar. Esta evaluación puede ser realizada por actores no directamente vinculados a su ejecución o por actores directamente vinculados. En este último caso, los/as evaluadores/as serán también evaluados, por lo que la evaluación interna es también una **autoevaluación**.

- ➔ Al ser interna, este tipo de evaluación **minimiza la reactividad de los actores** de la organización y es menos costosa en términos económicos y de recursos humanos. Algunos autores sostienen que este tipo de evaluación facilita que sus resultados tengan mayor influencia en la intervención.
- ➔ En relación con las desventajas, la más destacable es que la evaluación interna **pone en riesgo la objetividad del proceso de evaluación y de sus resultados** y, en consecuencia, afecta directamente la credibilidad social de la evaluación. En relación con la evaluación externa, en general, la interna no utiliza estándares o alta tecnología para su diseño. Algunos autores señalan que no necesariamente por ser interna, este tipo de evaluación elimina el choque de intereses entre los diferentes actores involucrados.

Autoevaluación

Evaluación externa

La **evaluación externa** es llevada a cabo por actores ajenos a la organización que implementa la política a evaluar. En general, se recurre a investigadores/as, consultores/as independientes, departamentos universitarios o expertos/as internacionales para que realicen estas evaluaciones. Cabe aclarar que la evaluación externa no es siempre deseada por los actores de la organización ejecutora, muchas veces parte de los requisitos de las agencias financiadoras.

- ➔ Entre las ventajas que posee este tipo de evaluación se encuentra la su- puesta **objetividad**, porque los/as evaluadores/as no pertenecen a la organización ejecutora y, en consecuencia, **maximizan la credibilidad social** de la evaluación realizada.
- ➔ Entre las desventajas, se señala que este tipo de evaluación **minimiza las posibilidades de mejorar el programa** (ya que los/as evaluadores/as no están directa o indirectamente vinculados en la ejecución del proyec- to) y, en relación con lo anterior, **podría maximizar también la reactivi- dad de los actores internos**, que quedan afuera del proceso evaluativo. Además, este tipo de evaluación tiende a resultar más costosa, tanto en términos financieros como humanos.

La **evaluación mixta** trata de combinar ambas perspectivas bajo el su- puesto de que su conjunción **potencia los aspectos positivos de cada una** (Neirotti y Poggi, 2004). Este proceso permite incluir distintas posiciones desde el punto de vista de los actores involucrados. No obstante, para im- plementarla es necesario lograr un trabajo conjunto y acompasado entre los actores internos y externos. Y esto alarga los tiempos de la evaluación.

Finalmente, la **evaluación participativa** incorpora a los titulares del pro- grama evaluado; además, considera que todos los que, de un modo u otro, se vinculan con el tema evaluado porque tienen intereses involucrados o pue- den verse afectados por él, deberían tener protagonismo durante el proceso (Nirenberg, 2009).

En general, esta estrategia se utiliza en políticas, programas y proyec- tos ya diseñados de manera participativa, donde los titulares ya están in- volucrados en el diseño de la intervención y siguen participando durante su implementación.

Evaluación mixta

Evaluación participativa



Para conocer más sobre otras instancias de coordinación con la sociedad civil, consultar la **sección 3.2 del manual de Coordinación**.

Las ventajas de esta opción radican en que **minimiza la distancia entre el/la evaluador/a y los/as titulares** y que suele ser más exitosa en la **detección de los efectos no previstos**. No obstante, es el tipo de evaluación **más larga y costosa** de todas las presentadas ya que implica trabajar con un mayor número de actores y, por lo tanto, con un volumen mayor de información.

Más información sobre los actores involucrados en la **sección 3.2** de este manual y en la **sección 3.2 del manual de Planificación**.

Tabla 2.3 Actores involucrados, ventajas y desventajas, por tipo de evaluación (interna, externa, mixta, participativa)

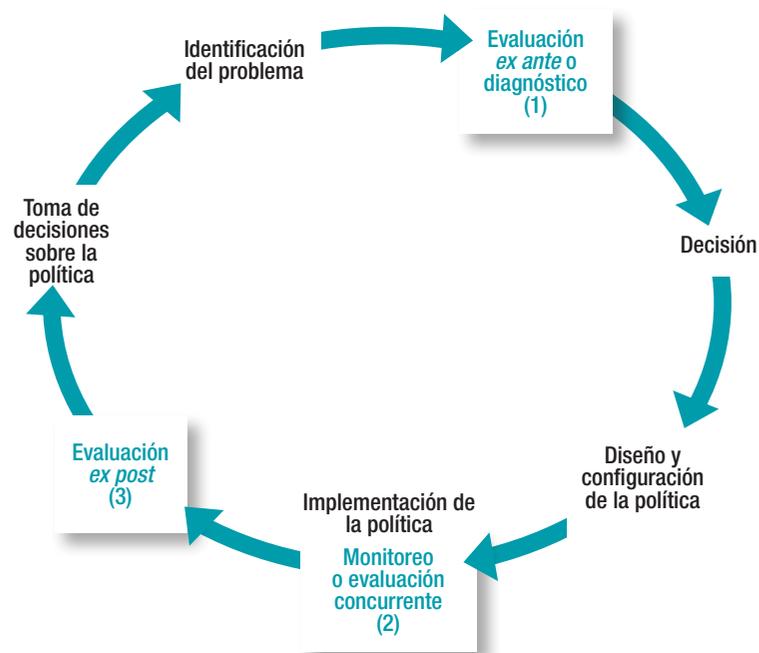
| | ¿Quiénes evalúan? | ¿Qué ventajas tiene? | ¿Qué desventajas tiene? |
|---------------------------------|--|--|---|
| Evaluación interna | Actores internos a la organización que implementa el programa. | <ul style="list-style-type: none"> -Minimiza la reactividad de los actores. -Menos costosa económicamente y a nivel de recursos humanos. -Mayor influencia sobre el programa. | <ul style="list-style-type: none"> -Minimiza la objetividad. -Minimiza la credibilidad social de la evaluación. -Minimiza la utilización de estándares y tecnología dura. -No necesariamente elimina el choque de intereses entre los diferentes actores. |
| Evaluación externa | Actores externos a la organización que implementa el programa. | <ul style="list-style-type: none"> -Maximiza la objetividad. -Maximiza la utilización de instrumentos metodológicos adecuados. -Maximiza la credibilidad social de la evaluación. -Maximiza la utilización de estándares. | <ul style="list-style-type: none"> -Maximiza la reactividad de los sujetos. -Más costosa económicamente y en términos de recursos humanos. -Menor influencia sobre el programa. |
| Evaluación mixta | Actores internos y externos. | <ul style="list-style-type: none"> -Minimiza la reactividad de los actores internos. -Maximiza la credibilidad social de la evaluación. -Maximiza la utilización de instrumentos metodológicos adecuados. -Maximiza la influencia sobre el programa. | <ul style="list-style-type: none"> -Requiere un trabajo conjunto entre actores internos y externos. -Proceso más largo que la evaluación interna o externa. |
| Evaluación participativa | Actores internos, externos y titulares del programa. | <ul style="list-style-type: none"> -Minimiza la distancia que existe entre el/a evaluador/a y los/as titulares -Permite detectar efectos no esperados. | <ul style="list-style-type: none"> -Requiere un lapso de tiempo más largo que todas las anteriores. -Tiene un costo más alto que todas las anteriores. |

Fuente: Fernández Ballesteros (1995).

2.6 Vinculando el monitoreo y la evaluación con el ciclo de vida de las políticas, los programas y los proyectos

Tal como hemos visto hasta aquí, la evaluación puede entrar en escena y dialogar con los distintos momentos del ciclo de vida de una política, programa o proyecto social.

Figura 2.4 Ciclo de vida de una política o programa social y los tipos de evaluación



Fuente: CIPPEC.



Distintos tipos de monitoreo y evaluación serán analizados en detalle en la **sección 3.3** de este manual. Sin embargo, adelantaremos algunos de sus rasgos para comprender el proceso en forma general.

- ➔ Si evaluamos antes de comenzar la ejecución, realizamos una **evaluación ex ante (1)**.
- ➔ Si evaluamos durante la ejecución, implementamos **un proceso de monitoreo** o una **evaluación concurrente (2)**.
- ➔ Si evaluamos una vez finalizada la ejecución, llevamos adelante una **evaluación ex post (3)**.

Estas diferencias de temporalidad (**ex ante**, concurrente, **ex post**) responden a distintos objetivos. Además, como se implementan en distintas etapas de las 3 P, cada una permite obtener información diferente.

La **evaluación ex ante (1)** es la que se realiza antes de poner en ejecución el programa a evaluar. Su objetivo es determinar las posibilidades reales de que las decisiones que se pretenden poner en práctica generen el mayor impacto social posible (Pichardo Muñiz, 1989). Tal como lo planteamos en la **Figura 2.1**, constituye un insumo fundamental para el diseño de las 3 P.

La evaluación *ex ante* permite determinar:

- ➔ **La viabilidad** de la intervención, es decir, la posibilidad real de que pueda ser implementada con éxito.
- ➔ **La trascendencia social** de la política, programa o proyecto, esto es, su idoneidad y pertinencia para generar impacto social.

Para determinar **la viabilidad de una intervención**, la evaluación **ex ante** pone el foco en la capacidad para movilizar recursos (ya sean estos de poder, humanos, materiales, de tiempo, etc.), en las capacidades organizacionales de la institución que la implementará y en la disposición actitudinal de los actores involucrados directa o indirectamente en la implementación. Este es el momento indicado para intuir posibles logros a partir de las fortalezas y oportunidades, y potenciales problemas sobre la base de debilidades y amenazas (Pichardo Muñiz, 1989).

El otro componente de la evaluación **ex ante** es el análisis de **la trascendencia social**. Si la **viabilidad** se enfoca en la capacidad de la institución encargada de la intervención y en la de la intervención misma para llegar a ejecutarse, la **trascendencia social** es la constatación de que ella puede producir, una vez ejecutada, el impacto social buscado. Por eso se analizan los siguientes componentes:

- ➔ **Coherencia interna:** implica evaluar la consistencia entre metas, objetivos y acciones a realizar.
- ➔ **Pertinencia:** se trata de analizar si la solución propuesta a través del programa responde al problema concreto que se pretende solucionar.

Evaluación *ex ante*

En el manual de **Planificación** usted encontrará una guía para la aplicación de la técnica de Análisis FODA—fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas. Para ello, consultar la **sección 3.2**.

Evaluación concurrente



Más información sobre características del monitoreo en general y las diferencias y similitudes entre actividades de monitoreo y evaluación, en la **sección 2.1 y 2.2** de este manual.

Evaluación *ex post*

La **evaluación concurrente (2)** es la que se realiza durante la ejecución de una política, programa o proyecto. En aquellos de corta duración, la evaluación concurrente puede realizarse una única vez; sin embargo, en las 3 P de mayor duración se pueden realizar varias.

Cuando nos encontramos en esta instancia, la evaluación nos permite indagar sobre:

- ➔ **Eficacia:** la probabilidad de que las 3 P alcancen sus objetivos, de acuerdo con el ritmo de su ejecución.
- ➔ **Eficiencia:** analiza la racionalidad en el uso de los recursos (entendidos de manera amplia).
- ➔ **Productividad:** se ocupa de la relación entre recursos invertidos y resultados alcanzados.

La **evaluación concurrente es un insumo para corregir los cursos de acción.** Permite ajustar los componentes necesarios para alcanzar los objetivos propuestos.

La **evaluación *ex post* (3)** se realiza al finalizar la ejecución de una intervención y examina, a partir de la situación inicial, los cambios que se generaron a lo largo de su implementación. Por eso, podemos decir que con ella se pone a prueba la política, programa o proyecto en su totalidad.

Este tipo de evaluación se nutre de todas las evaluaciones que se hayan realizado previamente y de los insumos que genera el proceso de monitoreo. A la hora de replicar una política, programa o proyecto, o de implementar segundas instancias de intervención, la evaluación ***ex post*** se convierte en un insumo fundamental para superar los problemas y obstáculos encontrados o fortalecer los aspectos positivos detectados. En ella se tienen en cuenta:

- ➔ **Productos o resultados:** los productos son los resultados concretos de la implementación de una de las 3 P. Se obtienen al comparar los objetivos, metas, actividades e insumos planificados, con los alcanzados. En términos de productos, se analiza tanto la cantidad como la calidad. En general, los productos ya están expresados en la formulación de las 3 P.

- ➔ **Efectos:** los efectos esperados son los cambios previstos que se desean generar a través de las 3 P. Son cambios positivos, con respecto a la situación inicial, y se producen como consecuencia de los productos logrados. Los efectos no previstos son aquellos (positivos o negativos) que no fueron contemplados a la hora de planificar, pero que la evaluación permite visualizar.
- ➔ **Impacto:** el impacto remite a un mayor nivel de profundidad ya que toma en cuenta el desarrollo de los efectos. En este sentido, pueden considerarse también los resultados a largo plazo.

Para mayor información, consultar la **sección 2.1 del manual de Planificación.**

Tabla 2.4 Evaluación *ex ante*, concurrente, *ex post*

| | ¿Qué debemos evaluar? | ¿Qué queremos responder? | ¿En qué momento de la vida de la política, programa o proyecto se aplica? |
|----------------------------------|--|--|---|
| Evaluación <i>ex ante</i> | Viabilidad: - Política. - Institucional. - Técnica. - Jurídica. - Sociocultural. - Económico financiera. Impacto social: - Coherencia interna. - Pertinencia. | ¿Es viable? ¿Tiene impacto? | Formulación y diseño. |
| Evaluación concurrente | Diseño. Ejecución. Efectos. | ¿Es eficiente? ¿Es eficaz? ¿Es productivo? | Ejecución. |
| Evaluación <i>ex post</i> | Productos. Efectos. Impacto. | ¿Qué resultados tuvimos en términos de productos, efectos e impacto? | Ejecución (si se desea evaluar resultados parciales). Finalización del Programa. |

Fuente: CIPPEC, sobre la base de Pichardo Muñoz (1989).

Además de los beneficios específicos y de corto plazo, tanto el monitoreo como la evaluación de políticas, programas y proyectos sociales **son instrumentos que permiten aprender sobre la manera de diseñar e implementar políticas públicas**. Los datos que se obtienen a través de ellos hablan sobre los titulares y su vínculo con la problemática, y también sobre los tiempos de implementación y las estrategias más o menos efectivas a la hora de ejecutar una intervención, entre otros.

Capítulo 3

Métodos, técnicas y herramientas para monitoreo y evaluación

| | | |
|-------|--|-----|
| 3.1 | Insumos necesarios para llevar adelante el proceso de monitoreo y evaluación: la construcción de una línea de base | 67 |
| 3.2 | El proceso de monitoreo y evaluación. Componentes | 71 |
| 3.3 | Tipos de monitoreo y evaluación | 84 |
| 3.3.1 | <i>Evaluación para la puesta en marcha de políticas, programas y proyectos</i> | 84 |
| 3.3.2 | <i>Monitoreo y evaluación durante el proceso de implementación de las políticas, programas y proyectos</i> | 88 |
| 3.3.3 | <i>Evaluación ex post de políticas, programas y proyectos sociales</i> | 94 |
| 3.3.4 | <i>El monitoreo y la evaluación como proceso de aprendizaje</i> | 98 |
| 3.4 | Herramientas para el monitoreo y la evaluación | 100 |
| 3.4.1 | <i>Instrumentos y técnicas para construir evidencia empírica</i> | 100 |
| 3.4.2 | <i>¿Cómo utilizar la información? Instrumentos para la difusión y comunicación de los resultados</i> | 115 |

El objetivo de este capítulo es describir, explicar y desarrollar técnicas y herramientas de monitoreo y evaluación (en adelante M&E), a partir de un enfoque temporal que las clasifica según se las utilice **antes, durante o después de la implementación** de una política, programa o proyecto social (en adelante, las 3 P).

A lo largo de este capítulo desarrollaremos:

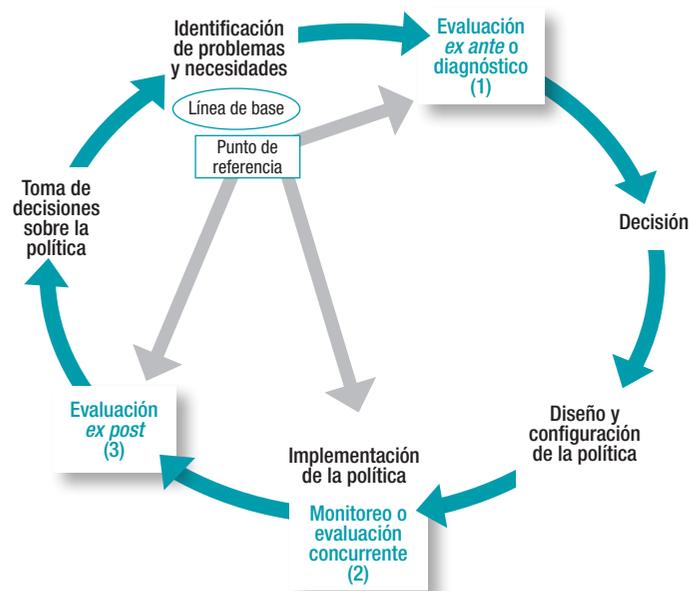
- ➔ Una descripción de los componentes del proceso de monitoreo y evaluación.
- ➔ Una referencia a los insumos necesarios para llevar adelante ese proceso.
- ➔ La caracterización detallada de cada uno de los tipos de monitoreo y evaluación, desde un enfoque temporal.
- ➔ Las fichas que corresponden a cada herramienta de M&E mencionada.

