



GUÍA PARA LA PREPARACIÓN Y DISEÑO DE EVALUACIONES DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA AGRICULTURA

Elaborado por: Hugo Chavarría Miranda y Fabio Jiménez

TABLA DE CONTENIDO

Prologo.....	1
Introducción.....	2
1. Elementos conceptuales sobre la evaluación de políticas.....	3
1.1. La política pública	3
1.2. La evaluación en el ciclo de las políticas públicas para la agricultura.....	3
2. La ruta crítica de la evaluación	7
3. Guía para la preparación y diseño de una evaluación.....	10
Paso 1: ¿Cómo seleccionar cuáles políticas, programas o proyectos evaluar? ...	12
Paso 2: ¿Cómo identificar los responsables de la evaluación y conformar el comité?	19
Paso 3: ¿Cómo identificar y sistematizar toda la información disponible?.....	20
Paso 4: ¿Cómo identificar y caracterizar a los actores que intervienen en el funcionamiento de la política?.....	22
Paso 5: ¿Cómo decidir quién realiza la evaluación?	26
Paso 6: ¿Cómo construir la cadena de valor de la intervención (la teoría del cambio)?	30
Paso 7: ¿Cómo definir los propósitos (objetivos) de la evaluación? ¿Cómo construir las preguntas de evaluación?	33
• Propósito-audiencia	33
• Las preguntas de evaluación	36
• Los recursos para la evaluación.....	42
Paso 8: ¿Cómo definir el tipo de evaluación a realizar?	43
Paso 9: ¿Cómo definir la metodología de evaluación?	47
Paso 10: ¿Cómo definir el alcance de la evaluación?	49
Paso 11: ¿Cómo elaborar los términos de referencia?.....	50
Paso 12: Siguiendo pasos.....	52
4. REFERENCIAS	58
5. ANEXOS.....	62

PROLOGO

Aunque queda mucho trabajo por realizar, cada día existe más convencimiento sobre el potencial de la evaluación como herramienta para incrementar la eficiencia e impacto de las políticas públicas para la agricultura. Sin duda, la evidencia es cada vez más un elemento fundamental en el proceso de diseño e implementación.

Sin embargo, aun cuando las autoridades y técnicos de las instituciones públicas para la agricultura de América Latina y el Caribe (ALC) tengan mayor conocimiento sobre sus usos, en muchas ocasiones no recurren a la evaluación porque no cuentan con herramientas prácticas y concretas que los guíen y les faciliten el proceso de evaluar.

Durante los últimos 3 años el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), en conjunto con varios países socios de la región, han trabajado arduamente en fortalecer las capacidades de las autoridades y técnicos de las instituciones públicas para la agricultura en material de evaluación. Como resultado de éste trabajo, se han identificado una serie de lecciones aprendidas en metodologías y procesos para la gestión de la evaluación.

Con el objetivo de servir de guía y apoyo a las instituciones públicas para la agricultura que se aventuren en la evaluación, la presente guía rescata y sistematiza los principales procedimientos y metodologías que han resultado de mayor utilidad para la preparación y diseño de evoluciones de políticas en los países que llevan más camino recorrido en el tema. La guía se enfoca en los procesos de preparación y diseño debido a que son éstos los primeros retos a los que se enfrenta cualquier institución cuando realiza sus primeros pasos en material de evaluación.

INTRODUCCIÓN

Generalmente, cuándo una institución pública para la agricultura inicia sus primeras aventuras en la evaluación de políticas, las tareas de preparación y diseño de la evaluación se convierten en retos difíciles de solventar. Las primeras preguntas que saltan ante el evaluador son: ¿Cómo se deben seleccionar las políticas a evaluar?, ¿Cómo asegurar que una política es evaluable?, ¿Cómo conformar los grupos responsables de la evaluación?, ¿Cuál debería ser el objetivo de la evaluación?, ¿Qué tipo de evaluación realizar y qué metodología utilizar?, etc. Sin importar cuáles políticas se pretenda evaluar, estas preguntas son el corazón de todo diseño de una evaluación.

La presente guía pretende poner a disposición de los usuarios el marco conceptual y metodológico suficiente y necesario para preparar y diseñar una evaluación. La guía inicia discutiendo sobre el papel de la evaluación en la gestión de las políticas públicas para la agricultura, para posteriormente explicar el proceso completo de gestión de una evaluación, haciendo hincapié en por qué son determinantes los procesos de preparación y diseño. Por último, la guía finaliza explicando y detallando, paso a paso, cada uno de los 12 procedimientos definidos para la preparación y diseño de una evaluación.

1. ELEMENTOS CONCEPTUALES SOBRE LA EVALUACIÓN DE POLÍTICAS

Antes de abordar los procedimientos y metodologías que deben llevarse a cabo para la preparación y diseño de la evaluación de una política pública para la agricultura, es importante repasar algunos temas conceptuales previos que permitirán una mejor comprensión y entendimiento del instrumental.

En primera instancia, es importante aclarar a qué nos referimos exactamente cuándo hablamos de una intervención de política pública. Además, antes de pensar en cómo evaluar, es necesario entender claramente el papel de la evaluación en el ciclo de la gestión de las políticas públicas para la agricultura. La clarificación de éstos temas nos permitirá visualizar la importancia de invertir recursos y esfuerzos en la evaluación.

1.1. *La política pública*

En términos muy concretos, las políticas públicas son decisiones formales del Estado para atender un problema público (real o potencial) expresadas a través de instrumentos de política definidos. Es decir, una política pública constituye una respuesta formal del Estado ante un problema de interés público, generado por diversos factores, entre ellos, las fallas o externalidades del mercado, la generación de condiciones necesarias para el desarrollo, o la necesidad de ciertos actores públicos y/o privados por asignar recursos para atender temas específicos.

Cuando se habla de “instrumentos” de las políticas públicas se hace referencia, en esencia, a los procedimientos normativos, informativos, tecnológicos o financieros que disponen los actores involucrados en una política pública para implementarla. Estos instrumentos materializan las formas en como las políticas se implementan. Una política expresa el interés del Estado de abordar un problema público, y su concreción se logra mediante instrumentos específicos, los cuales serán los encargados, mediante la movilización de recursos públicos, de generar los bienes y servicios públicos.

Comúnmente, la implementación de las políticas se traduce en leyes, reglamentos, normas, decretos, programas, proyectos, acuerdos, planes, estrategias, convenios, permisos, certificados, licencias, registros, sistemas de información y comunicación, compras públicas, y/o transferencias financieras o de insumos.

1.2. *La evaluación en el ciclo de las políticas públicas para la agricultura*

Las políticas públicas forman parte de un proceso continuo, que se desarrolla a través de distintas fases lógicamente relacionadas para atender un problema o aprovechar una oportunidad determinada. Esta definición ve la política pública como un **ciclo**, con al menos seis fases, a saber:

- 1) Definición del problema u oportunidad.
- 2) Formulación de la política.
- 3) Adopción de la política.
- 4) Implementación de la política.
- 5) Conclusión y nuevos planteamientos.
- 6) Monitoreo y evaluación.



Figura 1. El ciclo de una política pública

Fuente: Chavarría *et al.* (2017:9).

Por otra parte, Chavarría *et al.* (2017) definen cada fase de este ciclo de la siguiente manera:

Cuadro 1. El ciclo de la política pública

Fase del ciclo	Descripción
Definición del problema	Se plantea cuál es el problema existente y qué se desea resolver.
Formulación	Consiste en elaborar y planificar los objetivos, el contenido, el cuerpo y los indicadores de la política pública que posteriormente se implementará.
Adopción	Implica la legitimación o la aceptación de la política por parte de las instancias tomadoras de decisión.
Implementación	Es la aplicación (a través de sus instrumentos) de la política que fue formulada.
Conclusiones	Son las correcciones a las políticas vigentes y/o las nuevas propuestas de políticas que puedan generarse como resultado de la evaluación.
Evaluación	Consiste en el monitoreo y la valoración de la política implementada para obtener conclusiones que permitan retroalimentar el proceso.