3.1 Insumos necesarios para llevar adelante el proceso de monitoreo y evaluación: la construcción de una línea de base

Tal como señalamos en el **capítulo 2**, para avanzar en un proceso de evaluación es conveniente contar con una **línea de base** (o patrón de referencia) establecida durante la etapa de diseño de las 3 P. Esta herramienta será muy útil para anticiparse a los problemas que pueden surgir en un determinado campo de acción o para elaborar las estrategias de intervención orientadas a su resolución. Además, una vez que se implementa la intervención, este punto de referencia resultará indispensable para evaluar su eficiencia (ver **figura 3.1**).

Línea de base

Figura 3.1 La línea de base en el ciclo de vida de una política, programa o proyecto



Fuente: CIPPEC.

La línea de base es el punto de partida de una evaluación, es decir, la situación que se encuentra *antes* de que comience la intervención. Esta herramienta sirve para caracterizar el problema y provee información valiosa tanto para la evaluación como para el monitoreo: brinda datos útiles para diseñar la intervención, implementarla y para medir su grado de éxito.

La línea de base debe caracterizar la situación de la población objetivo antes de que se ponga en marcha un programa/proyecto o se lance una política (Cohen y Martínez, 2004).

Para construirla, es necesario **recopilar información** sobre los problemas que afectan a la población objetivo. Esto puede hacerse a través de la búsqueda de **información primaria** (producida *ad hoc* para la evaluación) o de información que provenga de **fuentes secundarias**.

A partir de la información compilada, será necesario seleccionar indicadores que permitan caracterizar las distintas dimensiones del problema focal. Para cada una de sus dimensiones será necesario seleccionar uno o varios indicadores, a través de los cuales se las podrá valorar y evaluar.

Una vez seleccionados los indicadores, será necesario **recolectar los datos para medirlos**. Para la estimación de la línea de base se pueden utilizar las siguientes herramientas:

- ➔ Encuestas.
- ➔ Entrevistas individuales.
- ➔ Grupos focales.
- ➔ Datos secundarios.

Los indicadores deben definirse en función del contexto y de la especificidad de los objetivos planteados en el marco del proyecto a evaluar.

Cada una de estas técnicas está desarrollada en fichas descriptivas que se encuentran al final de este capítulo. Las fichas servirán como guía al momento de la aplicación de las herramientas mencionadas. (Consultar **fichas 1 a 4**).



Encuesta de Actividades de Niños, Niñas y Adolescentes: una herramienta pionera para medir y dimensionar la difusión del trabajo infantil y adolescente

A inicios de la década de 2000, el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (en adelante MTEySS) desarrolló la primera herramienta disponible en la Argentina para dimensionar el trabajo infantil y adolescente. Las iniciativas del Estado argentino en pos de regular este tipo de práctica son de larga data: en 1907 se sancionó la Ley 5291, que reglamentó el trabajo de los menores y las mujeres. Sin embargo, no fue hasta casi un siglo después cuando apareció una herramienta que permitió dar cuenta, de manera cabal, del carácter, la naturaleza y la magnitud del trabajo infantil y adolescente, es decir, del trabajo en la población de 5 a 17 años. Ese instrumento es la **Encuesta de Actividades de Niños, Niñas y Adolescentes** (EANNA).

“Con el objetivo de contar con información más precisa en torno a las características principales de las actividades que desarrollan los niños, niñas y adolescentes, se desarrolló una metodología específica que pudiera abordar los problemas habitualmente señalados por la literatura sobre el trabajo infantil para luego avanzar sobre ellos” (Waisgrais, 2007:101). La EANNA fue desarrollada en forma conjunta por el MTEySS y el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) —en el marco del Programa “Encuesta y Observatorio de Trabajo Infantil”— y contó con la asistencia técnica de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y del Programa de Información Estadística y de Seguimiento en Materia del Trabajo Infantil (SIMPOC).

La encuesta se propuso producir información estadística sobre personas de entre 5 y 17 años involucradas en actividades económicas y no económicas, **y especificar sus características demográficas, educativas y socioeconómicas** generales, junto con las de sus hogares de pertenencia. Además, buscó obtener **datos sobre las**

condiciones de trabajo y las causas por las cuales esos niños, niñas y adolescentes tenían que trabajar.

La encuesta recopiló información sobre el trabajo infantil de dos grupos etarios particulares: personas de 5 a 13 y de 14 a 17 años. Además, reveló múltiples aspectos como educación y rendimiento escolar; actividades recreativas; actividades domésticas (tipo, intensidad, presencia de adultos, motivos y evaluación); actividades económicas (en la semana y el año previo); tipo de trabajo; intensidad (horas semanales, trabajo nocturno, por temporadas); condiciones de trabajo; elementos de protección; percepción de ingresos; accidentes laborales y su atención; actitudes y valoración del trabajo que realizan. Se aplicó en el Gran Buenos Aires, Mendoza y en las subregiones del Noroeste (integradas por tres provincias: Jujuy, Salta y Tucumán) y Noreste (que abarca las provincias de Formosa y Chaco), donde se encuestó tanto a la población urbana como a la rural. Esto significó utilizar, por primera vez, el marco de muestreo urbano rural diseñado por el INDEC para encuestas a hogares. Los datos elaborados a partir de la EANNA constituyen **un punto de referencia obligado para el monitoreo y la evaluación de las acciones que el MTEySS desarrolla para erradicar el trabajo infantil.** La EANNA ya se implementó en otras jurisdicciones como la provincia de Córdoba; sin embargo, **solo su realización periódica, bajo las mismas condiciones y en los mismos lugares en los que se aplicó en 2004, permitirá dar cuenta de las variaciones efectivas ocurridas** en el carácter, la naturaleza y la magnitud del trabajo infantil y adolescente en la Argentina.

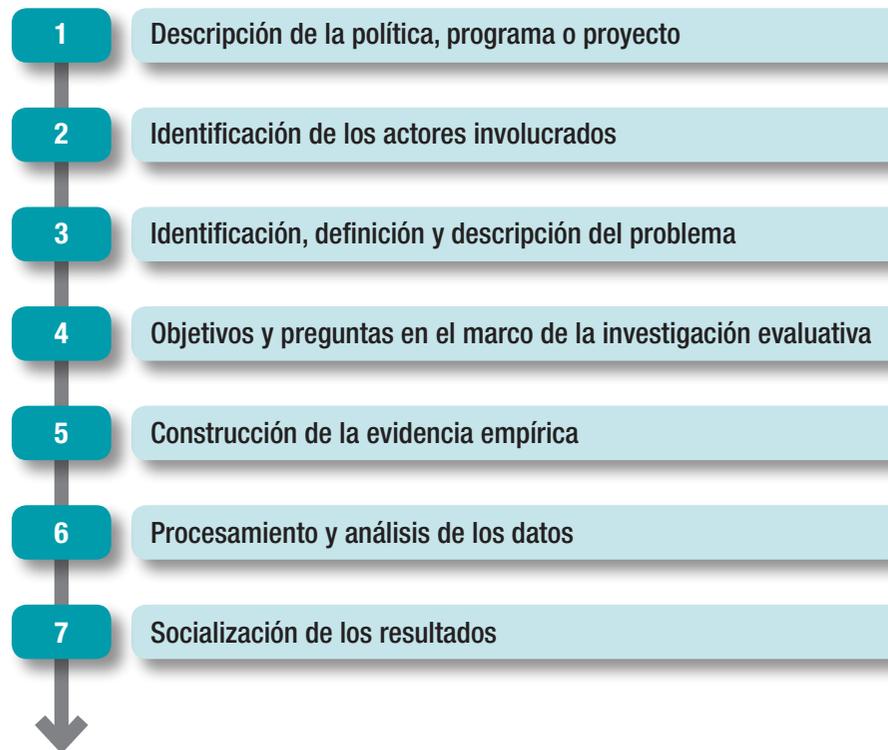
Fuente: Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (2007).

3.2 El proceso de monitoreo y evaluación. Componentes

Algunos **componentes o pasos básicos de todo trayecto evaluativo** son indispensables para diseñar y poner en marcha un monitoreo o evaluación de políticas, programas o proyectos. A partir de ellos, cada equipo evaluador desarrollará distintas acciones.

En las siguientes páginas desplegaremos en forma breve **cada uno de los 7 componentes** que consideramos indispensables para orientar el diseño de una evaluación¹⁰.

Figura 3.2 Componentes del proceso de evaluación



¹⁰ Desarrollamos este punto a partir de lo propuesto en la *Guía para la evaluación de programas en educación* (Pascual y Chiara, 2008).

Componente 1: descripción de la política, programa o proyecto

En el **capítulo 1** definimos y caracterizamos las diferencias entre políticas, programas y proyectos (las 3 P). Para iniciar una evaluación, **la primera clave es describir la intervención a evaluar, es decir, el objeto de nuestra tarea**. Como ya señalamos, las 3 P no se mantienen en estado puro, sino que se reformulan en la práctica. Por eso, si la evaluación toma como objeto un programa en marcha o finalizado, el equipo evaluador **deberá reconstruir y describir el recorrido de transformaciones** que atravesó dicha intervención.

¿Cómo describir una política, un programa o un proyecto? Algunos puntos clave:

- ➔ **Problema nodal:** ¿cuál es el problema al que la intervención busca dar solución?
- ➔ **Diagnóstico:** ¿cuáles son los factores identificados que inciden sobre este problema?, ¿qué elementos del problema permiten afirmar que la intervención es necesaria y suficiente?
- ➔ **Objetivos:** ¿qué objetivos se propone alcanzar la intervención?
- ➔ **Población objetivo:** ¿quiénes son sus destinatarios?
- ➔ **Acciones y actividades:** ¿qué acciones y actividades prevé?
- ➔ **Recursos:** ¿con qué recursos (financieros, materiales, humanos, comunicativos, técnicos) cuenta?
- ➔ **Cobertura:** ¿cuál es la inscripción territorial de la intervención: local, municipal, provincial, nacional?
- ➔ **Resultados, efectos e impacto:** ¿qué resultados, efectos e impactos obtuvo o espera obtener?
- ➔ **Tiempos:** ¿cuál es el lapso de tiempo en el que la intervención será implementada?

Es importante recordar que para describir cada elemento es necesario considerar los **cambios ocurridos a lo largo de la implementación de la política, programa o proyecto**.

Componente 2: identificación de los actores involucrados

La descripción del **componente 1** se completa entonces con una **clara identificación de los actores involucrados**. Estos pueden ser organizaciones o individuos con algún tipo de incidencia.

La noción de *actor* remite a aquellos **individuos o colectivos con capacidad para incidir** (en forma positiva o negativa) en el proceso de implementación de las políticas públicas. Esta capacidad variará según su **peso relativo y dotación de recursos de poder** (Chiara y Di Virgilio, 2009).

En cada uno de los niveles de gobierno en los que se implementan las 3 P, hay distintos actores vinculados de manera directa o indirecta. Por ejemplo, en un **Programa de Protección de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes**, los actores que identificaremos **podrán diferenciarse según su nivel de implementación**. Específicamente en el sector sanitario, el hospital público de Las Lomitas (Formosa) es un actor local relevante para el municipio homónimo, pero en el nivel nacional este lugar lo ocupan el Ministerio de Salud de la Nación o un actor internacional como la Organización Panamericana de la Salud.

Por su parte, los actores locales que inciden **pueden variar según las problemáticas particulares** de cada municipio. En Las Lomitas (Formosa), la mayor parte de la población reside en el ámbito rural; esto configura un entramado de actores diferente al del municipio de Avellaneda (Buenos Aires), donde la totalidad de la población es urbana.

En principio, es posible identificar diferentes actores potenciales en los procesos de implementación. Por ejemplo, los organismos gubernamentales de los diversos niveles (local, provincial o nacional), las ONG, las organizaciones sociales de base, los sindicatos o los organismos internacionales. Sin embargo, **solo el análisis del proceso político nos permitirá constatar si pueden ser considerados, efectivamente, como actores**. Esta definición es siempre **dinámica y cambiante**, por lo cual puede variar a lo largo del proceso de implementación.



En la **sección 3.2 del manual de Planificación** se encuentran herramientas para avanzar en la construcción de un mapa de actores. Este instrumento ayuda a identificar a los actores involucrados, directa o indirectamente, en la implementación de la política, programa o proyecto objeto de la evaluación.

¿Cómo identificamos el problema?

El proceso de identificación de los actores involucrados en un programa requiere responder a las siguientes preguntas:

- ¿Qué actores se encuentran involucrados directa e indirectamente?
- ¿Qué intereses, valores, creencias y actitudes tienen estos actores?
- ¿Cómo es la relación de estos actores con la política, programa o proyecto?

Componente 3: identificación, definición y descripción del problema

Los primeros dos componentes ayudan a esclarecer el “campo de juego” sobre el cual se sitúa la evaluación. El tercero busca **determinar cuál es el nudo sobre el cual se pretende intervenir**.

Pero, ¿cómo identificamos el problema? La definición de una dificultad en el campo de las políticas públicas no surge en el vacío. Es probable que muchos de los actores involucrados tengan ideas más o menos precisas sobre cuáles pueden ser los inconvenientes que requieren la intervención evaluativa. La definición del problema es, entonces, el resultado de la identificación de una vacancia a partir de las visiones y marcos conceptuales (muchas veces contrapuestos) y de los recursos y capacidades disponibles que surgen tanto de la opinión de los actores vinculados con el proyecto como de la mirada atenta del/la evaluador/a.

A esta forma de trabajo se la denomina **el modelo explicativo**. Veamos un ejemplo:

El diagnóstico participativo y los talleres como herramientas de evaluación para seleccionar la alternativa. El caso del Consejo de Niñez y Adolescencia de Jesús María

El Consejo de Niñez y Adolescencia de Jesús María se conformó en 2009, bajo la promoción del Programa de Atención de Violencia Familiar de la municipalidad de Jesús María, provincia de Córdoba. En este lugar, el Programa convocó a todas las instituciones involucradas en la promoción de los derechos de niñas, niños y adolescentes para conformar un espacio intersectorial.

Con este fin, en 2009 se implementaron dos herramientas (un taller de diagnóstico participativo y el taller de diseño de alternativas de abordaje) para evaluar la situación, describir las principales problemáticas de esta franja etaria en el municipio y, de este modo, orientar la decisión en términos de política pública. Para llevar adelante estas actividades, el Consejo de Niñez (que contaba con alrededor de 15 miembros con participación activa) realizó una convocatoria masiva y logró reunir a 50 personas para realizar el diagnóstico y a cerca de 30 para el taller.

En octubre de 2009 se realizó el **Taller de diagnóstico participativo** de problemas y causas. El Consejo convocó a la comunidad para trabajar primero en la *identificación de las diversas problemáticas* que afectan localmente a los niños, niñas y adolescentes y, luego, para determinar y analizar sus respectivas *causas*.

Al concluir el diagnóstico participativo, los miembros del Consejo se reunieron para sistematizar la información y jerarquizar los problemas más urgentes y de mayor incidencia. Luego seleccionaron los tres más relevantes para abordarlos durante el taller de alternativas. Los criterios contemplados para jerarquizar los problemas fueron: gravedad (en el tiempo y espacio), urgencia (en la percepción del sector público, los sectores privados y el sector ciudadano), factibilidad (social y legal) e incidencia (¿cuánto incide la solución de cada problema sobre la resolución de cada uno de los demás?). Como resultado de este trabajo de priorización, el Consejo determinó que las prioridades más urgentes eran:

1. El aumento de la violencia, ya sea a nivel familiar, institucional y social.
2. El aumento de la deserción escolar en el nivel medio.
3. El mayor consumo de sustancias adictivas a edades muy tempranas.

El Consejo convocó nuevamente a la comunidad local para llevar a cabo el **Taller de diseño de alternativas de abordaje** e idear acciones o gestiones alternativas o ampliatorias de las existentes.

Con toda la información recogida, organizada y analizada, se elaboró **un informe** para el Poder Ejecutivo Municipal.

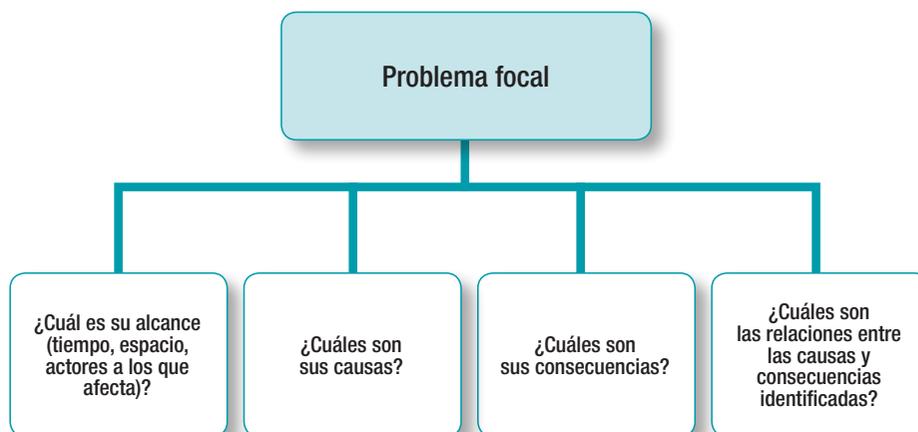
Fuente: Informe de presentación de alternativas para el abordaje de problemáticas de niñez y adolescencia de Jesús María; Consejo local de niñez, adolescencia y familia de Jesús María (2010).

El modelo explicativo

El modelo explicativo permite avanzar hacia la identificación, definición y descripción de un problema focal: contribuye a describirlo a través de algunas de sus características relevantes; explicita las relaciones entre estos aspectos del problema y formula hipótesis sobre su naturaleza (Cohen y Franco, 1988).

En el proceso de descripción del problema, es necesario distinguir las **variables que operan como parámetro del proyecto** (sobre las que el proyecto no va a intervenir) y las **variables instrumentales**, es decir, aquellas que constituyen los elementos a ser transformados. Las primeras, aunque sean relevantes para la descripción y explicación del problema, no se modificarán con la intervención.

Figura 3.3 Preguntas para la elaboración de un modelo explicativo de un problema focal



Fuente: CIPPEC.

La construcción del modelo explicativo nos ayuda a realizar el proceso de traducción que necesitamos para hacer de nuestro problema nodal un objeto evaluable. Esta traducción se denomina **operacionalización del problema** e implica **descomponerlo en diferentes dimensiones** para poder caracterizarlo y medirlo. Las dimensiones son conceptos claves que pueden contrastarse empíricamente, es decir que es **posible medirlos una vez que se recolectaron los datos**.

Estas dimensiones, a su vez, se vuelven a descomponer en un conjunto de indicadores, es decir, en dimensiones más pequeñas que pueden ser medidas. Para la operacionalización, pueden seguirse los siguientes pasos¹¹:

1. Enunciar el problema.
2. Enumerar las características que dan cuenta de la existencia del problema.
3. Enumerar los factores que inciden sobre el problema.
4. Agrupar las características y factores similares en aspectos clave o dimensiones.
5. Cotejar que las dimensiones identificadas sean excluyentes entre sí y suficientes para caracterizar el problema.
6. Expresar, para cada dimensión, un conjunto de indicadores que se excluyan entre sí, sean suficientes para describir cada dimensión y puedan ser contrastables empíricamente.

En la página siguiente, presentamos un ejemplo de operacionalización:

Operacionalización del problema

¹¹ Elaborado a partir de la enumeración de Pichardo Muñiz (1989).

Ejemplo de operacionalización de un concepto: la erradicación de la violencia a niños y niñas

Como su nombre lo indica, el programa **Promoción del Buen Trato y Erradicación de la Violencia** de la organización Save the Children trabaja para erradicar todo tipo de violencia y promover el buen trato hacia los niños y niñas. Este programa incluye la supresión del castigo físico y psicológico en la crianza, del abuso, de la explotación sexual y de la trata de menores. También involucra la atención a niños y niñas hijos/as de mujeres que son víctimas de violencia de género. Además, busca que los Estados los y las reconozcan como víctimas directas de estas situaciones.

En el marco de esta última línea de acción, el programa podría solicitar una **evaluación externa** para conocer sus resultados e impactos en materia de erradicación de la violencia. A partir de esta demanda, sería necesario preguntarse por la definición que se da a **erradicar la violencia**, para identificar luego la forma de medir su aumento o reducción. Operacionalicemos el concepto según la definición del programa:

| CONCEPTO | Erradicación de la violencia a niños y niñas | | | | | |
|-------------|--|---|--|--|--|--|
| DIMENSIONES | Erradicación de violencia de género | Erradicación del castigo físico a niños y niñas | Erradicación del castigo psicológico a niños y niñas | Erradicación del abuso sexual infantil | Erradicación de la explotación sexual infantil | Erradicación de trata de niños y niñas |

Luego, tenemos que transformar o recodificar cada una de estas dimensiones en un conjunto de indicadores que permitan medir (a través de distintas herramientas) su magnitud y características. Tomaremos solamente una de las dimensiones para ejemplificar el proceso: erradicación del castigo físico a niños y niñas.

| CONCEPTO | Erradicación del Castigo Físico a niños y niñas | | | |
|-------------|--|---|--|--|
| DIMENSIONES | Reducción de la cantidad de casos reportados de castigo físico en escuelas detectados por las familias | Reducción de la cantidad de niños y niñas con señales de castigo físico detectados en escuelas y hospitales | Reducción de la cantidad de casos reportados de castigo físico a niños y niñas | Reducción del grado de aprobación de padres y maestros acerca de la disciplina a través del castigo físico a niños y niñas |

Estos indicadores pueden ser medidos, por ejemplo, en los municipios donde se instrumenta el Programa y en los cuales solo se realizaron acciones específicas para incidir sobre este problema.

Componente 4: objetivos y preguntas en el marco de la investigación evaluativa

Una vez delimitadas las fronteras del problema focal, es necesario establecer el *para qué* de la evaluación:

- ➔ ¿Qué preguntas se desean responder a partir de este proceso?
- ➔ ¿Cuáles serán los objetivos de la evaluación?

Los objetivos y las preguntas de la evaluación se derivan del problema delimitado. Se trata de establecer un conjunto de interrogantes en torno al problema. Las preguntas deben ser pertinentes, relevantes para la toma de decisiones posterior a la evaluación y susceptibles de ser respondidas empíricamente con los recursos disponibles.

El **objetivo general de la evaluación** enuncia de manera precisa lo que se espera lograr a partir del proceso evaluativo, y debe corresponderse con las preguntas formuladas en torno al **problema construido**.

Los **objetivos específicos de la evaluación** deben referirse a las dimensiones del problema definidas anteriormente. Estos objetivos funcionan también como punto de foco, al que se puede volver en distintos momentos del proceso evaluativo.

A partir de los objetivos de la evaluación, es necesario definir el diseño evaluativo, es decir, el esquema general que permite detectar **cuál es el mejor modo de alcanzar los objetivos postulados**. Más adelante nos abocaremos a esta cuestión.

Componente 5: la construcción de la evidencia empírica

En esta instancia, la evaluación se acerca al terreno. Para construir la evidencia es necesario **recolectar información que permita responder a las preguntas y cumplir los objetivos** que nos planteamos en el **componente 4**. En esta etapa, el/la evaluador/a tiene que seleccionar los instrumentos que utilizará.

En la **sección 3.3** de este manual, más información sobre los tipos de monitoreo y evaluación.

¿Cómo se selecciona el instrumento?



Para mayor información, consultar la **sección 2.1 del manual de Planificación.**

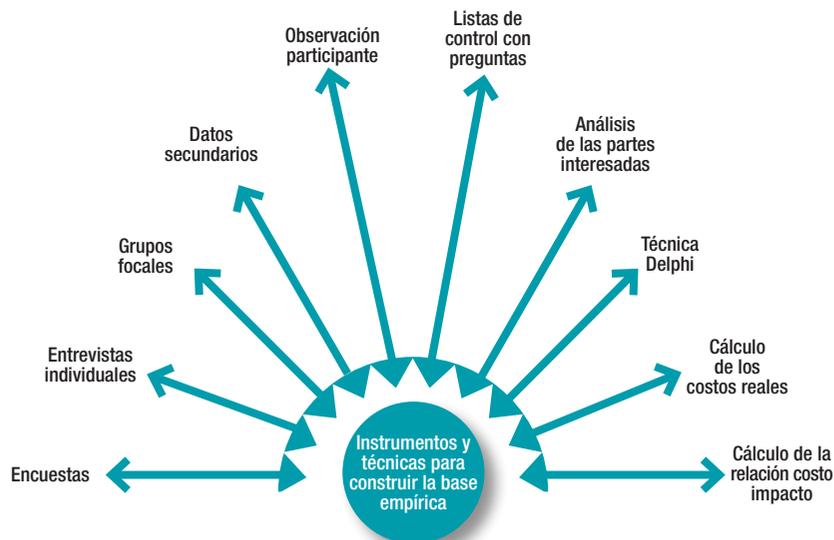
¿Cómo se selecciona un instrumento? Para saber cuál de ellos se adecúa mejor a una evaluación determinada, se deben tener en cuenta los objetivos de la evaluación, los recursos disponibles y los tiempos establecidos. Entramos aquí en una etapa diferenciada de las anteriores, **la implementación de la evaluación.**

Es necesario **planificar** cuidadosamente, a través de un cronograma, los tiempos y espacios de cada etapa. Hay que prever anticipadamente los medios adecuados para documentar todo el proceso de recolección de información (grabadores de audio, fotocopias de documentos, entre otros).

Para la elección de los instrumentos y herramientas, es necesario preguntarse:

- ➔ ¿Cuál es el mejor instrumento de recolección para cada indicador?
- ➔ ¿Cuáles de esos instrumentos son factibles de ser aplicados en esta evaluación particular?

Figura 3.4 Instrumentos y técnicas para construir evidencia empírica



La relación entre cada una de estas técnicas y cada tipo de evaluación será desarrollada **al final de este capítulo**. Primero, caracterizaremos a cada **instrumento y técnica** para construir evidencia.

Componente 6: procesamiento y análisis de los datos

Con la información recolectada, comienza uno de los principales desafíos: **su procesamiento y análisis**. Los resultados de este trabajo permiten extraer conclusiones y recomendaciones.

El mejor modo de orientar esta etapa es **volver a las preguntas formuladas**, ya que el fin de la recolección de la información es responderlas. A partir de esos interrogantes, es útil elaborar una **matriz de datos** que permita volcar la información obtenida y, de este modo, responder a cada una de las cuestiones. Una matriz de datos es una tabla donde se carga la información relacionada con las distintas dimensiones del problema evaluado.

En el análisis, es importante recordar que los datos recolectados hablan de cuestiones diversas, y tener en cuenta las limitaciones de cada instrumento. Por ejemplo, las entrevistas en profundidad brindan una posible interpretación de ciertos hechos, pero estas miradas pueden diferir entre distintos actores. Esto no necesariamente descalifica a los/as informantes, sino que manifiesta la ausencia de consenso en la interpretación de ese hecho, o que existen conflictos de intereses entre los actores que lo interpretan.

Una vez procesada la información, se procede a la realización de un primer análisis de los datos, para identificar los nudos críticos. Este análisis suele ser descriptivo, aunque no por ello pierde calidad informativa. Luego, se profundizan los nudos críticos para completar esta fase de análisis. El segundo análisis permite realizar inferencias o extraer conclusiones más generales.

Al final del capítulo encontrarán fichas descriptivas que les servirán como guías al momento de la aplicación (consultar **fichas 1 a 10**).



Una matriz de datos es una tabla donde se carga la información relacionada con las distintas dimensiones del problema evaluado.

- ➔ **Conclusiones extraídas.** Elaboradas a partir de los principales hallazgos de la investigación. Sintetizan sus principales aprendizajes y lecciones.
- ➔ **Recomendaciones o propuestas de acción.** Pueden orientarse a distintos niveles: gestores de la intervención, organismos financieros que sostienen o auspician la intervención, responsables de alta jerarquía, destinatarios de la acción.

Veamos un ejemplo sobre socialización de resultados.

El caso del Censo Social Quilmes 2010, el primer censo social en el Conurbano

Durante 2010, el municipio de Quilmes realizó **el primer Censo Social en el Conurbano Bonaerense**.

El trabajo de campo se realizó en los barrios que se encuentran en mayor situación de vulnerabilidad social. Su ejecución no fue una tarea sencilla e involucró a numerosos actores de diferentes ámbitos.

El Censo se realizó con el fin de identificar a los hogares en situación de vulnerabilidad social y de recabar información estratégica para elaborar un Plan de Inversión Plurianual, enfocado en solucionar los principales problemas sociales de la localidad, mejorar las decisiones de políticas públicas y aumentar la eficiencia y la inversión social en cada barrio. El relevamiento puede ser considerado como **una línea de base** para que el gobierno local diseñe futuras intervenciones.

Además de recabar información para determinar características demográficas de la población, de los hogares y de las viviendas, el Censo recuperó datos sobre el mercado de trabajo, los niveles de ingresos, el acceso a la salud y la presencia de personas con

discapacidad. También incluyó un apartado sobre la situación de la niñez y adolescencia, en particular sobre educación y maternidad adolescente.

El Censo se realizó, a su vez, con **un enfoque educativo**. Por eso, sus resultados fueron difundidos a través de una amplia campaña que incluyó la publicación de la información obtenida en seis cuadernillos con los siguientes títulos:

1. Las políticas públicas, la participación y la información social.
2. Características de los hogares.
3. Características de las viviendas.
4. Infancias, adolescencias y educación.
5. Salud y discapacidad.
6. Población migrante.

El **Censo Social Quilmes 2010 permitió mejorar el diagnóstico social de cada uno de los barrios en situación de vulnerabilidad social de esta localidad.**

Fuente: El Censo Social como herramienta de organización comunitaria y participación social. *Cuadernillo N° 1-6*. Secretaría de Desarrollo Social, municipio de Quilmes.

Evaluación *ex ante*



Consultar en el **manual de Planificación** la guía para la aplicación de la técnica de Análisis FODA-fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas. Para ello, consulte la **sección 3.2**.

Socializar los resultados de la evaluación es un componente estratégico del proceso de gestión de las 3 P, ya que colabora con la consolidación de una concepción de **la evaluación como proceso** (y no como medida de control), que facilita el logro progresivo de los objetivos y metas a alcanzar en el desarrollo de una intervención.

3.3 Tipos de monitoreo y evaluación

3.3.1 Evaluación para la puesta en marcha de políticas, programas y proyectos

La evaluación *ex ante* es la que se realiza antes de la ejecución de una política, programa o proyecto. Por eso, no resulta sencillo definir un diseño para aplicarla ya que, en algún sentido, se trata de evaluar algo abstracto.

Esta evaluación se realiza para contar con criterios racionales que permitan responder a la siguiente pregunta: **¿la iniciativa debe implementarse?** (Cohen y Franco, 1988).

En este procedimiento, **la determinación del grado de viabilidad es el que permitirá tomar la decisión clave: si la intervención debe o no implementarse.** Para responder a esta pregunta será necesario considerar las siguientes subpreguntas (Pichardo Muñoz, 1989):

La política, el programa o el proyecto:

- ¿Es políticamente viable?
- ¿Es institucionalmente viable?
- ¿Es técnicamente viable?
- ¿Es financiera y económicamente viable?
- ¿Es jurídicamente viable?
- ¿Es socioculturalmente viable?

A partir del análisis de estos aspectos, se espera que **la evaluación ex ante permita advertir potenciales fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas en cada una de estas dimensiones.** Ahora bien, ¿cómo evaluamos las distintas dimensiones? A continuación, presentamos un esquema útil para formular preguntas sobre la viabilidad de cada dimensión.

A. Viabilidad política

Aunque el análisis de la dimensión política atraviese a las demás dimensiones, el centro de interés está puesto en **confrontar los programas con los intereses y expectativas de los actores vinculados a ellos de manera directa**. Sus intereses y expectativas son relevantes porque pueden incidir en el logro de los resultados buscados. En este sentido, los **recursos de poder de cada actor repercuten en la viabilidad política** de nuestro programa o política.

Por eso, **es necesario evaluar en qué medida el programa (y las acciones que propone) significa un costo o un beneficio para los distintos actores involucrados, y de qué tipo de costo o beneficio se trata**. Por ejemplo, ¿las acciones involucran la legitimidad y el prestigio de algún actor?, ¿brindan un excedente, ingreso o posibilidades de acceso a nuevos bienes y servicios?, ¿permiten que algún grupo acceda a poder institucional o político?, ¿afectan las relaciones intergubernamentales?, ¿en qué medida? El costo o beneficio puede medirse a partir de las reacciones de los actores, que pueden subdividirse en tres grandes grupos: apoyo, rechazo o indiferencia.

B. Viabilidad institucional

Esta dimensión se vincula con la **capacidad organizacional de la institución que implementará la política, programa o proyecto**. Se traduce en el análisis de los niveles de institucionalidad, tanto formales como informales, con los que cuenta la organización.

Para evaluarlo, podemos hacernos las siguientes preguntas: ¿en qué medida los objetivos generales y los específicos de las organizaciones ejecutoras se adecúan a los objetivos de la iniciativa a implementar?, ¿de qué modo las líneas de trabajo de la organización ejecutora favorecen u obstaculizan la consecución de sus objetivos?, ¿su organización interna beneficia a la implementación del programa?, ¿existen experiencias previas de realización de acciones similares?, ¿la dinámica del funcionamiento cotidiano institucional favorece el logro del impacto social deseado?, ¿sus recursos humanos están adecuadamente capacitados para implementarlo?, ¿la institución posee la legitimidad necesaria para intervenir?, etc.

Es importante evaluar la viabilidad en cinco planos:

- Política
- Institucional
- Financiera y económica
- Jurídica
- Sociocultural

C. Viabilidad financiera y económica

La dimensión financiera es, seguramente, la más visible y la que más merece una atención especial porque, sobre todo en los programas sociales, el presupuesto tiende a ser ajustado. Por eso, la viabilidad financiera considera **en qué medida se cuenta con los recursos financieros para que la política, programa o proyecto a implementar pueda ejecutarse y generar impacto social.**

Podemos analizarla a partir de las siguientes preguntas: ¿cuántos y cuáles son los recursos financieros necesarios para que el programa genere impacto social?, y según la respuesta anterior, ¿cuál es el plan de financiamiento requerido? Finalmente, ¿cuál es la dinámica de flujos financieros requerida?, ¿desencadena la intervención sinergias en términos presupuestarios?

D. Viabilidad jurídica

El aspecto jurídico es relevante para las 3 P, en particular para aquellas orientadas a niñez y adolescencia, ya que se trabaja con una población objetivo que es menor de edad. Para garantizar su viabilidad, será necesario **considerar que se ajuste a las leyes nacionales y provinciales y a la base legal institucional de la organización ejecutora.**

E. Viabilidad sociocultural

Esta dimensión se pregunta **si la iniciativa es viable en relación con los valores, normas, creencias, tradiciones, costumbres, actitudes y mentalidades de los grupos de beneficiarios.** La pregunta a responder sería entonces: ¿cuál es el grado de correspondencia entre las medidas propuestas y las relaciones culturales arraigadas en los grupos sociales beneficiarios?