Fuente: Chavarría *et al.* (2017).

Es importante recordar que esta división en etapas es una formalización (un modelo) de lo que realmente sucede. El proceso de las políticas públicas no se suele dar en pasos lineales y secuenciales, sino que responde a dinámicas más complejas y cambiantes. Por último, es importante recordar que el ciclo de una política pública no ocurre en el vacío; por el contrario, este proceso ocurre mientras otras políticas están siendo definidas, formuladas, implementadas o evaluadas, por lo que el diseño de

una política pública es susceptible a decisiones que se toman en otros ámbitos, o por otros actores.

¿Para qué sirve la evidencia en el proceso de políticas públicas? Al contar con datos e información relevante, la formulación e implementación de las políticas públicas se sustenta en un proceso más racional, riguroso y sistemático. Desde esta perspectiva, las decisiones políticas deben estar basadas en la mejor evidencia disponible, y debería incluirse un análisis racional, de tal manera que sea más probable que produzcan mejores resultados. En resumen, la evidencia brinda ayuda a reducir la incertidumbre en el proceso de la política pública.

Es importante tener claro que no todas las formas de evidencia comparten la misma importancia, relevancia y utilidad. Los actores involucrados en una política tienden a realizar juicios jerárquicos al elegir qué evidencia debe ser utilizada, dónde y cómo – estas decisiones a menudo están afectadas por suposiciones respecto de su validez y poder. En algunas ocasiones los tomadores de decisión utilizan evidencia dura (o datos cuantitativos) para sustentar sus medidas; sin embargo, con mucha frecuencia las políticas responden más a intereses, valores o concepciones que a evidencia concreta. Desde el enfoque de la política pública basa en evidencia se busca fomentar que las políticas se basen más en evidencia sistematizada, con altos niveles de validez y significancia.

De acuerdo con Segura (2012) una política pública basada en la evidencia debe contener, al menos, el siguiente tipo de información, según cada fase del ciclo de la política:

Cuadro 2. Tipo de información requerida para basar una política pública en la evidencia

Fase del ciclo	Tipo de evidencia necesaria
Definición del problema	La evidencia requerida en esta primera etapa debe permitir al o los actores involucrados: a) identificar el o los problemas a solventar; y b) conocer su magnitud y causalidades. Lo señalado favorecerá el reconocimiento en las siguientes etapas de los desafíos que impone la realidad descubierta. El conocer a profundidad las causas y efectos del problema, así como las características de la población y territorios que lo sufren, permitirá formular e implementar mejores instrumentos para solventarlo. En muchas ocasiones se atacan las manifestaciones del problema, pero no sus causas.
Formulación	La evidencia requerida en esta segunda etapa debe permitir al o los actores involucrados conocer: a) los vínculos causales entre una acción realizada y su resultado (cadena de valor); b) el costo estimado; y c) el impacto esperado de una intervención. A través de la cadena de valor del programa o proyecto es posible identificar las estrategias mediante las cuales los insumos y actividades de la organización serán utilizados para conseguir los productos, resultados e impactos esperados. Para esta fase, es importante recolectar una cantidad suficiente de evidencia y con un alto nivel de credibilidad.

Adopción	La evidencia requerida en esta tercera etapa es fundamentalmente de tipo operativo, relacionado con la definición de los procesos y la ejecución de actividades, a fin de mejorar la efectividad de las iniciativas. Incluye el trabajo analítico, así como el aprendizaje sistematizado sobre las capacidades técnicas, el conocimiento experto y la experiencia práctica. Se privilegia el tipo de evidencia que surge del proceso de implementación por parte de los responsables de la intervención y otros actores involucrados, tales como los beneficiarios mismos. La investigación de acción y los proyectos experimentales son importantes para recabar este tipo de evidencia.
Implementación	
Conclusiones	Es esencial llevar a cabo procedimientos completos de evaluación para determinar la eficacia y eficiencia de las políticas implementadas. Esta evidencia será fundamental para el redireccionamiento de la política en análisis o la formulación de políticas en el futuro. La evidencia generada por la evaluación debe ser objetiva, completa y relevante, además de comunicada exitosamente.
Evaluación	

Fuente: elaborado con base en Segura (2012).

Y dentro de este escenario, ¿Qué papel juega la evaluación? La simple definición de evaluación ya nos arroja respuesta sobre ésta pregunta, tal y como se detalla a continuación:

“La evaluación es un proceso institucional, que es conveniente adoptar en todas las fases del ciclo de intervención pública, aplicando métodos sistemáticos y rigurosos de recogida y análisis de información, con el énfasis puesto en la comprensión integral de los impactos, resultados, procesos y teorías de las intervenciones públicas en relación con los objetivos trazados, a fin de servir, tanto al aprendizaje y a la mejora gerencial de los servicios públicos, como a la estrategia sobre decisiones futuras” (AEVAL, 2010:76).

El Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas (UNEG) afirma que el propósito de la evaluación es *“comprender por qué y en qué medida se logran resultados voluntarios o involuntarios, así como analizar las consecuencias de tales resultados”*. Además de que, *“la evaluación puede fundamentar el ciclo de planificación, programación, formulación del presupuesto, implementación y elaboración de informes, y contribuir a la formulación de políticas con base empírica, a la eficacia del desarrollo y a la eficacia institucional” (UNEG, 2016:10).*

La visión de la UNEG coincide con la perspectiva de la Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe (CEPAL)¹, la cual afirma que el valor de la evaluación de intervenciones públicas:

“Radica en asegurar información veraz, pertinente, útil y consistente que permita en lo interno: orientar la asignación presupuestaria, cautelar la calidad del gasto y la definición de nuevas prioridades de programas, como también fortalecer la formulación e implementación de la intervención pública. Y en lo externo, contar con elementos suficientes para responder de manera

¹ Recuperado de <https://www.cepal.org/es/temas/evaluacion-de-politicas-y-programas/acerca-evaluacion-politicas-programas-publicos>

simultánea a las demandas de los ciudadanos por mayor transparencia en la accionar pública y rendición de cuentas”.

Además del aporte de la evaluación al proceso de aprendizaje de una organización o institución pública, la CEPAL reconoce su valor en cuando a la rendición de cuentas, lo que remite a los principios de legitimidad, transparencia y control de la gestión pública.

Las evaluaciones sirven para generar conocimientos y evidencia que se utiliza en la toma de decisiones. Los conocimientos generados pueden ser a nivel micro (por ejemplo: determinar si las actividades de un proyecto están siendo implementadas de la forma en que fueron planeadas), a nivel meso (si una intervención está generando los resultados esperados) o a nivel macro (saber si una organización está en capacidad de desarrollar una intervención determinada). Esto es lo que podríamos llamar el **uso de aprendizaje de la evaluación**. En este caso, Stockmann (2011) afirma que la evaluación buscar generar conocimientos para luego compararlos con los criterios de valoración acordados o ya existentes en el programa, y de esta forma, tomar decisiones respecto a dicha intervención.

2. LA RUTA CRÍTICA DE LA EVALUACIÓN

Aunque el proceso puede variar entre distintos países, en términos generales el proceso de gestionar una evaluación busca ordenar los procesos de toma decisiones respecto a la preparación, diseño y ejecución de la evaluación, así como al uso de los resultados de la misma. Por ejemplo, en Costa Rica, el Ministerio de Planificación y Política Económica (MIDEPLAN), recomienda articular el proceso evaluativo en cuatro etapas: programación, diseño, ejecución y uso MIDEPLAN (2017b). Estas etapas se describen en la siguiente figura:



Figura 2. Ruta crítica de la evaluación según MIDEPLAN
Fuente: MIDEPLAN (2017b:44).