Un ejemplo de evaluación *ex ante*: el caso de la extensión de la educación obligatoria en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

La Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, sancionada en 1996, establece en su artículo 24 que la educación obligatoria se prolongue de los siete años tradicionales a diez. Para hacer operativo este mandato, el Gobierno de la Ciudad sancionó, en el año 2002, la Ley 898/2002. En ese marco, la entonces Dirección de Programación Educativa implementó una **evaluación *ex ante*** con el fin de obtener los insumos necesarios para la puesta en marcha de la iniciativa.

La implementación de la obligatoriedad se revelaba como una intervención compleja e integral para el nivel secundario, que ponía el foco en las escuelas como espacio de gestión estratégica para asegurar la captación de los/as jóvenes que habían abandonado la escolaridad media o que nunca habían ingresado, y su permanencia en el sistema.

En ese contexto, a través de la evaluación se buscó responder a las siguientes **preguntas**: ¿bajo qué condiciones se implementaba la propuesta de obligatoriedad de la educación media en la Ciudad de Buenos Aires?, ¿en qué medida estas condiciones respondían (o no) a los requerimientos de la Ley?, ¿qué requerimientos no estaban siendo atendidos? y ¿por qué?

A partir de estos interrogantes, el equipo evaluador formuló el objetivo general del estudio: evaluar las condiciones en las cuales se implementaba la propuesta de obligatoriedad de la educación media en la Ciudad de Buenos Aires e identificar el núcleo de potenciales problemas relacionados con la intervención.

Además, y a los fines de la evaluación, se definieron y clasificaron los principales obstáculos a los que se enfrentaba la aplicación de la ley, según los distintos niveles de intervención de la iniciativa:

- **Procesos vinculados al nivel socioeconómico y educativo de las familias con las que conviven los/as jóvenes.**
- **Procesos vinculados al nivel macroinstitucional, en particular, al de la Secretaría de Educación y de los**

organismos encargados de la gestión de las políticas sociales en el nivel local.

- **Procesos vinculados a las características del puesto de trabajo docente.**
- **Procesos institucionales (nivel de las escuelas).**
- **Procesos a nivel de la clase.**

Con respecto a su **viabilidad política**, la iniciativa contaba como principal ventaja con la aceptación y voluntad política para su implementación. Además, tanto su posibilidad jurídica como la financiera estaban aseguradas a través de la Ley que preveía, incluso, una partida presupuestaria específica.

En un contexto en el cual algunas de las dimensiones de la viabilidad estaban aseguradas, las dimensiones institucional y sociocultural tomaron especial relevancia. La construcción de la evidencia empírica para caracterizar estos procesos se realizó a través de herramientas de abordaje cuantitativo y cualitativo. En el primer caso se utilizó la técnica del análisis de **datos secundarios**: a partir del análisis de datos del sistema educativo se reconstruyó el trayecto educativo desde 1998 a 2001. Por su parte, la estrategia cualitativa constó de **entrevistas** personales para construir la perspectiva de los actores involucrados sobre los déficits para captar y retener a esa población percibidos desde las escuelas.

El siguiente paso fue **sistematizar la información recolectada** a través de las entrevistas y los datos secundarios. Finalmente, a partir de la información obtenida, se elaboró un **informe de resultados** que fue socializado con los actores de la entonces Dirección de Programación Educativa del Ministerio de Educación de la Ciudad de Buenos Aires. Para la estructuración del informe se tuvieron en cuenta las dimensiones del problema focal y las preguntas de investigación.

Fuente: Secretaría de Educación del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (2002).

Al final de este capítulo se incluyen fichas descriptivas que también servirán como guía al momento de la aplicación de estas herramientas (consultar fichas 2 y 4).

Monitoreo y evaluación durante la implementación

Diferencias entre monitoreo y evaluación concurrente

3.3.2 Monitoreo y evaluación durante el proceso de implementación de las políticas, programas y proyectos

El monitoreo y la evaluación concurrente permiten extraer información relevante sobre la ejecución de las 3 P, que puede ser utilizada como base para su ajuste, reorientación o planificación de la programación. Sin estos elementos sería imposible juzgar si estamos yendo a donde queremos ir, reivindicar progresos y éxitos o saber cómo mejorar nuestros esfuerzos.

Como mencionamos en el **capítulo 2**, la **evaluación concurrente** es la que se realiza durante la ejecución de una intervención. Su finalidad es facilitar la toma de decisiones de tipo correctivo o de mejoramiento.

Como toda evaluación, es un proceso con un principio y un fin: busca mejorar la eficiencia operativa (no le preocupa determinar los impactos). Consiste en la elaboración de un diagnóstico sobre el estado de la política, programa o proyecto, trata de identificar aquellos factores que limitan la posibilidad de alcanzar los objetivos y plantea soluciones tendientes a superar esas restricciones.

A diferencia del monitoreo –que supone una continua comprobación de la programación, ejecución y primeros impactos de las 3 P a través de un proceso permanente de recolección y análisis de los datos, de elaboración de informes y del uso de la información (Comitato Internazionale, 2004)–, **la evaluación concurrente** es un estudio transversal que se realiza en un momento específico del proceso de implementación. Permite comparar la situación “con proyecto” con la situación inicial “sin proyecto”. Además, facilita el conocimiento de las variaciones (positivas o negativas) que ocurrieron desde la situación hasta ese momento de la ejecución¹³.

A través del diseño de la evaluación concurrente, se busca realizar un balance para **determinar en qué medida la situación resultante** (luego de un tiempo de transcurrida la ejecución de la política, programa o proyecto)

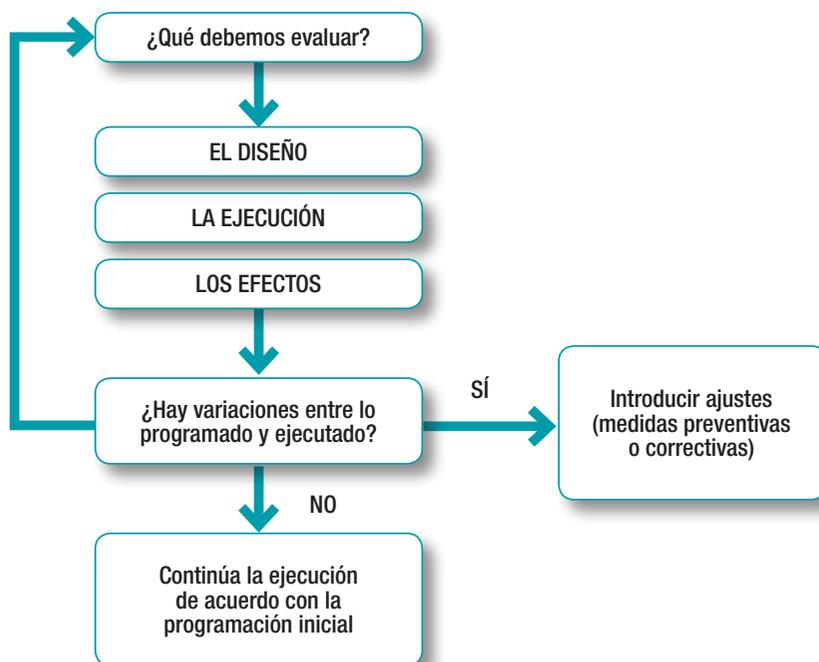
¹³ Usualmente, se afirma que el monitoreo surge de la comparación entre lo programado y lo realizado; sin embargo, es importante aclarar que esta comparación es solamente cierta si la formulación de lo programado es idónea y realista. Si esta programación es arbitraria, monitorear no tiene sentido, es decir que formulación, programación y monitoreo están estrechamente relacionados (Cohen y Martínez, 2004).

supera a la situación inicial (determinada por la línea de base) y **se acerca a la situación deseada** (definida por las metas y objetivos).

Por eso, en la evaluación concurrente se evalúa el diseño de la intervención, la ejecución y sus efectos. Su utilidad radica en que permite la **retroalimentación para la toma de decisiones** en relación con lo programado inicialmente. Colabora, además, en la selección de alternativas de acción para corregir limitaciones que se generaron durante la implementación y en la identificación de aquellas “buenas prácticas” que ya se están desarrollando. Se retroalimenta así el proceso de implementación con los recursos y aprendizajes adquiridos.

Proponemos aquí un esquema que permite visualizar la utilidad de la evaluación concurrente:

Figura 3.5 La utilidad de la evaluación concurrente



Fuente: Pichardo Muñiz (1989).

Podemos dividir a la evaluación concurrente en¹⁴:

- ➔ **Evaluación del diseño:** busca evaluar la pertinencia y vigencia del diseño de la iniciativa, a partir de la forma en la que fue inicialmente concebida y de las acciones que finalmente se realizaron. La pregunta que guía esta evaluación es: ¿el diseño es coherente con las acciones desarrolladas en el marco de la intervención y con las metas que se propone alcanzar?
- ➔ **Evaluación de la programación y la ejecución:** para evaluar la programación y la ejecución se utilizan, como insumos básicos, los producidos por el sistema de monitoreo. A partir de dichos insumos, sumados a otros que puedan obtenerse *ad hoc*, la evaluación de esta dimensión se centra en comparar:
 - Objetivos alcanzados y objetivos programados.
 - Metas alcanzadas y metas programadas.
 - Actividades realizadas y actividades programadas.
 - Insumos utilizados e insumos programados.
 - Tiempos de ejecución efectivos y tiempos de ejecución programados.
- ➔ **Evaluar los efectos:** así como es importante tener en cuenta los problemas que surgen durante la implementación, en la evaluación concurrente es fundamental realizar una primera aproximación a los logros de la política, programa o proyecto implementado, así como a los efectos no deseados de la ejecución.

Para evaluar los logros alcanzados durante la evaluación concurrente, se propone utilizar la **matriz para el análisis de logros alcanzados en la ejecución** porque permite sistematizar la información y presentarla a otros actores involucrados de manera clara.

¹⁴ Nos interesa destacar aquí que la evaluación del diseño, programación, ejecución y efectos tiene que enmarcarse en una reflexión amplia acerca de si hubo o no cambios contextuales que contribuyeron a la redefinición del problema sobre el que se pretendía intervenir.

Tabla 3.1 Matriz para el análisis de logros alcanzados en la ejecución

| LOGROS IDENTIFICADOS | INDICADORES DE “ÉXITO” | FACTORES QUE HAN CONTRIBUIDO | FORMAS DE CONSOLIDACIÓN |
|---|--|--|--|
| Reducción de la mortalidad infantil | <ul style="list-style-type: none"> -Tasa de mortalidad de menores de cinco años. -Tasa de mortalidad infantil. -Porcentaje de niños/as de 1 año vacunados/as contra el sarampión. | <ul style="list-style-type: none"> - Inclusión de vitamina A en vacunas. - Programa para aumentar lactancia materna exclusiva. - Programa integral de salud a mujeres embarazadas. | Promoción de cuidados de salud y acompañamiento a mujeres embarazadas y puérperas. |
| Reducción de la disparidad entre géneros en enseñanza primaria | <ul style="list-style-type: none"> - Índice mundial de paridad entre los géneros. -Tasa neta total de matriculación/ asistencia en la escuela primaria. | <ul style="list-style-type: none"> -Creación de escuelas acogedoras. -Introducción de cursos de educación con sensibilidad en materia de género. - Formación de maestros/as en materia de género. | Programa para la matriculación de niñas en entornos educativos de calidad. |

Fuente: CIPPEC, sobre la base de Pichardo Muñiz (1989).

Este proceso de identificación de logros permite, a su vez, conocer cuáles son los problemas que aparecieron durante la ejecución. Para analizar sus causas y tomar las decisiones correctivas necesarias, resulta apropiado utilizar la **matriz para el análisis de problemas que pueden encontrarse durante la ejecución**.

Tabla 3.2 Matriz para el análisis de problemas que pueden encontrarse durante la ejecución

| PROBLEMAS | CAUSAS | ACTORES INVOLUCRADOS | POSIBLES ESTRATEGIAS PARA ENFRENTARLOS |
|---|---|--|--|
| Dificultades de comunicación | <ul style="list-style-type: none"> Objetivos poco claros o confusos. Inexistencia de un mecanismo institucional de transmisión de información. Conflicto de intereses. | <ul style="list-style-type: none"> - Agencia financiera. - Institución ejecutora. - Grupo destinatario. | <ul style="list-style-type: none"> - Elaboración participativa del árbol de problemas. - Planificación colectiva de las posibles modificaciones al programa. |
| Falta de recursos humanos e infraestructura adecuada | <ul style="list-style-type: none"> - Ausencia de herramientas para abordar el problema. - Falta de interés de las autoridades para avanzar en la dirección propuesta. | <ul style="list-style-type: none"> - Directivos. - Maestros/as y formadores. - Grupo destinatario. | <ul style="list-style-type: none"> - Capacitaciones y talleres de formación. |

Fuente: CIPPEC, sobre la base de Pichardo Muñiz (1989).

Un ejemplo de evaluación concurrente: el caso del PROAME (Programa de Atención a Menores en Riesgo)

El PROAME fue un programa nacional del Consejo Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, iniciado en 1996). Surgió con el objetivo de crear y desarrollar una red interinstitucional, con participación del sector público y de organizaciones de la sociedad civil (OSC), que proveyera servicios preventivos y atención integral para mejorar la inserción y adaptabilidad social de los/as titulares del Programa.

En su primera etapa (1996 a 2000), el PROAME financió proyectos presentados por OSC, que se enfocaban en la reinserción de los/as titulares en los ámbitos familiares escolares y comunitarios. En su segunda etapa (PROAME II), incorporó un componente destinado a fortalecer las áreas de niñez y adolescencia de las jurisdicciones provinciales para conformar un proceso de gestión asociada con las organizaciones de la sociedad civil. Específicamente, se dirigió a apoyar a los gobiernos provinciales en: (i) la mejora y ampliación de la calidad y cobertura de prestaciones sociales destinadas a niños, niñas y adolescentes en situación de riesgo social y (ii) el diseño e implementación de estrategias efectivas para enfrentar la problemática de niñez y adolescencia en situación de riesgo social.

En este contexto, los actores involucrados eran todos los que estaban relacionados o tenían intereses puestos en el PROAME II:

- Equipo del PROAME II, en particular los/as encargados/as de evaluación y monitoreo.
- OSC beneficiarias del PROAME II.
- Consejo Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.

El equipo del Programa buscaba evaluar la ejecución y los efectos del Programa. Pero, ¿cuáles eran los problemas en su implementación y cuáles eran sus efectos?

En 2006, PROAME II solicitó una evaluación concurrente al SIEMPRO (Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales). Sus objetivos eran:

“(1) Evaluar la efectividad de las acciones desarrolladas para mejorar el desempeño de las áreas de niñez y adolescencia de los gobiernos provinciales. (2) Conocer la efectividad de los servicios de los Proyectos en los titulares directos del Programa. Evaluar la calidad de los servicios y la conformidad por parte de los titulares, así como también algunos aspectos vinculados a la gestión de los Proyectos. (3) Evaluar el desempeño del Programa a nivel de la Unidad Ejecutora Central (UEC) y de las Unidades Coordinadoras Provinciales (UCP)”. (Agoff y otros, 2006).

Se buscaba evaluar la ejecución y los efectos del Programa. A partir de ello, se podría determinar el grado de cercanía o lejanía con el diseño.

En el marco del objetivo 1, se exploraron la efectividad de las acciones, su articulación y su sustentabilidad. Sobre el objetivo 2 se evaluó el proceso de admisión de las OSC al Programa, cómo valoraban las OSC al PROAME II, la perspectiva de los/as titulares y padres/madres de los/as titulares sobre las actividades, los resultados de los proyectos, el costo de los servicios del Programa, la infraestructura, los equipos de trabajo y las capacitaciones de las OSC. Finalmente, el objetivo 3 se desagregó en las siguientes dimensiones analíticas: adecuación de la organización de la Unidad Ejecutora del Programa (UEP) y de las Unidades Coordinadoras Provinciales (UCP);

ajuste entre la planificación y la ejecución del Programa; articulación entre el nivel central del Programa y las provincias; asignación de recursos; desempeño de las UCP; sistema de monitoreo, control y evaluación; registro de titulares y la estructura del gasto del Programa.

¿Cómo se abordó este proceso? En primer lugar, se seleccionó una muestra de 17 proyectos entre todos los incluidos en PROAME II. Para la recolección de datos cuantitativos, se realizaron **encuestas** a 1208 titulares de 12 a 18 años y a padres de titulares de 0 a 11 años. Se utilizó un cuestionario semiestructurado, con preguntas cerradas y abiertas. Las encuestas a los titulares directos permitieron dimensionar los cambios percibidos por los titulares respecto a su situación social y conocer el nivel de conformidad con las prestaciones de los Proyectos.

Para mayor información consultar la **ficha 1.**

Para complementar esta información se realizó un trabajo cualitativo en 11 de los 17 proyectos seleccionados. Para ello, se utilizó la técnica de las **entrevistas personales y grupos focales**. Se realizaron 76 entrevistas en profundidad y 2 grupos focales. Las entrevistas a informantes clave apuntaron a la exploración entre los técnicos en condiciones de proveer testimonios relevantes acerca de los proyectos implementados por las

Para mayor información consultar las **fichas 2 y 3.**

OSC y sus actividades, sus dificultades y oportunidades, y los aspectos que mantendrían y modificarían, entre otros. A partir de los grupos focales fue posible recabar también la opinión de los/as representantes de las OSC ejecutoras acerca de diversos aspectos vinculados a su ejecución, desempeño e impacto en los titulares directos. Esto permitió contar con elementos para identificar posibles áreas de mejora y las principales fortalezas y debilidades, y contraponer las distintas experiencias y realidades entre proyectos y provincias.