Para MIDEPLAN (2017b) en Costa Rica, por ejemplo, la “preparación de la evaluación” hace referencia a los pasos que son necesarios para preparar una evaluación, tales como: la identificación de los responsables y actores involucrados, la caracterización de las condiciones para la evaluación, la disponibilidad de recursos, entre otros. Dado que en el diseño, implementación y evaluación de las intervenciones públicas participan múltiples actores, los cuales tienen distintas competencias, intereses y procedimientos operativos, es fundamental acordar un marco de trabajo que delimite “el terreno de juego” (MIDEPLAN, 2017b) y estructure las acciones en conjunto, los principios, compromisos y funciones de los actores involucrados en el proceso de evaluación.

Para empezar, una de las primeras decisiones a tomar es cómo plasmar de manera formal la decisión de evaluar una intervención pública. En el caso de Costa Rica, las entidades involucradas utilizan diferentes mecanismos, tales como cartas de entendimiento, convenios, intercambio de notas o demás. Para el periodo 2015-2018, el Gobierno de Costa Rica estableció la Agenda Nacional de Evaluaciones. Dicha Agenda consiste en un grupo de quince intervenciones públicas de distinta naturaleza a ser evaluados. Para formalizar la decisión de las autoridades de las instituciones involucradas, en Costa Rica se han utilizado convenios firmados al más alto nivel jerárquico de las instituciones. Los convenios consignan las pautas centrales para el desarrollo de acciones conjuntas desprendidas del proceso de evaluación para alguna intervención pública; el mismo se rige por el ordenamiento jurídico administrativo costarricense (MIDEPLAN, 2017b).

Posterior a la preparación, se continúa con el diseño de la evaluación. Ésta etapa incluye la reconstrucción de la lógica causal de la intervención, la construcción de las preguntas de la evaluación y la definición de los términos de referencia (TdR) que direccionarán los objetivos, tareas, productos y tiempos a cumplir por los evaluadores. Una vez que se cuente con los TdR como guía, se prosigue con la etapa de ejecución. La cuarta etapa inicia cuando se tienen los resultados de la evaluación, y pretende que éstos sean de utilidad para la construcción de planes de acción y mejoramiento de las políticas evaluadas.

Por su parte, en Colombia, la ruta crítica de la evaluación es establecida por SINERGIA (Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados), que, desde el año 2010, cuenta con un proceso estándar y participativo para el diseño, desarrollo y socialización de las evaluaciones. La siguiente figura ilustra dicho proceso:

Fases de la Evaluación de Políticas Estratégicas



Figura 3. Ruta crítica de la evaluación según SINERGIA

Fuente: SINERGIA (2014:35).

De acuerdo con la Guía Metodológica para el Seguimiento y la Evaluación a Políticas Públicas de SINERGIA (2014), la fase inicial en el proceso de evaluación es la selección de la política a evaluar. Esta política formará parte de lo que se denomina “agenda de evaluaciones”. Esta agenda es el resultado de un proceso participativo que lidera el Departamento Nacional de Planeación (DNP), a través de la Dirección de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas (DSEPP), en el cual se ponen a consideración las posibles evaluaciones a desarrollar por parte del Gobierno Nacional durante un periodo fiscal. Esta fase incluye actividades como: identificar las necesidades en materia de evaluaciones, definir la propuesta de agenda anual de evaluaciones, presentar la propuesta de agenda de evaluaciones, publicar y socializar la agenda anual de evaluaciones, asignar el coordinador de la evaluación, y actualizar la Agenda de Evaluaciones.

Luego viene la fase de diseño de la evaluación. Esta fase debe concretar “cuál va a ser el alcance y los lineamientos metodológicos con los que se va a abordar la evaluación a las intervenciones públicas incluidas en la agenda de evaluaciones” (SINERGIA, 2014:37). Esto implica, entre otras acciones: identificar y acercarse a los involucrados; recopilar, analizar y sistematizar la información relacionada con la política a evaluar; elaborar la cadena de valor de la política; identificar los problemas y necesidades asociadas a la cadena de valor; construir las preguntas que debe responder la evaluación; definir el alcance de la evaluación; definir un cronograma para el desarrollo de la evaluación; identificar el recurso humano necesario para desarrollar la evaluación; definir el costeo y el flujo de caja de la evaluación; revisar el alcance de la evaluación; validar el diseño de evaluación; aprobar el diseño de evaluación y solicitar la contratación a la Secretaría General del DNP.

Una vez seleccionada la firma consultora, inicia la etapa de ejecución de la evaluación (SINERGIA, 2014). Para esta etapa se conforma un Comité Técnico de Seguimiento a la Evaluación, el cual está integrado, como mínimo, por un representante de la entidad ejecutora de la intervención pública que se evaluará, la dirección técnica del DNP a cargo del sector y el coordinador de la evaluación de la DSEPP. Para esto se procede a: realizar una reunión de inicio con la firma consultora seleccionada, ejecutar la evaluación, supervisar el desarrollo de la evaluación, revisar los productos entregados, retroalimentar a la firma consultora, elaborar un concepto técnico con

respecto a los productos entregados, y aprobar desde el punto de vista técnico los productos de la evaluación.

Finalmente, está la última fase de socialización y uso de los resultados de la evaluación. Esta fase tiene como objetivo *“la socialización de los resultados de las evaluaciones a través de los canales oficiales, de tal forma que estos sean conocidos por los tomadores de decisiones y los grupos de interés, y sirvan de insumo para la retroalimentación del ciclo de la política pública”* (SINERGIA, 2014:47).

Los casos de MIDEPLAN en Costa Rica y SINERGIA en Colombia sirven para ilustrar la forma en que algunos países han organizado los procesos de evaluación de intervenciones públicas. Al igual que MIDEPLAN en Costa Rica y SINERGIA en Colombia, en ALC existe otra gran cantidad de experiencias que nos han servido para el aprendizaje (por ejemplo, CONEVAL en México, DIPRES en Chile, OPP en Uruguay, entre otros).

3. GUÍA PARA LA PREPARACIÓN Y DISEÑO DE UNA EVALUACIÓN

En términos generales, e independientemente de los países analizados, las etapas para la gestión de una evaluación se dividen en:

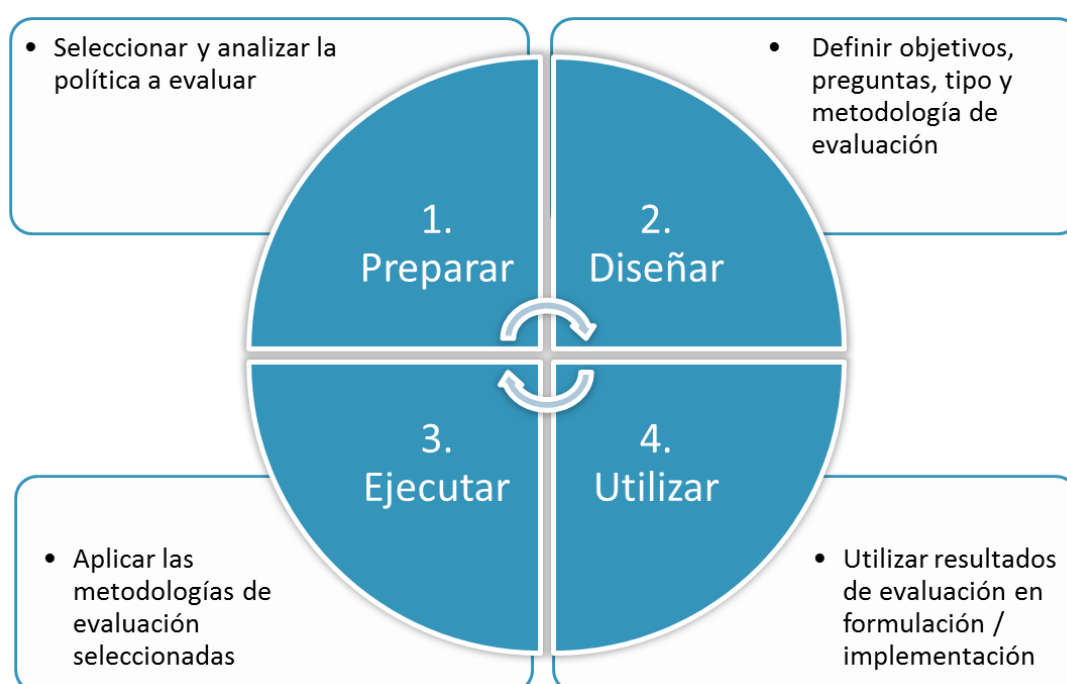


Figura 4. Etapas de la gestión de la evaluación de las políticas públicas

Fuente: elaboración propia.