Luego, el trabajo de evaluación se complementó con análisis de **fuentes secundarias** (documentos del Programa). Esta instancia permitió contar con información sobre los aspectos vinculados a la gestión del Programa, tanto en el nivel central como en los niveles provinciales de ejecución.

Las técnicas expuestas permitieron recolectar también información que fue procesada por especialistas en técnicas cuantitativas y cualitativas. Luego, se revisaron los objetivos del estudio y se realizaron las inferencias analíticas.

Como resultado de la evaluación, se elaboró un informe escrito. Los resultados fueron socializados entre el equipo del PROAME.

Para mayor información consultar la **ficha 4.**

Evaluación *ex post*



Para mayor información sobre la línea de base consultar la **sección 3.1** de este manual.

Procedimientos para implementar una evaluación *ex post*

3.3.3 Evaluación *ex post* de políticas, programas y proyectos sociales

La evaluación ***ex post*** se realiza cuando la **política, programa o proyecto** terminó, o cuando finalizó una de sus etapas o ciclos, **ya que se aplica sobre la base de la información derivada de la implementación**. Permite evaluar lo realizado: sus resultados, efectos e impactos.

A partir de ella, puede decidirse por ejemplo la continuidad de un programa, su replicación o la construcción de una experiencia superadora. Se utiliza también para rendir cuentas a actores involucrados con el proyecto, como agencias financiadoras o la ciudadanía misma.

La evaluación *ex post* compara el estado “inicial” de la población objetivo (línea de base) con la situación existente transcurrido un tiempo de operación del proyecto (línea de comparación), para eliminar (o al menos minimizar) la incidencia de factores externos.

La evaluación ***ex post*** se concentra en el impacto social y busca responder a las siguientes preguntas:

- ¿En qué medida se alcanzaron los objetivos?
- ¿Cuáles fueron estos resultados?
- ¿Cuáles son sus efectos (esperados y no esperados)?
- ¿Cuál es el impacto de la intervención?

Para medir el impacto contamos con los siguientes modelos:

a. Modelo experimental clásico (Cohen y Franco, 1988; Cohen y Martínez, 2004)

Implica la conformación de dos muestras: un grupo “con proyecto” o *población beneficiaria* (grupo experimental) que recibe el estímulo (en este caso, las acciones del proyecto en cuestión) y un grupo “sin proyecto” (grupo de control). Estas submuestras se seleccionan antes de iniciarse las operaciones de la intervención (en la situación de línea de base) y deben diferir solo en que la primera recibe los bienes o servicios de las 3 P y la segunda no. Las diferencias iniciales entre estos grupos deberían ser mínimas; si fueran estadísticamente significativas, sería necesario realizar una nueva selección. De lo contrario, no es posible medir el impacto.

El modelo compara la situación en que se encontraban los dos grupos en la línea de base, con una situación en la línea de comparación. A partir de ello, se verifican los cambios generados por el proyecto.

Se debe analizar únicamente una variable a la vez y mantener las otras constantes.

Limitaciones: su aplicación se dificulta porque requiere la selección aleatoria de los integrantes de cada uno de los grupos. Otra complejidad reside en la dificultad de constituir dos poblaciones idénticas, por lo menos en los aspectos relevantes (los que contribuyen al efecto que se estudia). Este método conlleva además dificultades éticas que derivan de aplicar proyectos solo a una parte de la población objetivo (el grupo experimental) para poder medir su impacto, excluyendo a otros que legítimamente requieren la misma atención o servicio.

b. Modelo cuasi experimental (Cohen y Franco,1988; Cohen y Martínez, 2004)

En este tipo de diseños, los miembros de los grupos “con y sin proyecto” no se seleccionan aleatoriamente, sino en función de las variables de mayor relevancia para el objetivo de impacto perseguido. Por eso, es posible que se presenten diferencias entre los grupos.

La lógica de este modelo es idéntica a la del experimental clásico. Se efectúan mediciones en las líneas de base y de comparación, y luego se comparan las diferencias.

Esta técnica resulta útil cuando se desea evaluar un proyecto durante su operación o cuando ya se eligieron tanto los “titulares” como los “no titulares”.

Limitaciones: en términos estrictos, con este modelo no es posible aislar los efectos legítimamente atribuibles a una política, programa o proyecto.

c. Modelo antes-después (sin grupo de comparación)

Se trabaja solo con el grupo constituido por la población objetivo de la política, programa o proyecto. Se efectúa una medición antes de que la intervención sea implementada y se comparan los valores obtenidos con los resultados derivados de levantar una línea de comparación durante la operación, o después de que la iniciativa haya concluido. Es posible aumentar la confiabilidad de la estimación a través de la incorporación de variables de control.

Limitaciones: este diseño no permite eliminar el efecto del contexto y, por lo tanto, tampoco es posible determinar en qué medida los cambios registrados son imputables a la intervención.

**Procedimientos
para
implementar
una evaluación
*ex post***

Procedimientos para implementar una evaluación *ex post*



Encontrarán **fichas** descriptivas de cada una de estas técnicas al final de este capítulo.



d. Modelo solo “después” con grupo de comparación

Este modelo contrasta los resultados obtenidos en el grupo beneficiario de las 3 P con los de un “grupo de comparación” que opera como testigo. Así sucede cuando se decide evaluar los impactos con la intervención en marcha. Si bien los resultados obtenidos no tienen la solidez del diseño experimental, pueden proporcionar aproximaciones razonables.

e. Modelo solo “después”

Es el más débil de los diseños presentados. Considera a un solo grupo (la población objetivo de la política, programa o proyecto) y la medición solo puede efectuarse una vez finalizada la implementación. Efectuada la medición, hay que reconstruir cómo era la situación antes de comenzar la intervención, sobre la base de la información disponible. La comparación entre los datos de la medición y los obtenidos mediante la reconstrucción de la situación inicial permitirá emitir un juicio sobre el impacto. Para superar esta restricción, es posible identificar variables de control dentro del mismo grupo experimental que indiquen los impactos imputables al curso de acción.

Por otra parte, en la evaluación *ex post* pueden utilizarse una **gran variedad de técnicas de recolección de información**: encuestas, entrevistas individuales, grupos focales, método Delphi, observación participante, indicadores sociales, cálculo de los costos reales del proyecto, etc.

Un ejemplo de evaluación *ex post*: el caso del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria

En el 2002, en un contexto de crisis sociopolítica y económica, se declaró la emergencia alimentaria en toda la Argentina. En este contexto se creó el **Plan Nacional de Seguridad Alimentaria (PNSA)**. Sus objetivos eran “brindar asistencia alimentaria, adecuada y acorde a las particularidades y costumbres de cada región del país; facilitar la autoproducción de alimentos a las familias y redes prestacionales, fortalecer la gestión descentralizando fondos; impulsar la integración de recursos nacionales, provinciales y municipales; realizar acciones en materia de educación alimentaria y nutricional y desarrollar acciones dirigidas a grupos de riesgo focalizados”.

El plan estaba dirigido a dos tipos de titulares:

(I) **Titulares directos**: personas que asistían a los comedores, en su gran mayoría (91 %) niños/as de 2 a 14 años; (II) **Titulares indirectos**: las organizaciones y sus comedores, como agencias de implementación localizadas en áreas de pobreza. Los titulares indirectos recibían, a través del Plan, apoyo y acompañamiento, financiamiento y distintos tipos de beneficios. Los actores involucrados en el Programa eran muchos y diversos:

- Programas/dependencias del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.
- Programas/dependencias de otros ministerios nacionales.
- Programas/dependencias de ministerios provinciales de desarrollo social.
- Programa/dependencias de otros ministerios provinciales.
- Programas/dependencias de municipios.
- Organizaciones sociales comunitarias.
- ONG.
- Familias.

Años después, cuando el proyecto estaba cerca de terminar, se propuso como estrategia de salida la creación de una nueva Unidad de Gestión integrada a la estructura del Ministerio de Desarrollo Social. En este marco, se solicitó a una consultora privada la realización de una **evaluación *ex post***.

En el primer momento, los/as evaluadores/as buscaron reconstruir el problema focal y el contexto de formulación del proyecto, a través de los/as informantes clave y de los documentos disponibles. Para eso, trabajaron sobre **datos secundarios**: documentación disponible en el nivel central, documentos que produjo el proyecto para circulación interna y externa, evaluaciones *ex ante*, estudios de factibilidad, y fuentes primarias, en particular, **entrevistas** en profundidad a responsables del proyecto. Las entrevistas y el análisis de datos secundarios se enfocaron en las siguientes dimensiones:

- El problema, los objetivos y las líneas de intervención.
- Los recursos que brinda el Proyecto.
- La relación que se establece entre Nación, provincias y municipios.
- La cobertura y selección de los titulares directos e indirectos.
- La estructura organizacional de la implementación y el proceso de implementación.
- El alcance de las intervenciones sobre las organizaciones.

Los/as evaluadores/as se propusieron el siguiente objetivo: “analizar los aspectos críticos (estratégicos, metodológicos y operativos) del ‘Proyecto tendiente a fortalecer el proceso de transformación en las organizaciones prestadoras de

Para mayor información consultar la **ficha 4.**

Para mayor información consultar la **ficha 2.**

servicios sociales comunitarios' y las condiciones que se presentan como las más adecuadas para fortalecer los procesos de transformación de los comedores comunitarios en instituciones que brinden servicios sociales integrales, a través de la diversificación de la asistencia que brindan a la comunidad.” (IPSOS, 2009). Es decir que el universo de la evaluación estaba comprendido por las organizaciones y sus comedores en tanto agencias prestadoras de servicios sociales integrales.

Para llevar adelante estos objetivos, se propuso un diseño que aborda tres ámbitos del desarrollo del proyecto: diseño, implementación y resultados. Así, se programaron tres momentos en la evaluación que se corresponden con cada uno de esos ámbitos:

Momento 1: la puesta en marcha e implementación del proyecto y su contexto.

Momento 2: análisis de la apropiación jurisdiccional del proyecto y de la conformación y dinámica de trabajo de efectores (organizaciones) en el nivel municipal.

Momento 3: el alcance de las acciones del proyecto en las organizaciones, desde la perspectiva de los actores institucionales.

En función del momento evaluado, se utilizaron variadas técnicas de recolección de información. Para el primer y segundo momento, se utilizaron entrevistas personales a los/as principales ejecutores/as del programa y análisis de fuentes secundarias. Los datos secundarios examinados fueron: documentos del programa y estadísticas producidas sobre la problemática de la alimentación. En el tercer momento, las entrevistas personales fueron orientadas a las organizaciones beneficiarias y, nuevamente, se realizó un análisis de fuentes secundarias. Luego, se efectuó la sistematización de la información recolectada y las inferencias analíticas.

Los/as evaluadores/as redactaron, finalmente, un informe escrito para socializar los resultados de la evaluación que contó con un capítulo de balance basado en toda la información vertida en los diferentes capítulos.

3.3.4 El monitoreo y la evaluación como proceso de aprendizaje

Ya hemos establecido que un sistema de monitoreo y evaluación tiene costos pero, ¿cuál es su principal beneficio?, ¿vale la pena involucrar a las 3 P en un sistema de M&E? **Consideramos que su principal beneficio radica en el aprendizaje y mejora continua de la política, programa o proyecto.**

El éxito de una evaluación reside en el aprendizaje que los actores participantes pueden obtener acerca de lo que funcionó y lo que no, para mejorar el proceso y lograr mejores resultados en las intervenciones actuales y futuras.

La evaluación y el aprendizaje

Cap. 3

Definimos al aprendizaje como un **proceso continuo y dinámico de investigación, cuyos elementos clave son la experiencia, el conocimiento, el acceso y la relevancia**. Por eso, resulta más fácil de conseguir cuando se brinda a los/as involucrados/as la posibilidad de observar, comprometerse e inventar o descubrir estrategias para afrontar cierto tipo de problema¹⁵.

Principios clave del aprendizaje:

- ➔ Ayudar a otros/as a interpretar activamente (y no solo a registrar) la información, para que puedan extraer nuevos conocimientos por sí mismos/as.
- ➔ Utilizar estrategias eficaces, innovadoras y oportunas de gestión de la información.
- ➔ Elaborar normas de desempeño y aprender de las diversas unidades, circunscripciones y comunidades de prácticas con las cuales mantienen vínculos.
- ➔ Situar tareas abstractas en contextos reales para que se destaque su relevancia y otros/as puedan adquirir nuevos conocimientos.
- ➔ Dar a otros/as la posibilidad de participar en la solución de problemas, al compartir conocimientos técnicos y experiencias.
- ➔ Derivar conocimientos generales de contextos únicos, específicos, con el fin de potenciar la transferencia de conocimientos.
- ➔ Permitir que otros/as reconozcan y respeten su acervo, así como los conocimientos que existen dentro de su comunidad.
- ➔ Proveer a otros/as ejemplos de un nuevo concepto y de una explicación sobre cómo las características principales se reflejan en una gama de situaciones.
- ➔ Reforzar la capacidad de raciocinio propia y ajena acerca de cuándo corresponde aplicar nuevos conocimientos.

15 Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2002). *Manual de seguimiento y evaluación de resultados*. Estados Unidos: PNUD, Oficina de Evaluación.

3.4 Herramientas para el monitoreo y la evaluación

3.4.1 Instrumentos y técnicas para construir evidencia empírica

Como mencionamos previamente, la construcción de la evidencia empírica supone **recolectar información que nos permita responder las preguntas de la evaluación y cumplir con los objetivos de la investigación evaluativa**. Para eso, el/la evaluador/a tiene que seleccionar y diseñar los instrumentos que utilizará para recolectar información sobre su objeto.

En esta instancia, existe un amplio abanico de instrumentos y técnicas a disposición del/de la evaluador/a. **Una de la claves es reconocer cuál es la más apropiada.**

Para la elección de los instrumentos y herramientas deben tenerse en cuenta los objetivos de la evaluación, los recursos disponibles y los tiempos establecidos para su desarrollo. En este sentido resulta útil preguntarse:

- **¿Cuál es el mejor instrumento de recolección para cada indicador?**
- **¿Cuáles de esos instrumentos son factibles de ser aplicados en esta evaluación particular?**

A continuación, se presenta una ficha que describe cada uno de los siguientes formatos: (1) encuestas; (2) entrevistas individuales; (3) grupos focales; (4) datos secundarios; (5) observación participante; (6) lista de control con preguntas; (7) análisis de las partes interesadas; (8) técnica Delphi/panel de expertos/as; (9) cálculo de los costos reales del programa; (10) cálculo de la relación Costo-Impacto (vía ACE).



Ficha 1. Encuestas

¿Qué son y para qué se utilizan?

Las encuestas son un instrumento para recolectar información. Puede aplicarse a cualquier tipo de evaluación (Cohen y Franco, 1988). Proporciona datos cuantitativos y permite su comparación. Además, facilita la sistematización de la información proporcionada por un gran número de actores. En este caso, el cuestionario cuenta con un número fijo de preguntas y, muchas veces, las respuestas deben ajustarse a una cantidad prefijada de opciones. Este factor facilita la organización de la información, pero también puede generar que se pierdan de vista otras repuestas posibles.

Pasos para diseñar e implementar una encuesta:

1) Esclarecer qué información se espera obtener.

2) Determinar quiénes serán los/as encuestados/as. Para eso, es necesario definir tanto el universo como la muestra. El **universo** es el conjunto de todos los actores que son objetivo de la encuesta; la *muestra* es el pequeño grupo al que el/la evaluador/a decide encuestar. En un grupo pequeño, la muestra y el universo son iguales. Pero en grupos grandes puede ser necesario elegir a partir de criterios que garanticen que la totalidad del universo estará representado.

3) Redactar el cuestionario. Puede tener preguntas abiertas y/o cerradas. Las preguntas abiertas permiten al/la encuestado/a desarrollar sus opiniones; las cerradas habilitan una cantidad limitada de respuestas posibles. Una pregunta cerrada se utiliza, por ejemplo, para

obtener información factual, valorar el acuerdo/desacuerdo respecto de una propuesta o conocer la postura del/de la encuestado/a respecto de un determinado juicio.

4) Aplicar el cuestionario. Para aplicarlo es necesario contar con un tiempo y un espacio apropiado para que los/as encuestados/as puedan responderlo. Además, se necesita un/a aplicador/a que distribuya el cuestionario entre los/las encuestados/as. Los cuestionarios pueden realizarse también en línea, a través de aplicaciones gratuitas.

5) Sistematizar los resultados. Finalmente, el/la evaluador/a deberá sistematizar los resultados para poder utilizar la información. Las herramientas en línea que permiten hacer encuestas suelen incluir también modalidades para sistematizar la información y la opción de sistematizar y descargar los resultados.

¿Qué recursos se necesitan?

(European Commission, 2005)

* Humanos

En caso de aplicar el cuestionario impreso, será necesario contar con un/a aplicador/a que distribuya el cuestionario entre los/as encuestados/as. En caso de realizar el cuestionario a través de una plataforma web, simplemente se debe recopilar la lista de correos electrónicos a los que será enviado. La preparación del cuestionario requiere un trabajo minucioso que insumirá tiempo del/de la evaluador/a. En caso de existir particularidades culturales o de dialecto, será necesario incorporar personal adecuado para aplicar el cuestionario.

* Tecnológicos

Existen aplicaciones que permiten realizar cuestionarios con un número limitado de preguntas. Por ejemplo, Survey Monkey (www.surveymonkey.com). Para utilizarla, solo

hay que crear una cuenta gratuita y destinar un tiempo mínimo a conocer las opciones que brinda la herramienta.