A partir de la revisión de los procesos y metodologías utilizadas por varios países, hemos identificado una serie de lecciones aprendidas en materia de gestión de evaluaciones de políticas para la agricultura. Retomando lo que consideramos las mejores prácticas de cada experiencia, a continuación, presentamos una pequeña guía que pretende brincar los elementos básicos para las etapas de preparación y diseño de la evaluación. La guía se enfoca en éstas dos etapas debido a que son los

primeros retos que afronta cualquier evaluador. En guías subsiguientes se analizarán algunos procesos y metodologías enfocados en la ejecución de la evaluación y la utilización de los resultados.

La recomendación de los procedimientos presentados en ésta guía en materia de preparación y diseño de una evaluación son insumos para que cada institución defina su propio modelo de evaluación, el cuál debería considerar además las exigencias de su legislación nacional, los compromisos con organismos internacionales, su cultura de rendición de cuentas, entre otros.

Cuando hablamos de preparar y diseñar una evaluación, lo primero que debemos hacer es identificar la intervención de política que debemos evaluar, para posteriormente asegurar que cuenta con las condiciones para ser evaluada. Una vez asegurada su evaluabilidad, se procede a conformar un grupo coordinador de la evaluación que iniciará identificando y seleccionado la información disponible sobre la intervención, y caracterizando a los actores que podrían intervenir en el proceso de evaluación. Estas primeras tareas forman parte de la preparación de la evaluación.

Una vez tomadas las decisiones relacionadas con la preparación de una evaluación, inicia la fase de diseño de la evaluación, la cual definirá una serie de condiciones metodológicas y procedimentales de gran importancia para su ejecución y uso posterior. La primera decisión clave en esta segunda fase es definir quién debe realizar la evaluación, para que posteriormente la institución seleccionada lidere el proceso de definición de la razón para evaluar (para lo cual se construye la cadena de valor de la intervención y se definen las preguntas de evaluación) y de manera seguida delimite el alcance de la evaluación y construya los términos de referencia que se utilizarán para su ejecución.

Como lo ejemplifica la **Figura 5**, la propuesta de guía para facilitar los procesos de preparación y diseño de una evaluación se basa en 12 pasos, los cuales se detallan a continuación.

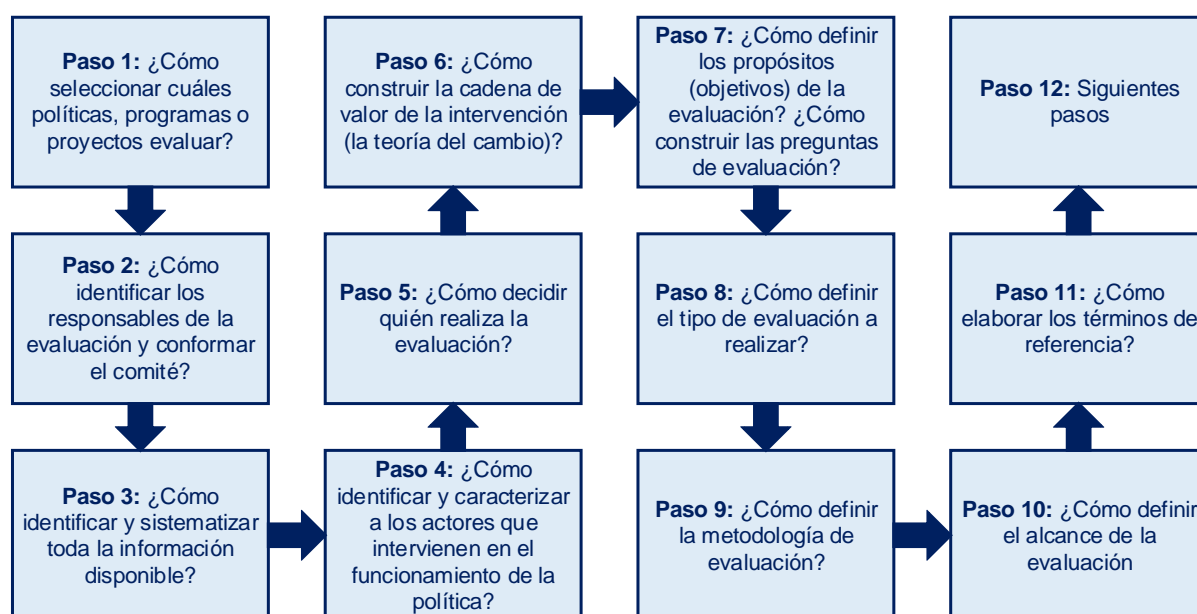


Figura 5. Pasos para la preparación y diseño de la evaluación de una política pública para la agricultura

Fuente: elaboración propia.

Paso 1: ¿Cómo seleccionar cuáles políticas, programas o proyectos evaluar?

El objeto de evaluación responde a la pregunta ¿Qué se evalúa? Algunos autores utilizan el término “evaluando” para referirse al objeto de evaluación. En principio, cualquier tipo de intervención pública (política, programa o proyecto), o elementos específicos de dichas intervenciones, pueden ser objeto de evaluación. Una ley, un programa, un proyecto, un plan o una estrategia para atender un problema público, pueden constituir el objeto de evaluación.

Si bien lo ideal es que toda intervención pública (o alguno de sus instrumentos) sea objeto de una evaluación formal en algún momento de su ciclo de vida, lo cierto es que esto es muy difícil de lograr. Los recursos destinados a evaluación y monitoreo generalmente son limitados o incluso, inexistentes en muchos casos. Por lo anterior, la primera decisión que debe tomarse es priorizar qué intervención pública (o instrumento de alguna intervención) evaluar. Dentro de éste decisión, la primera pregunta que salta a la vista es ¿Se evalúan las políticas, los programas o los proyectos?

Los procesos de evaluación pueden realizarse tanto a nivel de políticas completas como de programas o proyectos; además, *“las políticas son más amplias y complejas, los programas y proyectos son más operativos y concretos y se constituyen en los instrumentos para la consecución de las políticas”* (Chavarría et al., 2017:47). Al respecto, es válido que en su organización se pregunten ¿Cuáles deben ser los objetos de evaluación, las políticas, los programas o los proyectos? En la literatura especializada, *“existe cierto consenso en cuanto a que los procesos de evaluación pueden ser aplicados tanto a las políticas más generales como a los programas o proyectos específicos”* (Mackay 2007 en IICA 2017:47). Es por esto que no hay una respuesta definitiva a ésta pregunta, y todo dependerá de las necesidades específicas que se tengan de información.

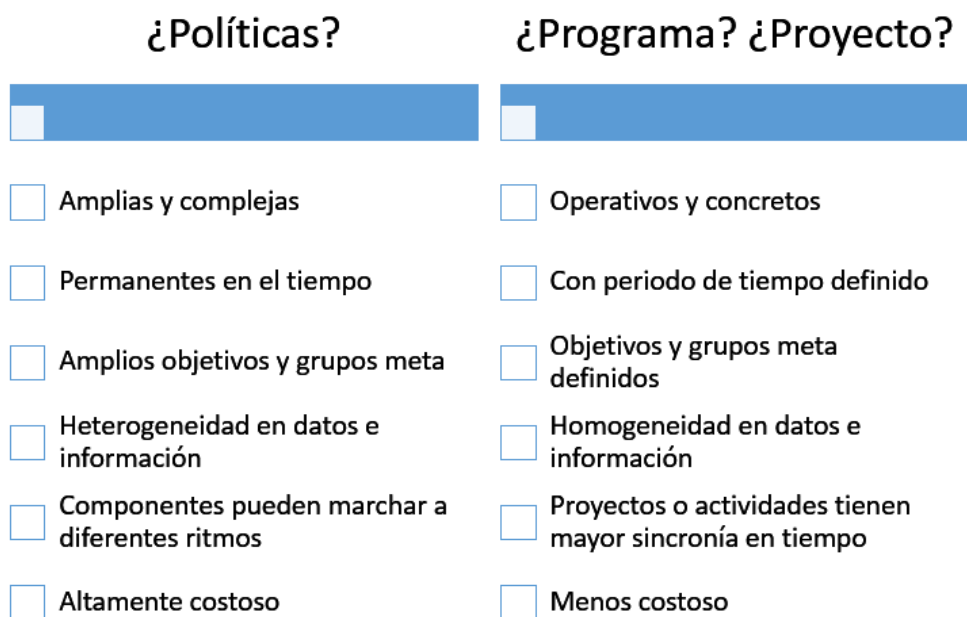


Figura 6. Diferencias entre políticas, programas y proyectos

Fuente: elaboración propia.

En términos generales, es posible evaluar todas las intervenciones públicas (políticas, programas o proyectos) o sus instrumentos, siempre y cuando existan condiciones mínimas de evaluabilidad. Ante esto, la primera condición indispensable para seleccionar la intervención pública a evaluar es asegurarse de que se contará con las condiciones idóneas para la evaluación: disponibilidad de recursos, personal e información, necesidad de evaluación, utilidad de los resultados, etc.

El análisis de evaluabilidad sirve para determinar la medida en que las intervenciones públicas están preparadas para ser evaluadas. El análisis de evaluabilidad responde a las siguientes preguntas: ¿Qué puede aportar la evaluación a esta intervención pública? ¿Es importante evaluar esta intervención pública? ¿Por qué esta evaluación se propone en este momento? ¿Con qué recursos se cuenta? ¿Con cuál y qué tipo de información se dispone? (MIDEPLAN, 2017b).



Figura 7. Los objetivos de la evaluabilidad

Fuente: adaptado de MIDEPLAN (2017b:32).

De acuerdo a MIDEPLAN (2017b), la evaluabilidad determina hasta qué punto las intervenciones están definidas de manera tal que puedan ser evaluadas. La evaluabilidad es un medio para asegurar usos más prudentes de acuerdo con los

recursos disponibles y conseguir evaluaciones técnicamente más factibles que logren sus objetivos con mayor probabilidad, clarificando las metas y objetivos de la intervención, identificando datos existentes y las partes interesadas clave, así como sus necesidades de información. En el **Anexo 1** se presenta un detalle de cómo realizar un análisis de evaluabilidad.



Figura 8. Ciclo del análisis de evaluabilidad

Fuente: adaptado de MIDEPLAN (2017b).

Para asegurar que las políticas públicas pueden ser evaluables, y que los resultados de la evaluación serán de utilidad durante la gestión de la política misma, es indispensable asegurar las condiciones de evaluabilidad desde el inicio. Para esto, es necesario que la formulación de las políticas incluya, al menos, el análisis técnico del problema y de sus causalidades, la construcción de la intervención a partir de la teoría de cambio, la definición de indicadores en todos los eslabones de la intervención (procesos, productos, resultados e impacto) y el levantamiento de la línea base a partir de los indicadores definidos. Dada la importancia de cada uno de estos pasos, Chavarría (2018) construyó de manera paralela una guía para apoyar la formulación de intervenciones de política en la agricultura con criterios de evaluabilidad².

Una vez asegurada su evaluabilidad, la siguiente condición que se busca es que las evaluaciones reflejen las necesidades de información más urgentes de quienes toman decisiones o están involucrados en la implementación de la intervención en cuestión. En la medida que una evaluación atienda una necesidad de información urgente para tomar decisiones, así aumentará la probabilidad de que sus hallazgos y recomendaciones sean consideradas. Evidentemente, puede haber muchas demandas de información sobre una intervención pública determinada. El problema es que atender todas esas solicitudes de información puede ser complejo y costoso. Para tomar una decisión sobre qué intervención pública evaluar, Wholey (2010) recomiendan responder las siguientes cinco preguntas:

² Ver más detalles en: [FALTA LINK](#)

1. ¿Pueden los resultados de la evaluación influir en las decisiones sobre la intervención pública en cuestión?
2. ¿Se puede hacer la evaluación en un marco de tiempo razonable, de tal manera que sea útil?
3. ¿La intervención pública en cuestión es lo suficientemente relevante (política, social o financieramente) como para merecer la evaluación?
4. ¿Se ve el desempeño de la intervención pública como problemática?
5. ¿En qué fase del ciclo de políticas se encuentra la intervención?

Las preguntas sugeridas por Wholey (2010) pueden servir como guía para tomar decisiones sobre las intervenciones públicas o los instrumentos de política a evaluar. El tema del uso o utilidad de la evaluación es crítico. Una evaluación que está enfocada en el uso está diseñada para responder preguntas específicas planteadas por los encargados de una intervención para que la información generada pueda afectar su curso de acción en un futuro cercano. Intervenciones públicas sobre las cuáles se necesita información para decidir su continuación, modificación, escalamiento o terminación son buenos candidatos para la evaluación.

El marco temporal es también un aspecto central a la hora de decidir qué evaluar. Si una evaluación no se puede completar en un marco de tiempo que tenga efectos sobre las decisiones que se tomarán sobre la intervención pública en cuestión, es probable que dicha evaluación no sea útil. Algunas preguntas sobre una intervención pueden requerir mucho tiempo para poder ser respondidas, por lo que es fundamental tener en consideración cuánto tiempo se estima necesario para recolectar la información que permita responder las preguntas planteadas por la evaluación. Esto tiene que ver con otra condición para decidir qué evaluar: su nivel de importancia a relevancia.

La importancia o relevancia de un instrumento de política depende de muchos factores y se puede definir de muchas maneras. Intervenciones que consumen una gran cantidad de recursos públicos, o que son de gran interés para actores políticos relevantes, o incluso intervenciones que se perciben como poco importantes y cuyo desempeño es cuestionado (por los medios de comunicación u otros actores políticos y sociales) son probables candidatos para la evaluación. Esta valoración depende en gran medida de las percepciones de algunos actores vinculados a la intervención pública en cuestión y sobre su idea de cuáles son los problemas que afectan el desempeño de dicha intervención.

Cuando los ciudadanos o los grupos de interés hacen acusaciones públicamente sobre el rendimiento o la gestión de una intervención determinada, la evaluación puede desempeñar un papel fundamental. Los resultados de la evaluación pueden usarse para justificar las decisiones de reforma, ampliación o terminación de las intervenciones públicas para responder a las demandas de ciudadanos o grupos de interés. Finalmente, el momento en que se encuentra la intervención en términos de su ciclo de vida puede marcar una gran diferencia en la determinación de la necesidad de evaluación. Intervenciones nuevas y, en particular programas piloto cuyos costos y beneficios son desconocidos son buenos candidatos para evaluar.