*** Presupuestarios**

En principio, la encuesta no requiere demasiada inversión presupuestaria. No obstante, si el cuestionario a aplicar se compone de un número grande de preguntas o el número de encuestados/as es grande, será necesario contar con recursos para contratar aplicadores/as que se ocupen de toda la muestra, o pagar para usar las herramientas de las plataformas en línea que no eran gratuitas. Si el cuestionario no se aplica en línea, deben considerarse los costos logísticos de traslado de los/as aplicadores/as.

¿Encuestas o entrevistas?

Para redactar un cuestionario es necesario conocer, al menos, el contexto en el cual será implementado y algunas de las hipótesis sobre la potencial información que se desea obtener. En este sentido, en contextos exploratorios se recomienda optar por la realización de entrevistas a los actores. La planificación y organización de una encuesta insume, en general, mayor cantidad de tiempo que las

entrevistas, y el proceso puede extenderse más de lo previsto.

Preguntas útiles para revisar un cuestionario

Una vez terminado el cuestionario, quien lo construya debe preguntarse:

¿Las preguntas permitirán generar toda la información buscada?

¿Son necesarias todas las preguntas del cuestionario?

¿Todos/as los/as encuestados/as comprenderán cada una de las preguntas?

¿Los/as encuestados/as aportarán información exacta?

¿La extensión del cuestionario es adecuada para los/as encuestados/as?

Sugerimos hacer una prueba piloto: aplicar el cuestionario a actores con un perfil similar a los de nuestra muestra para detectar potenciales obstáculos o errores en su construcción.

Esta herramienta es útil en todos los momentos de evaluación y podría aplicarse también durante el monitoreo.

Ficha 2. Entrevistas individuales

¿Qué son y para qué se utilizan?

La entrevista es una forma especial de encuentro cara a cara entre el/la evaluador/a y el/la entrevistado/a. Es una herramienta no tan compleja, que requiere recursos moderados. Sin embargo, para obtener la información pretendida, es necesario interiorizarse antes sobre el tema y planificar el encuentro. A través de las entrevistas es posible recabar información cualitativa que recupere la perspectiva de los actores sobre distintos tipos de cuestionarios: hechos específicos, procesos, análisis, propuestas, reacciones a las primeras hipótesis de los/las evaluadores, entre otras. La entrevista es un instrumento flexible, ya que el/la entrevistador/a puede indagar sobre varias áreas problemáticas a través de la selección de informantes y mediante preguntas diversas, que se muevan de lo planificado. Las principales limitaciones de este método radican en el peligro de una elección sesgada de informantes, que atente contra la validez de los resultados.

Pasos para el diseño e implementación de una entrevista

1) Esclarecer qué información se espera obtener.

2) Definir quiénes son los actores clave que brindarán la información que se necesita.

3) Construir la guía de entrevista. La entrevista puede ser *dirigida* o *semidirigida*. En el primer caso, se aplica la guía de entrevista de manera estricta. El/la evaluador/a hace las preguntas una tras otra y no se pueden proponer –de una u otra parte– temas imprevistos. Este tipo de entrevista permite optimizar el uso del tiempo y focalizar a los/as entrevistados/as en cuestiones

puntuales, predefinidas por el/la entrevistador/a. La evaluación *semidirigida*, por su parte, cuenta también con una guía de entrevista, pero este guión es flexible y está abierto al surgimiento de temas imprevistos en ambas partes. Esta guía puede complementarse también con preguntas aclaratorias o profundizadoras de los temas que el/la entrevistador/a considere más importantes. La entrevista semidirigida requiere mayor experiencia por parte del/de la entrevistador/a, ya que debe guiar al/a la entrevistado/a mientras reconoce los temas que se pueden profundizar, todo eso sin perder el foco de la entrevista. El listado de preguntas está compuesto por todos los temas y las preguntas que se desean abordar durante la entrevista.

4) Aplicar las entrevistas. A la hora de realizar una entrevista, debe destinarse un primer momento a la generación de confianza entre entrevistador/a y entrevistado/a. Allí, el/la entrevistador/a puede compartir con su interlocutor/a los objetivos de la entrevista y el tiempo aproximado de duración. Si se desea grabar la conversación, es esencial pedir permiso antes de encender el grabador. Luego, el/la entrevistador/a comienza a preguntar, con mayor o menor nivel de flexibilidad, según si se planeó una entrevista semidirigida o dirigida. La entrevista finaliza con un agradecimiento al/la interlocutor/a. Además de la grabación o las notas de la entrevista, el/la entrevistador/a puede recolectar información sobre la situación de la entrevista, reacciones del/de la interlocutor/a no identificables a través de la grabación, etc.

¿Qué recursos son necesarios?

(European Comission, 2005)

* Humanos

La preparación de una entrevista requiere tiempo y previsión por parte del/de la entrevistador/a. Además, la sistematización de los datos puede

demandar una dedicación mayor. Hay que tener en cuenta que el número de entrevistas que un/a entrevistador/a puede realizar en una jornada de trabajo es limitado y que es importante que domine algunas técnicas (capacidad de escucha y empatía, control del desarrollo de la entrevista, capacidad de atención para saber cuándo es necesario flexibilizar el guión de la entrevista).

*** Tecnológicos**

Para registrar las entrevistas es necesario contar con un grabador o celular con funciones de grabación.

*** Presupuestarios**

Los gastos de la entrevista varían de acuerdo con el tiempo insumido por los/as evaluadores en su realización. Además, deben considerarse los costos del material para la grabación de las entrevistas y, de ser pertinente, gastos para traslados y desgrabación.

¿Encuestas, entrevistas o grupos focales?

A diferencia de la encuesta, las entrevistas permiten indagar la perspectiva de los actores y recuperar la diversidad de puntos de vista. Además, constituyen la opción más adecuada si el/la evaluador/a tiene poco conocimiento sobre el contexto. En contraste con los grupos focales, la entrevista es personal y, en este sentido, permite abordar cuestiones conflictivas o menos explícitas a nivel grupal. En algunos casos, se ve limitada por la capacidad de expresión del/de la entrevistado/a.

Esta herramienta es útil en todos los momentos de evaluación y puede aplicarse también durante el monitoreo.

Ficha 3. Grupos focales

¿Qué son y para qué se utilizan?

Es un tipo de entrevista particular en la que se trabaja con un grupo en simultáneo. Se organiza la interacción entre un conjunto determinado de personas y sobre un tema específico de interés para el/la evaluador/a. Esta discusión es guiada por el/la entrevistador/a, ya que se busca recolectar la información producida durante la interacción y el debate, además de perspectivas y experiencias grupales. Cuando se agrupa a actores con posturas diferentes, se habilita la expresión y la posibilidad de explicar los distintos puntos de vista, y también la profundización de sus opiniones. Esta dinámica grupal es registrada y luego sistematizada para su análisis. El grupo focal es la única herramienta que sirve para analizar y confrontar la información con varios actores clave en simultáneo.

Pasos para el diseño e implementación de un grupo focal

(European Comission, 2005)

- 1) Seleccionar el tema y los subtemas** que iniciarán y guiarán el grupo focal.
- 2) Seleccionar y convocar a los actores que participarán.** Se debe prestar especial atención a este punto ya que, si bien es recomendable que el grupo de participantes sea homogéneo en términos de códigos culturales y categoría socio profesional, no es útil tener muchas experiencias parecidas. Se recomienda que el grupo focal se organice con un mínimo de ocho y un máximo de quince participantes, para que todos/as puedan participar.
- 3) Realizar una guía que oriente las intervenciones del/la moderador/a.** Esta guía es un listado de interrogantes o temas problemáticos a ser tratados durante la discusión.

Las preguntas deben ser abiertas, promover la diversidad de opiniones y la justificación de posturas para abrir la discusión. También se pueden utilizar otros elementos para motivar el debate como videos, imágenes, fragmentos de documentos o situaciones ficticias creadas *ad hoc*. Para la guía, se recomienda prever momentos reactivos, es decir, lapsos en los que se espera que los/as participantes reaccionen frente a estímulos propuestos por el/la moderador/a, y otros proactivos, en los cuales los/as participantes serán quienes promueven un tema o discusión. En este sentido, la guía debe ser flexible y permitir estos momentos, siempre que sean pertinentes y relevantes.

4) Implementar el grupo focal. Durante la implementación se debe prever un primer momento destinado a presentarles la actividad a los/las participantes y explicarles su dinámica y objetivos; un segundo momento para realizar la discusión guiada y un momento final para las conclusiones y reflexiones finales.

5) Sistematizar la sesión de grupo focal.

¿Qué recursos son necesarios para utilizarlas?

* Humanos

Los grupos focales son guiados por un/a moderador/a que guía al grupo y domina, a la vez, los temas y objetivos de la evaluación. Si no cuenta con estas calificaciones, puede incorporar a un actor local para que anime al grupo. Las técnicas para guiar un grupo focal pueden resumirse del siguiente modo (APEIM, 1999):

- a) Cubrir todos los temas de la guía de discusión, desplazándose de uno a otro de manera natural.
- b) Profundizar y certificar la veracidad de las opiniones.
- c) Alentar la participación, el intercambio y la discusión.

- d) Manejar con sutileza los problemas que puedan surgir en el curso de un grupo (apatía, desorden, pudor u otros). Evitar herir sentimientos, ideas religiosas, convicciones, actitudes o creencias culturales.
- e) Analizar sobre la marcha el lenguaje verbal y no verbal de los/as participantes y, a partir de ello, generar nuevas hipótesis y preguntas. Captar mensajes “entre líneas” o encubiertos.
- f) Flexibilizar y enriquecer la guía de discusión grupo a grupo en caso de surgir nuevos temas o inquietudes pertinentes para el estudio.
- g) Mantener la objetividad y evitar influenciar las respuestas de los/as participantes con preguntas demasiado directas.

* Tecnológicos

Para registrar el intercambio debe preverse un grabador o celular que permita realizar grabaciones de audio.

* Presupuestarios

En caso de contratar un/a moderador/a, será preciso abonar sus honorarios. También es necesario considerar los costos de logística o la compra de un grabador de audio, de ser necesario. Además, hay que tener en cuenta el costo de un servicio de café y refrigerio para los/as participantes.

¿Grupos focales o entrevistas?

La principal diferencia entre las entrevistas y los grupos focales es la cantidad de personas involucradas. No obstante, el grupo focal no es la suma de entrevistas individuales, sino que se centra en un tema único, a partir del cual se busca profundizar, confrontar y justificar posiciones, además de estimular nuevas ideas. En esta herramienta, el foco está puesto en la interacción y el debate. Con respecto a los actores principales, se recomienda entrevistarlos en forma individual. A la hora de confrontar hipótesis sobre problemas relevantes, los grupos focales pueden brindar información muy relevante. Sin embargo, esta técnica tiene algunas desventajas: por ejemplo, las discusiones pueden reflejar normas sociales más que comportamientos reales, precisamente porque los participantes están respondiendo “en público”.

Esta herramienta es útil en todos los momentos de evaluación.

Ficha 4. Datos secundarios

¿Qué son y para qué se utilizan?

Los datos secundarios son la fuente más económica para conseguir información. En este caso, se utiliza la información construida por otros. Al no estar diseñados para el objetivo de la evaluación, los datos pueden resultar insuficientes o inadecuados; sin embargo, muchas veces es la mejor opción para acercarse a un tema con pocos recursos. En general, las fuentes secundarias son datos cuantitativos, pero también puede tratarse de datos cualitativos. Las fuentes secundarias pueden ser de tres tipos:

- * **Datos que existen, pero que no están publicados.** Muchos son recolectados regularmente por organismos públicos y otros *ad hoc* para un programa o investigación específica. Por ejemplo, pueden ser datos recolectados por centros de salud, escuelas, centros comunitarios o antropólogos, entre otros.
- * **Informes publicados por agencias del gobierno, organismos internacionales, universidades, organizaciones sin fines de lucro o empresas.**
- * **Informes previos del propio programa a evaluar:** informes del proyecto, pero también otros documentos (como artículos, actas de reuniones, etc.). El propósito de la revisión de la documentación es comprender mejor la historia y la evolución del proyecto.

Pasos para el correcto uso de datos secundarios

1) Es necesario detectar, primero, qué tipo de datos están disponibles y, entre ellos, seleccionar los que más se acercan a la información que se busca recopilar.

2) Detectar el objetivo para el cual fue producida la información. Esto permite tener en cuenta cuán cerca o lejos se encuentra de lo que se busca.

3) Recolectar y, de ser necesario, volver a sistematizar los datos obtenidos para el objetivo que se busca.

Se sugiere tener en cuenta la antigüedad de los datos y la escala del análisis. Es decir, si los datos fueron producidos en el nivel nacional, regional, provincial o local, y cuánto se acercan o alejan de la escala donde se implementará el programa a evaluar.

Particularmente para el caso argentino (existen instrumentos equivalentes en otros países latinoamericanos), contamos con una herramienta de amplio alcance: la **Encuesta Permanente de Hogares (EPH)**. Es un programa nacional de producción sistemática y permanente de indicadores sociales, realizado por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), que permite conocer las características sociodemográficas y socioeconómicas de la población. La encuesta se realiza en forma conjunta con las Direcciones Provinciales de Estadística (DPE). Su objetivo central es caracterizar la situación social de los individuos y familias de acuerdo con sus modalidades de inserción en la estructura socioeconómica. Proporciona las tasas oficiales de actividad, empleo, desocupación y subocupación, los indicadores de pobreza e indigencia, y otros resultados sobre las características socioeconómicas de la población. La EPH es una encuesta por muestreo, es decir que para conocer las diversas características del total de los hogares se encuesta una pequeña fracción representativa de los mismos. Todas las muestras presentan limitaciones o errores que se producen porque se observan recortes en lugar de a toda la

Para mayor información consultar la ficha 1.

población. La EPH puede consultarse en el sitio web del INDEC: www.indec.gov.ar. Otros datos secundarios de interés sobre infancia y adolescencia pueden encontrarse en los sitios web de la Organización Panamericana de la Salud y del Observatorio de la Deuda Social Argentina.

¿Qué recursos son necesarios para utilizarlos?

* Humanos

Esta herramienta requiere una inversión de tiempo moderada, que puede ser cubierta por el/la mismo/a evaluador/a.

* Tecnológicos

No se requiere ningún recurso en particular, excepto en el caso específico de trabajo con bases de datos. Ahí, será necesario contar con un

programa de estadística y conocimientos para procesarlos.

* Presupuestarios

Como se mencionó, es una estrategia económica. Pueden considerarse costos de logística, en caso de ser necesario.

¿Datos secundarios o datos primarios?

Los datos secundarios resultan óptimos cuando se trabaja en situaciones de recursos escasos. Si se cuenta con los recursos económicos y el tiempo necesario, es más útil obtener datos primarios porque se ajustan mejor a los objetivos de la evaluación.

Esta herramienta es útil para la estimación de la línea de base y la evaluación *ex ante*.

Para mayor información consultar las secciones 3.1 y 3.3.1 de este manual.

Ficha 5. Observación participante

¿Qué es y para qué se utiliza?

La observación es uno de los primeros modos de conocer y acercarse a una cuestión. Su propósito es obtener información sobre lo que las personas hacen, formularse nuevas preguntas, plantear hipótesis explicativas, verificar datos y priorizar cuestiones clave que puedan ser luego profundizadas, por ejemplo, a través de [entrevistas](#) o [grupos focales](#). En la evaluación de

Para mayor información consultar las fichas 2 y 3.

las 3 P, la observación participante se enfoca en la implementación de una política, programa o proyecto dentro de su contexto de aplicación.

Aunque uno de los beneficios principales de la observación es la posibilidad de acceder a los hechos de manera directa (y no a través del discurso de otros actores), es cierto que la presencia de un agente extraño siempre altera, en alguna medida, las interacciones y los comportamientos de los actores observados.

Pasos para el diseño e implementación de una observación directa

- 1) Definir el objeto a observar, así como el momento propicio para realizar la observación.
- 2) Desarrollar una guía de observación que funcione a modo de *checklist* e incluya una columna que permita realizar comentarios y desarrollar temas relevantes.
- 3) Pactar con los actores a observar los tiempos de la observación.
- 4) Realizar la sesión de observación.
- 5) Sistematizar la información recabada y elaborar conclusiones.

¿Qué recursos se necesitan?

* Humanos

Esta herramienta requiere una moderada inversión de tiempo por parte del/de la evaluador/a. Sin

embargo, no se precisan demasiadas capacidades técnicas para su desarrollo.

* Tecnológicos

No se requiere ningún recurso en particular, excepto los medios para el registro de datos (grabador de audio o cámara de video).

* Presupuestarios

Es una estrategia económica. Pueden considerarse costos de logística, en caso de ser necesario.

¿Observaciones u otros instrumentos?

La observación es una técnica que requiere menos tiempo y capacidades específicas que otros instrumentos. Puede ser utilizada por cualquier/a evaluador/a. Una de las principales ventajas es que se puede obtener información independientemente del deseo de proporcionarla y de la capacidad y veracidad de las personas que integran el grupo o comunidad a estudiar. De esta manera, se evitan posibles distorsiones. Se trata de un procedimiento que permite estudiar los hechos dentro de una situación contextual.

Como contraparte, quien observa no es una máquina que registra de manera neutra, aséptica y desapasionada todo lo que se pone bajo su mirada. Es necesario, entonces, adquirir la capacidad para distinguir entre los hechos observados y su interpretación. Otra de las dificultades de esta técnica es la posible influencia de quien observa sobre la situación que es motivo de investigación. Se recomienda que las observaciones sean complementadas con otros instrumentos de recolección, tanto para corroborar las hipótesis realizadas como para contraponer percepciones de los actores a los hechos observados.