Como dijimos anteriormente, en general son muy pocas las instituciones encargadas del tema de evaluación de políticas que tienen los recursos y capacidades para

evaluarlo todo. Esto los obliga a tener que seleccionar las políticas que pueden y deben evaluar. Según un estudio realizado por el IICA en materia de sistemas de monitoreo y evaluación, “en la mayoría de los casos las instituciones encargadas recurren a la construcción de agendas que incluyen las políticas (o sus instrumentos) de mayor importancia para las estrategias nacionales o sectoriales” (Chavarría et al., 2017:44). Este es el caso de Colombia, donde desde el 2014, SINERGIA cuenta con una metodología para la priorización de las propuestas de políticas a evaluar, la cual es una combinación de criterios cualitativos y cuantitativos. La metodología pretende seleccionar los instrumentos de políticas que tienen mayor contribución a los objetivos planteados por los evaluadores.



Figura 9. Acerca de cómo selecciona las políticas a evaluar SINERGIA

Fuente: elaboración propia a partir de SINERGIA (2014).

En términos generales, SINERGIA (2014) selecciona la política a evaluar a partir de cinco pasos:

1. **Identificar las necesidades anuales de evaluación, partiendo del Plan Nacional Desarrollo:** las necesidades de evaluación resultan de las propuestas recibidas por parte de las Direcciones técnicas del DNP, los compromisos de evaluación resultantes de análisis anteriores y de los acuerdos de evaluación incorporados en las operaciones de crédito que tiene el país con organismos multilaterales.
2. **Concertar con las Direcciones Técnicas del DNP y las Entidades Nacionales los posibles temas a evaluar (análisis de la evaluabilidad):** esta concertación se realiza a partir de la revisión general de la normativa, del financiamiento para evaluación, de las evaluaciones asociadas y de la disponibilidad de información sobre la intervención. A partir de esta información, para cada intervención se estiman indicadores referentes a qué tan estratégicas son, cuál es la oportunidad de evaluación y que tan amplia es su cobertura; estos indicadores permiten categorizar su importancia en la agenda de evaluaciones (entre paréntesis la participación de cada indicador en el agregado).

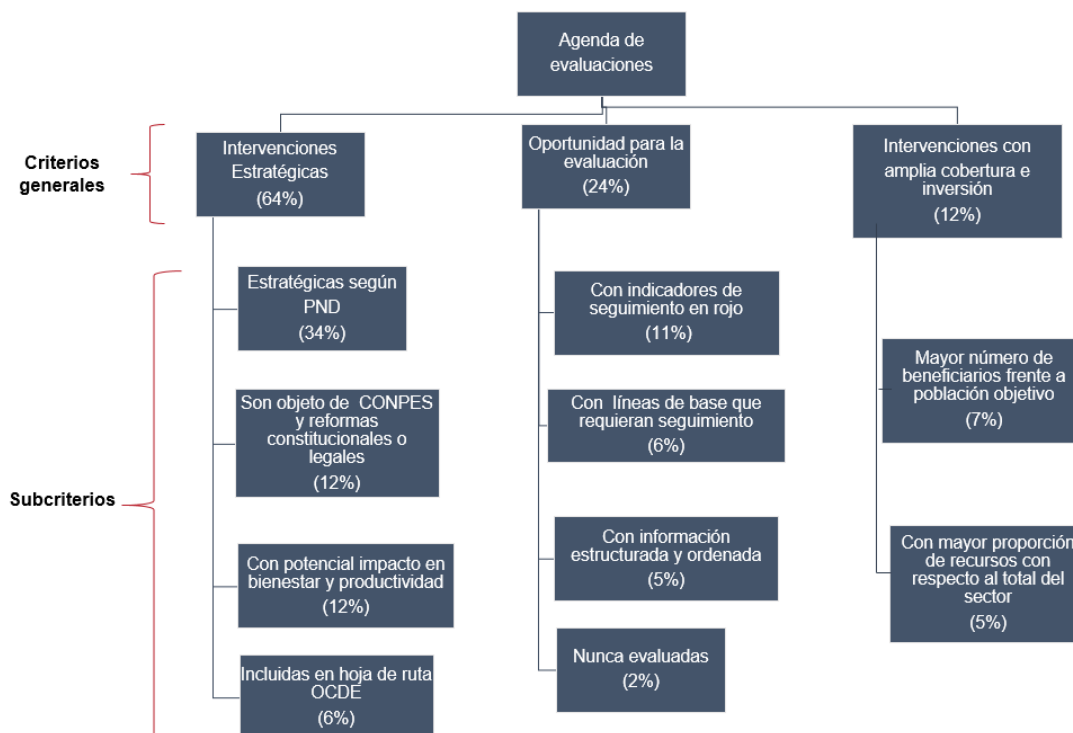


Figura 10. Criterios de SINERGIA para priorizar las políticas a evaluar

Fuente: Trujillo (2017).

3. **Definir la agenda anual de evaluaciones:** a partir de la categorización y la concertación de las intervenciones a evaluar, se realiza una proyección de las evaluaciones, que contiene el tipo, el objeto preliminar y los tiempos estimados de ejecución.
4. **Presentar la agenda ante el Comité Directivo del DNP para su aprobación.**
5. **Publicar y socializar la agenda anual de evaluaciones aprobada:** una vez aprobada, la agenda se publica en el portal Web de SINERGIA, en RRSS y se socializa con todas las firmas consultoras.

En el caso de Chile, “*el sistema de evaluación ex-post no considera como sujeto de evaluación a todo el universo de programas y proyectos agrícolas; por el contrario, selecciona un conjunto de programas por evaluar anualmente*” (Chavarría et al., 2017:45). Dado que uno de los pilares del sistema de evaluación es la independencia, la Dirección de Presupuestos (Chile) contrata empresas consultoras, universidades o paneles de expertos (vía licitación pública o concurso público, respectivamente), para llevar a cabo su programa de evaluación. El conjunto final de evaluaciones a realizar se acuerda cada año entre el Poder Ejecutivo y el Congreso durante el proceso de formulación presupuestaria.

En el caso de México, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) realiza evaluación a toda la política social de acuerdo a su nivel de maduración (programas federales). Dependiendo del momento en que se encuentre la política (formulación, recién implementación, implementación intermedia

o finalización), CONEVAL tiene la obligatoriedad de realizar las siguientes evaluaciones (CONEVAL, s.f.):

Cuadro 3. Evaluaciones necesarias de las políticas de acuerdo al nivel de maduración

Tipo de evaluación	Descripción
Evaluación de Consistencia y Resultados	Analiza sistemáticamente el diseño y desempeño global de los programas federales, para mejorar su gestión y medir el logro de los resultados con base en la matriz de indicadores.
Evaluación de Indicadores	Analiza mediante trabajo de campo la pertinencia y alcance de los indicadores de un programa federal para el logro de resultados.
Evaluación de Procesos	Analiza mediante trabajo de campo si el programa lleva a cabo sus procesos operativos de manera eficaz y eficiente y si contribuye al mejoramiento de la gestión.
Evaluación de Impacto	Identifica con metodología rigurosas el cambio en los indicadores a nivel de resultados atribuible a la ejecución del programa federal.
Evaluación Específica	Aquellas evaluaciones no comprendidas en el presente lineamiento y que se realizaran mediante trabajo de gabinete y/o de campo.

Fuente: adaptado de CONEVAL (s.f.).

Para definir su ciclo anual de evaluación, el CONEVAL realizó un inventario del estado de todos los programas sociales para identificar no solo el universo completo, sino también el momento en el que se encontraba cada uno (Chavarría *et al.*, 2017). En paralelo, se realizó una identificación y sistematización de todas las metodologías disponibles para la evaluación de las políticas públicas y se construyó un inventario de acuerdo a cada uno de sus objetivos. Utilizando ambos inventarios, se definen los tipos de metodologías por utilizar en cada evaluación, según el momento en que se encuentre la política. En el caso de las políticas para la agricultura mexicanas, la SAGARPA (Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación) es la unidad encargada de definir la agenda de evaluación (Chavarría *et al.*, 2017).