Esta herramienta es útil en todos los momentos de evaluación y podría utilizarse también durante el monitoreo.

Ficha 6. Lista de control con preguntas

¿Qué es y para qué se utiliza?

Una lista de control (por lo general, con preguntas) es un instrumento sencillo que puede ser utilizado para apoyar la difusión de prácticas de monitoreo estructuradas y estandarizadas. Dichas listas pueden ser utilizadas y comparadas en momentos diferentes y representan un instrumento práctico para ayudar al equipo a familiarizarse con los temas del proyecto y, por lo tanto, a volverse más rápido y efectivo. Estas listas suelen ser diseñadas según necesidades específicas, aunque pueden ser adaptadas y usadas para proyectos diferentes en contextos similares. En todo caso, deben ser preparadas por personas con un profundo conocimiento de los temas específicos. El equipo del proyecto puede utilizarlas como una guía para las entrevistas o conversaciones informales y no debe tener ningún tipo de restricción para investigar o plantear temas no incluidos desde el principio. Las listas de preguntas pueden prever respuestas a preguntas cerradas (sí/no) o a preguntas con respuestas abiertas.

Pasos para la realización de una lista de control

- 1) Detallar los ítems que serán monitoreados.
- 2) Redactar preguntas que puedan ser respondidas con “sí” o “no” para cada uno de los ítems.
- 3) Consensuar los ítems seleccionados con todos los actores que harán uso de la lista de control.

¿Qué recursos se necesitan?

* Humanos

Esta herramienta requiere una moderada inversión de tiempo por parte del/la evaluador/a. Sin embargo, no se necesitan demasiadas capacidades técnicas para su desarrollo.

* Tecnológicos

No se requiere ningún recurso en particular.

* Presupuestarios

Es una estrategia económica.

¿Por qué utilizar una lista de control?

La principal ventaja de esta herramienta es su sencillez. Es fácil de confeccionar y utilizar. Además, si el monitoreo es realizado por distintos actores, permite estandarizar la información y procesarla con mayor facilidad.

Esta herramienta es específica para el monitoreo.

Para mayor información consultar la **sección 3.3.2** de este manual.

Ficha 7. Análisis de las partes interesadas

¿Qué es y cómo se utiliza?

El análisis de las partes interesadas puede ser fundamental a la hora de identificar a aquellos actores que se deban involucrar en el proceso de M&E o para definir la mejor manera de formalizar la información relevada. Puede ayudar también a identificar los conflictos potenciales o en curso y evidenciar las vías para enfrentarlos. Se suele utilizar en procesos de evaluación *ex ante* ya que permite conocer el juego de actores en el que se ejecutarán las 3 P. Hay varias partes interesadas que pueden tener un papel importante en un ejercicio de M&E, entre ellas: el equipo del proyecto, los/as titulares

Pueden encontrar otras herramientas que colaboran con la identificación y caracterización de los actores en el manual de Planificación, sección 3.2.

o grupos meta del proyecto, los grupos excluidos de los beneficios del proyecto, los/as informantes clave, los/as donantes, los/as funcionarios/as del gobierno que operan en el área, líderes locales y las elites locales interesadas en las actividades del proyecto.

Pasos para realizar el análisis de las partes interesadas

1) Utilizar las herramientas necesarias para obtener información sobre los actores vinculados al proyecto, y sus intereses y expectativas sobre la política, programa o proyecto. Para eso, se pueden utilizar documentos de la intervención, entrevistas a actores relevantes u observaciones participantes.

2) Realizar una matriz donde se incluyan todos los actores detectados, su vinculación con las 3 P, sus intereses y expectativas (explícitas o implícitas) y una jerarquización de su poder. Esta última

columna implica destacar la capacidad del actor para obstaculizar o vetar la ejecución del proyecto (Estévez, 1999).

3) Realizar inferencias a partir del análisis de la matriz: ¿cuán complejo es el espacio social en el que se implementará la política, programa o proyecto?, ¿qué dificultades podrían interponer los actores para su implementación?, ¿qué cuestiones deben tenerse en cuenta para cumplir con las expectativas de los actores más relevantes?

¿Qué recursos se necesitan?

* Humanos

Esta herramienta requiere una moderada inversión de tiempo por parte del/la evaluador/a. No se requieren demasiadas capacidades técnicas para su desarrollo.

* Tecnológicos

No se requiere ningún recurso en particular.

* Presupuestarios

Es una estrategia económica.

¿Por qué realizar un análisis de las partes interesadas?

En toda decisión pública hay grupos e instituciones con demandas, intereses, y capacidades políticas y económicas diferenciadas. Según el tema del que se trate, los intereses que se diriman y cómo se organicen y relacionen los grupos interesados, se producirán alianzas o conflictos (Estévez, 1999). Por eso, durante la evaluación *ex ante* resulta fundamental el análisis de los actores interesados. Sin embargo, como toda esquematización, puede tener sesgos y limitaciones. Por eso, cuando se utiliza esta herramienta es importante triangular la información: hacer presentes las voces de actores diversos, con distintas vinculaciones e intereses respecto de la política, programa o proyecto.

Esta herramienta es útil en todos los momentos de evaluación y podría utilizarse también durante el monitoreo.

Ficha 8. Técnica Delphi/Panel de expertos/as

¿Qué es y para qué se utiliza?

La técnica Delphi o panel de expertos/as busca respuestas consensuadas a cuestiones específicas, es decir que potencia la generación de acuerdos entre diversas subjetividades. Los/as informantes deben ser expertos/as en los temas a indagar (Fernández Ballesteros, 1995). Por eso, la condición *sine qua non* para que se pueda realizar este proceso es la calidad y pertinencia de los/as profesionales que se convoca.

Pasos para la realización de un panel de expertos/as

1) Seleccionar a los/as expertos/as. Es el paso que prácticamente determina el éxito o el fracaso de la técnica. Se sugiere que los/as expertos/as convocados/as tengan una combinación de experiencia profesional, independencia respecto del programa que se va a evaluar y capacidad de trabajo en equipo. El número ideal de expertos/as oscila entre 10 y 30, pero puede realizarse también con 5.

2) Pactar modelo de trabajo del panel. No existe un único modo de trabajo: puede ser presencial, semipresencial o a distancia. Lo más importante es que la metodología de trabajo sea acordada con todos/as los/as participantes y presentada de manera explícita a cada uno/a.

3) Construir consensos. El resumen de los juicios de los/as expertos/as (en las formas de

evaluaciones cuantitativas e informes escritos) se provee, como retroalimentación, a los/as mismos/as expertos/as, quienes reevalúan sus opiniones a la luz de esta “nueva” información. En ese marco, tiende a emerger un consenso de grupo.

¿Qué recursos se necesitan?

- * **Humanos:** como se mencionó, los/as expertos/as del panel deberán ser independientes, tener experiencia profesional y capacidad de trabajo en equipo.
- * **Tecnológicos:** si el panel se realiza a distancia, habrá que contar con medios tecnológicos para que los/as expertos/as se contacten entre sí o envíen los cuestionarios pertinentes.
- * **Presupuestarios:** los/as expertos/as pueden cobrar honorarios, pero también pueden hacer el trabajo pro bono. En caso de que no todos/as los/as expertos/as hablen el mismo idioma, será necesario considerar los costos de traducción.

¿Técnica Delphi u otros instrumentos?

La principal ventaja de esta herramienta es la credibilidad de las conclusiones, asociada a la experiencia de los/as profesionales, pero también su independencia con respecto al programa evaluado. Sin embargo, esta técnica tiende a omitir las opiniones minoritarias y a suavizar las conclusiones.

Esta herramienta es útil para todos los tipos de evaluación, especialmente para la evaluación *ex ante*.

Para mayor información consultar la **sección 3.3** de este manual.

Ficha 9. Cálculo de los costos reales del programa

¿Qué es y para qué se utiliza?

El cálculo de los costos reales del programa permite evaluar si la relación costo-beneficio fue eficiente. Es uno de los insumos más utilizados en el informe final de una política, programa o proyecto ya ejecutado.

Pasos para calcular los costos reales del programa (Cohen y Martínez, 2004).

- 1) Confeccionar un flujo de costos.** El flujo de costos es una matriz que incluye los gastos de ejecución de un programa. A partir de los datos incluidos en la formulación y programación, se ajustan los valores de acuerdo con la información real y actualizada a la fecha del análisis (considerar la fecha de la evaluación como punto de referencia). El flujo debe consignar todos los costos relevantes.
- 2) Transformar los costos para el período de un año (anualizarlos).**
- 3) Construir la matriz de costos reales.**

4) Una vez verificados los gastos reales, se los puede contrastar con los estimados durante la planificación de las 3 P.

¿Qué recursos se necesitan?

* Humanos

Se requiere un/a profesional capaz de realizar un flujo de costos. En general, en los equipos de las organizaciones ejecutoras se encuentra al menos un actor con este tipo de experiencia.

* Tecnológicos

Para realizar la matriz de costos será necesario contar con una computadora con planilla de cálculo.

* Presupuestarios

Es una estrategia moderadamente económica.

¿Por qué evaluar los costos reales del programa?

La eficiencia de la utilización de los recursos de una política, programa o proyecto es una de las características que permiten su replicabilidad o escalabilidad. Además, la estimación de los costos reales suele ser solicitada por distintos actores, en especial, por aquellos vinculados financieramente a la intervención implementada.

Esta estrategia es específica de la evaluación *ex post*.

Para mayor información consultar la **sección 3.3.3** de este manual.

Ficha 10. Cálculo de la relación Costo-Impacto (vía ACE)

El análisis de la relación costo-impacto es útil para la evaluación de las 3 P en sus distintos momentos. En una evaluación *ex ante*, este instrumento permite acercarse a la viabilidad de las actividades de la intervención y considerar otras alternativas posibles. En las evaluaciones concurrente y *ex post*, puede utilizarse para comparar la relación costo-impacto esperada con la efectiva. En el caso de que se analice un proyecto cuya evaluación *ex ante* incluyó diversas alternativas, también se puede comparar el costo por unidad de impacto real con las alternativas. De esta manera, es posible establecer si la alternativa seleccionada (con sus costos e impactos reales) es óptima.

Pasos para calcular la relación costo-impacto (SIEMPRO y UNESCO, 1999)

- 1) Identificar las actividades** de la política, programa o proyecto a evaluar.
- 2) Identificar los distintos costos de las actividades identificadas;** desagregar cada una de las actividades según sus componentes y costos respectivos.
- 3) Del costo total, extraer el costo por beneficiario** de cada una de las actividades.
- 4) En caso de que existan varias actividades alternativas, comparar el costo por beneficiario de cada una de ellas:** la actividad más eficiente será la que tenga menor costo y brinde una prestación de igual o mejor calidad.

5) En caso de comparar costos estimados y costos efectivos, será necesario comparar el costo de cada actividad programada con el costo de su ejecución. La intervención habrá sido eficiente si ante prestaciones de igual calidad, los costos reales fueron iguales o menores a los programados.

¿Qué recursos se necesitan?

* Humanos

Se requiere un/a profesional capaz de realizar un flujo de costos. En general, en los equipos de las organizaciones ejecutoras se encuentra al menos un actor con este tipo de experiencia.

* Tecnológicos

Será necesario contar con una computadora con planilla de cálculo.

* Presupuestarios

Es una estrategia económica.

¿Cálculos costo-impacto u otros instrumentos?

Una de las principales desventajas de esta herramienta es que su sensibilidad depende de la minuciosidad del/de la evaluador/a para registrar todos los costos de la intervención. Además, su uso se dificulta cuando no se dispone de un sistema de costos registrado y actualizado. No obstante, si se realiza de manera adecuada puede ser muy útil a la hora de evaluar distintas alternativas con igual impacto social, pero distintos costos (Castaño Yepes, 1997).

Esta estrategia es adecuada para todo tipo de evaluación.

3.4.2 ¿Cómo utilizar la información? Instrumentos para la difusión y comunicación de los resultados

Los resultados de una evaluación o monitoreo son relevantes tanto para los actores involucrados en la política, programa o proyecto como para aquellos/as interesados/as o implicados/as de formas menos directas.

La principal utilidad que tiene realizar actividades de monitoreo y evaluación es que la información que se produce puede ser utilizada para aprender.

Existen muchos canales posibles para presentar los resultados de M&E. Como en cualquier tipo de comunicación, estos deben estar muy relacionados con las características de los/as destinatarios/as de la información.

Por tanto, a la hora de elaborar un informe de evaluación es importante definir:

- ➔ **¿A quién estará dirigido?** Para algunas audiencias, un solo enfoque puede ser suficiente. En otros casos, será necesario elaborar distintos informes para asegurar que el mensaje llegue a toda la audiencia objetivo.
- ➔ **¿Cuál es el objetivo de esta comunicación?** Los objetivos pueden ser: informar, convencer, rendir cuentas o promover el aprendizaje y la discusión entre los actores. De acuerdo con el/los objetivo/s, se diseñará el mensaje para que cumpla con alguna o varias de estas funciones: función informativa; función preventiva y correctiva; función de autoevaluación o función de intercambio.
- ➔ **¿Con qué recursos se cuenta?** Es necesario considerar los recursos disponibles: presupuesto, personas que pueden desempeñar la tarea y tiempo para hacerlo. La comunicación puede ser desarrollada por el personal involucrado en la política, programa o proyecto o se puede hacer en colaboración con expertos/as externos/as.

A partir de las respuestas a estas preguntas, será preciso **diseñar la difusión de los resultados de la investigación.**

Al momento de elaborar el informe de evaluación es importante definir:

- ¿A quién está dirigido?

- ¿Cuál es el objetivo de esta comunicación?

- ¿Con qué recursos se cuenta?

Ficha 12. Hojas de información

¿Qué son y para qué se utilizan?

Las hojas de información (*fact sheets*, en inglés) son un **comunicado consolidado, claro, breve y efectivo para presentar información a los/as encargados/as de formular políticas** o a otras personas con poco tiempo para leer información extensa. Este formato se puede usar también para enviar por correo a todos/as los/as interesados/as en la política, programa o proyecto.

Para mayor información consultar la ficha 15.

Pasos para elaborar una hoja de información

- 1) Resumir el contenido de lo que se quiere comunicar. Incluir subtítulos que permitan organizar el contenido.
- 2) Diseñar el contenido para lograr un formato visual y claro.

Ventajas y desventajas de la hoja de información

- + Su distribución es económica (por ejemplo, vía correo electrónico).
- + No requiere una reunión específica para socializar los resultados de la evaluación.
- Requiere diseño, es necesario manejar herramientas informáticas.

Ficha 13. Diapositivas

¿Qué son y para qué se utilizan?

Las presentaciones con diapositivas permiten **enfatar los ejes esenciales, de manera visual y dinámica**. La propuesta radica en una combinación atractiva de texto e imagen. Por lo general, se utilizan como complemento de las [presentaciones orales](#).

Pasos para realizar una presentación en diapositivas

- 1) **Organizar los títulos principales** sobre la base de los ejes centrales de la evaluación.
- 2) **Desarrollar cada eje en hasta tres diapositivas.**

Claves para realizar una presentación en diapositivas

- * No usar más de dos tipos diferentes de letras.
- * Usar un cuerpo (tamaño) de **letra grande** para que se vea cuando se proyecta (mínimo, 24 puntos).
- * Separar los **grupos de ideas** con espacios en blanco.
- * Tener un **máximo de siete palabras por línea**.
- * Usar **frases** (no oraciones completas).
- * No incluir más de **seis o siete líneas por diapositiva**.
- * Usar arte y gráficos que dirijan la mirada **“hacia adentro”**, es decir, hacia el contenido de la diapositiva y no hacia los bordes de la diapositiva.
- * Usar **cuadros y gráficos** para realzar la interpretación de los datos.

Ventajas y desventajas de la diapositiva

- + Permiten alcanzar un gran impacto visual.
- + Al incluir poco texto, logran transmitir un mensaje claro.
- Su extensión no permite profundizar en todos los puntos.

Ficha 14. Gacetilla de prensa

¿Qué es y para qué se utiliza?

Una gacetilla de prensa es un comunicado con formato periodístico orientado, por lo general, a los medios de comunicación.

Pasos para realizar una gacetilla de prensa

(Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia de Paraguay, 2009)

1) Organizar un texto breve, que sea claro y conciso, es decir que se dirija sin rodeos a los ejes importantes que se desean difundir. Se recomienda que el texto no supere las dos páginas y resaltar los conceptos principales en *bastardilla*. El contenido debe responder a las siguientes preguntas: **¿qué?, ¿quién?, ¿cómo?, ¿cuándo?, ¿dónde?, ¿por qué?**

2) Incluir membrete de la organización, título, copete¹⁶, ciudad, fecha y los datos de contacto de una o dos personas que puedan ampliar la información.

Ventajas y desventajas de la gacetilla

- + Es una buena forma de compartir los resultados con los medios de comunicación. Puede tener impacto en medios de pequeña, mediana o gran escala.
- +/- Se requiere una buena base de datos. Con buenos contactos la gacetilla funciona. Con pocos o malos contactos, la incidencia se dificulta.
- Genera requerimientos que es necesario atender (por ejemplo, consultas o pedidos de mayor información).

¹⁶ El copete es un párrafo breve que funciona como ampliación del título o como síntesis de la gacetilla.

Ficha 15. Presentación oral

¿Qué es y para qué se utiliza?