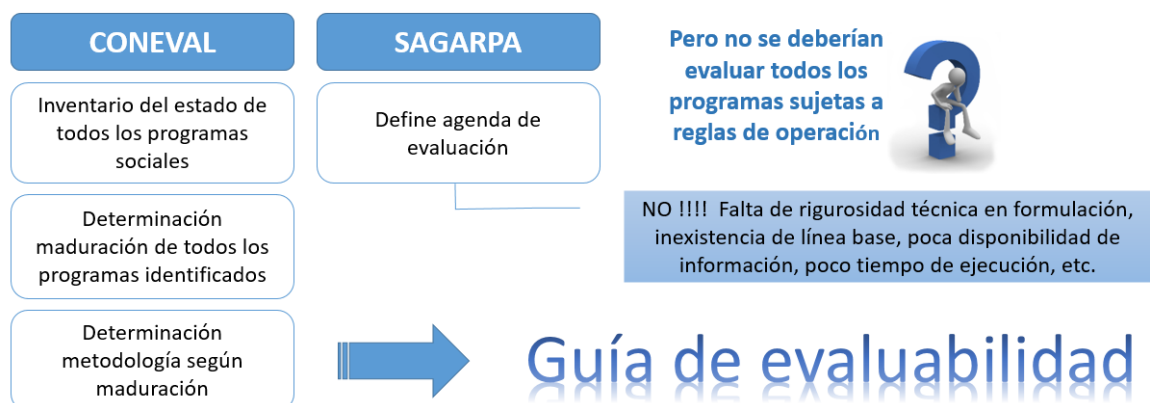


Figura 11. Acerca de cómo selecciona las políticas a evaluar CONEVAL

Fuente: elaboración propia a partir de Chavarría *et al.* (2017).

Paso 2: ¿Cómo identificar los responsables de la evaluación y conformar el comité?

Este paso varía según el marco institucional vigente en cada país. Generalmente, los procesos de evaluación coordinados desde el sector público requieren que se conforme un comité que lidere la evaluación. El comité debe estar liderado por un técnico o autoridad de la unidad encargada de evaluar y contar con la participación de técnicos de las instituciones ejecutoras de las políticas o programas. Veamos el ejemplo de MIDEPLAN en Costa Rica.

En el caso de MIDEPLAN, “*una vez formalizada la realización de la evaluación, se identifica dentro de la organización, ente o institución la persona o equipos responsables de gestionarla*” (MIDEPLAN, 2017b:45). El modelo que siguen en Costa Rica requiere involucrar personas correspondientes, al menos a dos niveles, por un lado, los responsables de orientar estratégica y directivamente las diferentes etapas del proceso de evaluación y, por otro, los responsables de su conducción y operacionalización desde un punto de vista técnico (MIDEPLAN, 2017b).

Caso real: *criterios para seleccionar al coordinador(a) de una evaluación en SINERGIA (Colombia).*

Para cada evaluación se asigna un(a) coordinador(a) que centraliza todas las responsabilidades que acarrea el proceso. El(la) coordinador(a) debe cumplir con un perfil determinado (SINERGIA, 2014:36):

- Conocimiento sectorial.
- Conocimiento en tipos de evaluación.
- Capacidad de liderazgo y coordinación de actores.
- Capacidad de trabajo en equipo.
- Capacidad analítica y de interpretación de resultados para generar recomendaciones de política pública.

- Conocimiento de metodologías de recolección, manejo y análisis de información.

En Costa Rica, MIDEPLAN requiere la conformación de dos equipos, a saber: el equipo Directivo de la evaluación (ED) y el equipo técnico de la evaluación (ET). El equipo directivo es de orden gerencial y como responsabilidad la orientación estratégica del proceso de evaluación, por lo que se encarga principalmente de tomar decisiones que permitan el correcto desenvolvimiento del proceso según ha sido establecido desde el nivel político (MIDEPLAN, 2017b:45). Es recomendable que este equipo esté integrado por representantes de la dirección responsable de la ejecución de la intervención y su unidad o departamento de Planificación, Unidad de Evaluación de MIDEPLAN.

Respecto al equipo técnico de la evaluación (ET), este es el equipo encargado de conducir de manera técnica y operativa el desarrollo del proceso de evaluación. En este equipo es recomendable que participen representantes de la unidad de planificación del (los) ente(s) ejecutor(es) de la intervención, la unidad ejecutora a cargo de las actividades de la intervención y la Unidad Evaluación de MIDEPLAN.

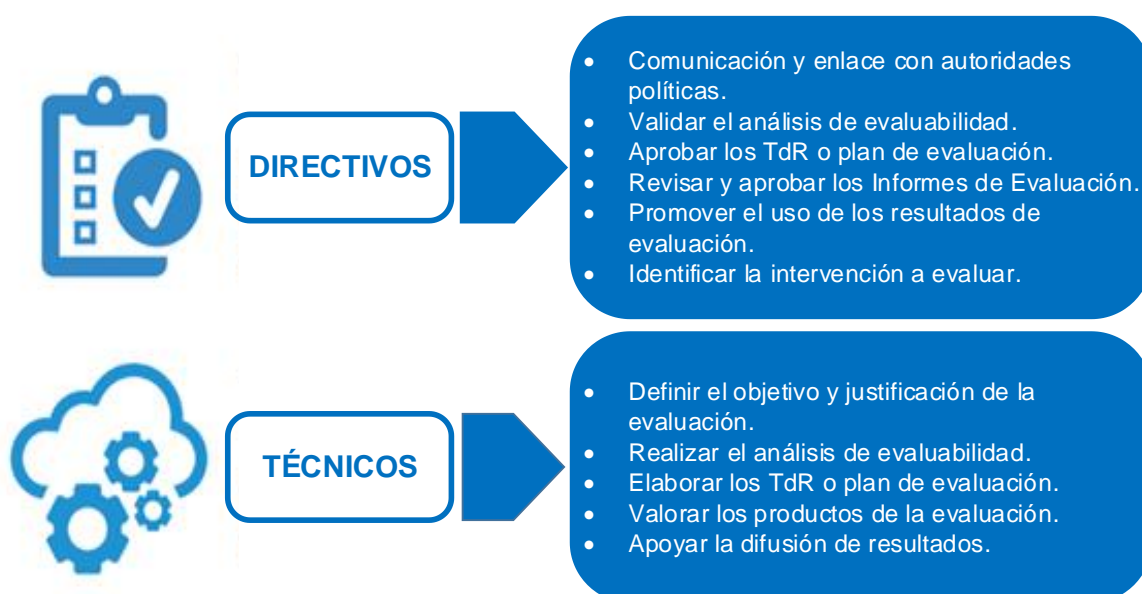


Figura 12. Equipos involucrados en un proceso de evaluación según MIDEPLAN

Fuente: adaptado de MIDEPLAN (2017b:46).

Paso 3: ¿Cómo identificar y sistematizar toda la información disponible?

Este paso consiste esencialmente en realizar un inventariado de todos los recursos de información existentes en relación con la política o programa a evaluar (normas, decretos, documentos, revistas, Web, estudios previos, entre otros). El objetivo de esta sistematización es conocer en detalle los antecedentes y orígenes, así como el proceso de formulación e implementación de la política. Esta información será la materia prima para la construcción de la cadena de valor y la identificación de los cuellos de botella (siguientes pasos).