La presentación oral es, junto con el informe escrito, el modo más habitual de presentar resultados de una evaluación. Es una estrategia directa que debe organizarse previamente y que se desarrolla en el marco de una reunión presencial con los/as destinatarios/as de la información. En general, luego de la presentación se abre un espacio de intercambio y preguntas. La presentación oral puede apoyarse en el uso de diapositivas.

Para mayor información consultar la ficha 13.

Pasos para realizar una presentación oral

- 1) Organizar el primer momento de la argumentación:** presentación del objetivo de la evaluación y resumen del contenido de la presentación.
- 2) Resumir y ordenar los ejes argumentativos de la presentación:** deben ser claros, concisos y seguir un orden lógico.
- 3) Cerrar la presentación oral resaltando los puntos más fuertes** de la argumentación y abrir un espacio de preguntas al público interesado.

Ventajas y desventajas de la presentación oral

- + Admite preguntas; da lugar al intercambio.
- Requiere un adecuado manejo de la oratoria y de los tiempos de la exposición para que sea amena e interesante.

Bibliografía

- Acuña, C. y Repetto, F. (2009). Un aporte metodológico para comprender (y mejorar) la lógica político-institucional del combate a la pobreza en América Latina. En F. Mariñez Navarro y V. Garza Cantú (Coords.), *Política Pública y Democracia en América Latina. Del Análisis a la Implementación*. México D.F.: EGAP y CERALE.
- Adamchak, S. y otros. (2001). *Manual de Monitoreo y Evaluación*. [s.l.]: Organización Panamericana de la Salud.
- Agoff, S. y otros. (2006). *Evaluación final del programa "Atención a niños y adolescentes en riesgo PROAME II"*. Buenos Aires: Universidad Nacional General Sarmiento.
- Aguilar Villanueva, L. F. (1992). *El estudio de las políticas públicas*. México D.F.: Miguel Ángel Porrúa.
- Aparicio, S. y otros. (2007). *El trabajo infantil en la Argentina: Análisis y desafíos para la política pública*. Buenos Aires: OIT.
- APEIM. (1991). *La investigación cualitativa mediante la técnica de focus groups*. Consultado el 30 de marzo de 2012, disponible en la web de la Asociación Peruana de Empresas de Investigación de Mercados: http://www.apeim.com.pe/images/Manual_invest_cualitativa.pdf
- Ballart, X. (1992). *¿Cómo evaluar programas y servicios públicos?: Aproximación sistemática y estudios de caso*. Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas.
- Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento – Banco Mundial. (2004). *Seguimiento, evaluación: instrumentos, métodos y enfoques*. [s.l.]: Banco Mundial.
- Camou, A. y Di Virgilio, M. M. (2008). Participación ciudadana, gestión social y gobernabilidad: las especificidades del nivel local en el Conurbano bonaerense (Argentina). En M. Tanaka, *Dilemas de la descentralización y de la participación en América Latina*. Lima, Perú: IEP (En prensa).
- Castaño Yepes, R. (1997). Análisis de costo-efectividad. Una herramienta para la toma de decisiones de política en el sector salud. *CES med*, vol. 11, N° 2.
- Cerezo, L. y Fernández Prieto, A. (2011). *Manual de planificación, monitoreo y evaluación*. Programa Remediar. Buenos Aires: Ministerio de Salud de

- la Nación. Consultado el 14 de julio de 2012. Disponible en la Web de Programa Remediar: <http://remediar.gov.ar.pampa.avnam.net/files/manual%20Monitoreo.pdf>
- Cohen, E. y Franco, R. (1988). *Evaluación de proyectos sociales*. México: Siglo Veintiuno.
- Cohen, E. y Franco, R. (2005). *Gestión Social. Cómo lograr eficiencia e impacto en las políticas sociales*. México: CEPAL y Siglo Veintiuno.
- Cohen, E. y Martínez, R. (2004). *Manual de formulación, evaluación y monitoreo de proyectos sociales*. Buenos Aires: CEPAL.
- Comitato Internazionale per lo Sviluppo dei Popoli. (2004). *Manual de Monitoreo y Evaluación de las ONGs de Forum Solint*. Roma.
- Comunicado de UNICEF (7 de abril de 2011). Consultado el 14 de julio de 2012, disponible en Web de UNICEF Argentina: http://www.unicef.org/argentina/spanish/media_20230.htm
- Chiara, M. y Di Virgilio, M. M. (2006). La Política social orientada al desarrollo: debates sobre su institucionalidad. *Perfiles Latinoamericanos*, N° 28, (213-230). México D.F.: Facultad de Ciencias Sociales.
- Chiara, M. y Di Virgilio, M. M. (2009). *Gestión de la política social: conceptos y herramientas*. Buenos Aires: Prometeo Libros.
- Chiara, M. y Di Virgilio, M.M. (2005). *Gestión social y municipios: De los escritorios del Banco Mundial a los barrios del Gran Buenos Aires*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Defensor del Pueblo de la Nación (2011). *Estudio sobre la Implementación del Sistema de Promoción y Protección de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes en la República Argentina. Informe final*. Consultado el 18 de octubre de 2012, disponible en Web del Defensor del Pueblo de la Nación: www.dpn.gob.ar
- Di Virgilio, M. M. (2009). Estrategias para el análisis de las condiciones implementación de las políticas educativas: el caso del programa escuelas plurilingües. *Documento de trabajo N° 31*. Buenos Aires: Escuela de Educación, Universidad de San Andrés. Consultado el 13 de abril de 2012. Disponible en la Web de la Universidad de San Andrés: <http://www.udes.edu.ar/files/ESCEDU/DT/DT31-DIVIRGILIO.PDF>
- Díaz Díaz, N. (2008). *Material del Curso de Análisis Institucional*. Buenos Aires: Maestría de Ciencia Política, Universidad de los Andes.
- Diéguez, A. J. y Reyes, M. C. (2002). *Diseño y evaluación de proyectos de intervención socioeducativa y trabajo social comunitario*. Buenos Aires: Espacio Editorial.

- Estévez, A. (1999). *Construcción de una matriz de actores para políticas públicas y proyectos dentro de un contexto de reforma del Estado*. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de Buenos Aires. Consultado el 30 de marzo de 2012. Disponible en la Web de Políticas Públicas Participativas para el Mejoramiento de la Calidad Democrática: <http://www.polipub.org/documentos/matriz%20de%20actores.PDF>
- European Commission. (2005). *Métodos de Evaluación*. Europeaid, Cooperation Office. Consultado el 30 de marzo de 2012. Disponible en la Web de European Commission: <http://ec.europa.eu/europeaid/evaluation/methodology/>
- Fernández Ballesteros, R. (Ed.) (1995). *Evaluación de programas: Una guía práctica en ámbitos sociales, educativos y de salud*. Madrid: Síntesis.
- Gascó Hernández, M. (2002). Hacia una sistematización de la evaluación de programas y políticas públicas. *Gestión y análisis de políticas públicas*, N° 23, (55-65).
- Hintze, S. y Coraggio, J. L. (1996). *Políticas sociales: Contribución al debate teórico-metodológico*. Buenos Aires: Programa Especial de Investigación Estado y Políticas Públicas, Secretaría de Ciencia y Técnica de la Universidad de Buenos Aires.
- Instituto Nacional de Administración Pública. (1998). *Evaluación de la Asistencia al Desarrollo: Manual para Evaluadores y Conductores de proyectos según el Enfoque de Marco Lógico (EML)*. Buenos Aires: Instituto Nacional de la administración pública.
- Instituto Nacional De Estadísticas y Censos de la República Argentina. (2010). *Niveles de Gobierno: Gobiernos locales por categorías según provincias. Total del país*. Disponible en la Web del INDEC, <http://www.indec.mecon.ar>.
- Isuani, F. (Coord.) (1997). *Atención a niños y adolescentes en riesgo. Proame II*. Buenos Aires: Universidad General Sarmiento y SIEMPRO.
- Kliksberg, B. y Rivera, Q. M. (2007). *El capital social movilizado contra la pobreza: La experiencia del proyecto de comunidades especiales en Puerto Rico*. Buenos Aires: CLACSO.
- Ley 898 de Obligatoriedad de la educación hasta la finalización del nivel medio.
- Maceira, D. y otros. (2010). *El papel de los municipios en la inversión pública social en infancia y adolescencia. Resultados de una encuesta nacional a municipios argentinos*. Buenos Aires: CIPPEC y UNICEF.
- Martínez Nogueira, R. (2004). *La evaluación para el análisis y planificación de las organizaciones*. Documento de Trabajo N° 31: FORGES (Fortalecimiento de la Organización y Gestión Económica y Social). Consultado el 14 de julio de 2012. Disponible en la Web de la Facultad de Ciencias Económicas

- de la Universidad de Buenos Aires: <http://www.econ.uba.ar/www/institutos/admin/ceo/simposio99/mnogueira.htm>.
- Mokate, K. (2001). *Eficacia, eficiencia, equidad y sostenibilidad: ¿Qué queremos decir?* Washington D.C.: Departamento de Integración y Programas Regionales, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Navarro, H. (2005). *Manual para la evaluación de impacto de proyectos y programas de lucha contra la pobreza*. Santiago de Chile: Área de proyectos y programación de inversiones, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social.
- Neirotti, N. y Poggi, M. (2004). *Alianzas e innovaciones en proyectos de desarrollo educativo local*. Buenos Aires: IPE y UNESCO.
- Nirenberg, O. (2009). Evaluación y participación: orientaciones conceptuales para una mejora de la gestión. En: M. Chiara, M.M. Di Virgilio e I. Arriagada, *Gestión de la política social: conceptos y herramientas*. Buenos Aires: Prometeo Libros.
- Nirenberg, O., Brawerman, J. y Ruiz, V. (2000). *Evaluar para la transformación: Innovaciones en la evaluación de programas y proyectos sociales*. Buenos Aires: Paidós.
- Olaviaga, S. y Marazzi, V. (2010). *Inversión pública social en infancia y adolescencia. Un análisis institucional y presupuestario para el municipio de Morón*. Buenos Aires: CIPPEC y UNICEF.
- Organización Panamericana de la Salud. (1990). *Evaluación de un programa de alimentación escolar: El caso argentino*. Washington D.C.: Organización Panamericana de la Salud.
- Ortegón, E., Pacheco, J. F. y Prieto, A. (2005). *Metodología del Marco Lógico para la planificación, el seguimiento, la evaluación de proyectos y programas*. Santiago de Chile: Área de proyectos y programación de inversiones/ Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social.
- Oszlak, O. y O'Donnell, G. A. (1976). *Estado y políticas estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación*. Buenos Aires: CEDES.
- Padrón, J. (2006). *Bases del concepto de 'Investigación Aplicada' (o investigación aplicada o aplicaciones)*. Consultado el 13 de abril de 2012. Disponible en la Web de José Padrón: <http://padron.entretemas.com/InvAplicada/index.htm>.
- Padrón, J. y Chacín M. (1996). *Investigación-Docencia, Temas para Seminario*. Caracas: Publicaciones del Decanato de Posgrado de la Universidad Nacional Experimental Simón Rodríguez.

- Pascual, L. y Chiara, M. (2008). *Guía para evaluación de programas en educación*. Buenos Aires: DiNIECE, Ministerio de Educación de la Nación.
- Pichardo Muñoz, A. (1989). *Evaluación del impacto social: Una metodología alternativa para la evaluación de proyectos*. Costa Rica: Universidad de Costa Rica.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2002). *Manual de seguimiento y evaluación de resultados*. Nueva York: Colonial Communications Corp.
- Real Academia Española. (2001). *Diccionario de la lengua española*. Madrid: Espasa Calpe.
- Repetto, F. (2004). Capacidad estatal: requisito necesario para una mejor política social en América Latina. *Documento de Trabajo N° I-52*. Washington D.C.: Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES).
- Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia de Paraguay. (2009). *Cómo hacer una gacetilla de prensa. Asesoramiento en comunicación para el proyecto de atención Integral a la niñez y a la adolescencia en sus comunidades*. Asunción: Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia de Paraguay.
- SIEMPRO y UNESCO. (1999). *Gestión integral de programas sociales orientada a resultados: Manual metodológico para la planificación y evaluación de programas sociales*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Sitio Web de DevInfo. Consultado el 14 de julio de 2012. Disponible en: <http://www.devinfo.org>.
- Sitio Web de la Dirección Provincial de Planeamiento, Estadísticas y Censos de Jujuy. Consultado el 14 de julio de 2012. Disponible en: <http://www.infojujuy-dippecc.gov.ar>.
- Sitio Web de Save the Children. Programa "Promoción del Buen Trato y Erradicación de la Violencia". Consultado el 3 de mayo de 2012. Disponible en: http://www.savethechildren.es/tema_trabajo.php?idtema=6.
- Sitio Web de Secretaría de Política Económica y Planificación del Desarrollo, Ministerio de Economía de la Nación. Consultado el 27 de septiembre de 2012. Disponible en http://www.mecon.gov.ar/development/?page_id=81&preview=true.
- Sitio web Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. Consultado el 14 de julio de 2012. Disponible en: www.desarrollosocial.gov.ar/planes/pa/default.asp.
- Sotelo Maciel, A. J. (1997). *Análisis PROBES. Un método para el análisis situacional y la formulación de estrategias*. La Plata: Escuela Superior de Trabajo Social, Universidad de La Plata.

- Subirats, J. (1995). Los instrumentos de las políticas, del debate público y el proceso de evaluación. *Gestión y Política Pública*. IV, 1, (5-23). México: División de Administración Pública, Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE).
- Tamayo Sáez, M. (1997). El análisis de las políticas públicas. En R. Bañón y E. Carrillo (Comp.), *La nueva administración pública*. Madrid: Alianza Universidad.
- UNICEF. (2010). *Gasto Público Social dirigido a la niñez en la Argentina*. Buenos Aires: UNICEF.
- Waisgrais, S. (2007). El trabajo de niñas, niños y adolescentes: conceptos, metodología y resultados. En: S. Aparicio y otros, *El trabajo infantil en la Argentina: Análisis y desafíos para la política pública*. Buenos Aires: OIT.

Acercas de las autoras

María Mercedes Di Virgilio

Socióloga. Doctora en Ciencias Sociales (UBA). Investigadora Adjunta CONICET. Obtuvo una beca posdoctoral externa del CONICET para investigar en la Universidad de Texas. Coordinó el Área de Estudios Urbanos del Instituto Gino Germani (UBA). Es profesora adjunta regular de la Facultad de Ciencias Sociales (UBA). Se desempeñó como investigadora docente de la Carrera de Políticas Sociales (Instituto del Conurbano, Universidad Nacional de General Sarmiento). Cuenta con numerosas publicaciones sobre políticas públicas y la cuestión urbana en la Argentina y participó en diversos proyectos de investigación y programas de asistencia técnica.

Romina Solano

Coordinadora de Proyectos del Programa de Salud de CIPPEC. Candidata a Magister en Administración y Políticas Públicas (Universidad de San Andrés). Licenciada en Ciencia Política (Universidad de Buenos Aires). Especialista en Gestión Cultural (Universidad de San Martín). Previamente, se desempeñó como analista de Desarrollo Institucional de CIPPEC.

La opinión de las autoras no refleja necesariamente **la posición de todos los miembros de CIPPEC** o UNICEF sobre el tema analizado.

Las publicaciones de **CIPPEC** son gratuitas y se pueden descargar desde www.cippec.org.

CIPPEC alienta el uso y divulgación de sus producciones sin fines comerciales.

Queda hecho el depósito que menciona la Ley 11.723.
Esta edición de 300 ejemplares se terminó de imprimir en noviembre de 2012,
en VERLAP S.A., Calle Comandante Spurr 653, Avellaneda, Provincia de Buenos Aires.

MONITOREO Y EVALUACIÓN DE POLÍTICAS, PROGRAMAS Y PROYECTOS SOCIALES

Durante las últimas décadas, los gobiernos locales asumieron un rol protagónico en el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas.

Con el objetivo de fortalecer sus capacidades para gestionar políticas sociales, en particular las destinadas a niñez y adolescencia, CIPPEC y Unicef desarrollaron los siguientes manuales:

- Planificación de políticas, programas y proyectos sociales.
- Monitoreo y evaluación de políticas, programas y proyectos sociales.
- Coordinación de políticas, programas y proyectos sociales.

Los tres manuales, en conjunto y por separado, constituyen un instrumento de apoyo para quienes trabajan en el territorio: el abordaje de los conceptos y la forma de sistematizar las herramientas fueron específicamente diseñados para ayudar a los actores locales a enfrentar los problemas diarios de la gestión social.

El manual de **monitoreo y evaluación de políticas, programas y proyectos sociales** presenta metodologías y recursos útiles para facilitar la elaboración y ejecución de herramientas de monitoreo y evaluación, difunde los beneficios y las oportunidades que se abren al incorporar este tipo de instrumentos en la gestión local y comparte experiencias locales que surgieron de su implementación. Además, incluye fichas descriptivas que servirán como guía al momento de poner en práctica el monitoreo y la evaluación en el ámbito local.

CIPPEC (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento) es una organización independiente, apartidaria y sin fines de lucro que trabaja por un Estado justo, democrático y eficiente que mejore la vida de las personas. Para ello concentra sus esfuerzos en analizar y promover políticas públicas que fomenten la equidad y el crecimiento en la Argentina. Su desafío es traducir en acciones concretas las mejores ideas que surjan en las áreas de Desarrollo Social, Desarrollo Económico e Instituciones y Gestión Pública, a través de los programas de Educación; Salud; Protección Social; Política Fiscal; Integración Global; Justicia; Transparencia; Política y Gestión de Gobierno; Incidencia, Monitoreo y Evaluación; y Desarrollo Local.