En el caso de SINERGIA (2014), por ejemplo, la sistematización inicia con la solicitud de toda información relevante a los responsables y otros involucrados en la intervención a evaluar. Esto incluye cualquier documento o dato que se considere importante para recrear el problema y conocer a fondo la intervención (ley, decreto, manual operativo del programa, documentos de crédito, documentos de gestión, evaluaciones anteriores, etc.). Como mínimo, la información recopilada debe permitir conocer:

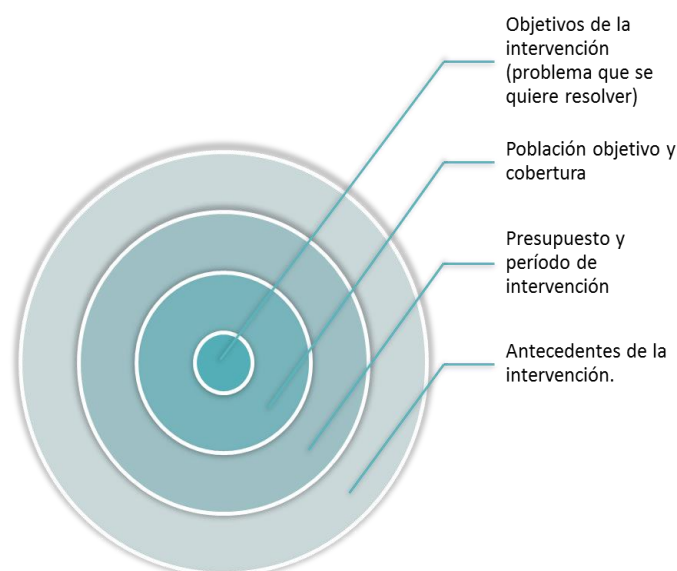


Figura 13. Nivel de información básico para conocer a fondo la intervención

Fuente: SINERGIA (2014).

Para la sistematización de la información se recomienda definir un formato de matriz con las necesidades de información. En términos generales, podemos sistematizar la información a partir de las siguientes preguntas:

- ¿Cuáles fueron los antecedentes de la intervención? ¿Cómo se constituyó (leyes, reglamentos, decretos, etc.)?
- ¿Cuál era el problema al que respondía la intervención?
- ¿Cuáles son sus objetivos?
- ¿Cuál es la población objetivo? ¿Cuál es la característica de esta población?
- ¿Cuáles son los bienes y servicios que provee la intervención?
- ¿Cuál es la cobertura? ¿Cuánto representa esto de la población total que tiene el problema?
- ¿Cuál ha sido el presupuesto de la intervención para cada uno de los periodos de su implementación? ¿Cómo se ha distribuido?
- ¿Cuál es la forma de organización y operación de la intervención? ¿Quién y cómo ejecuta (flujograma)?
- ¿Cuáles son los requisitos para optar por los bienes y servicios ofrecidos por la intervención?
- ¿Existen criterios para priorizar beneficiarios? ¿Cuáles?
- ¿Cuáles son los resultados alcanzados por la intervención?

Para recabar y sistematizar la información de una intervención a evaluar, Ivàlua (2009) recomienda los siguientes pasos:

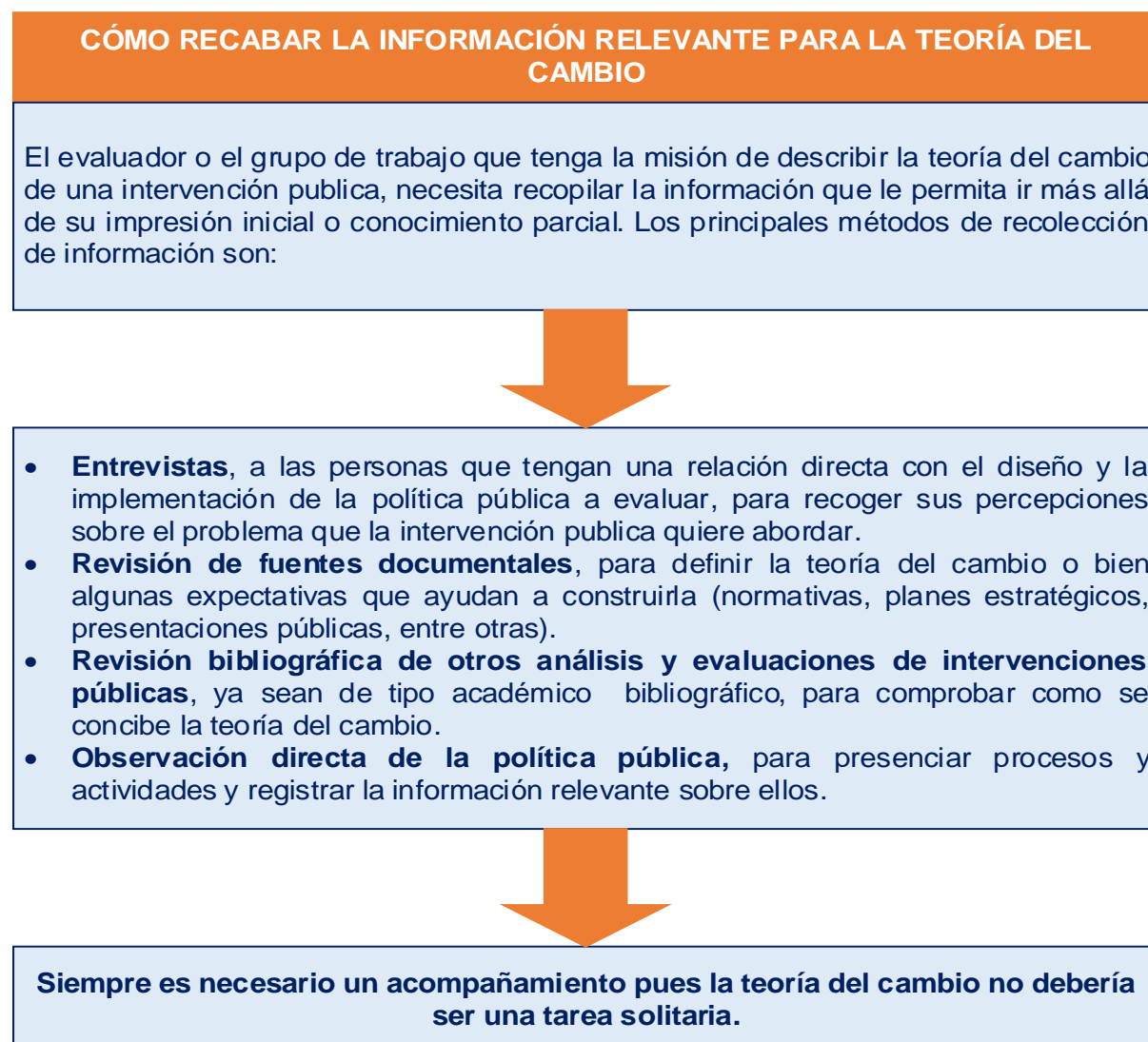


Figura 14. Pasos para recabar la información relevante de una intervención
Fuente: Ivàlua (2009).

Paso 4: ¿Cómo identificar y caracterizar a los actores que intervienen en el funcionamiento de la política?

Es importante que los equipos responsables de la evaluación identifiquen los actores potencialmente vinculados o interesados en el proceso. Para esto, es necesario identificar a todos los actores que intervienen tanto en la política como los que podrían intervenir en la evaluación.

Respecto a los actores que intervienen en la evaluación es importante recordar que, al igual que en las políticas públicas, en una evaluación participan diversos actores, con distintas competencias, intereses, responsabilidades y ámbitos de acción. Estos actores suelen tener visiones diferentes sobre el qué, cómo y para qué evaluar. Por ello, *“es importante disponer de un mapeo de actores que estructure las acciones en*

conjunto, los principios, compromisos, principales funciones, alcances, entre otros de los actores institucionales involucrados en el proceso de evaluación” (MIDEPLAN, 2017b:44). La siguiente figura identifica los tipos de actores que participan en una evaluación y el uso potencial que harán de la evaluación.

Cuadro 4. Actores y usos de la evaluación

Actor	Usos
Los responsables o agentes políticos, jerarcas y máximas autoridades.	<ul style="list-style-type: none"> • Toma de decisiones clave. • Generación de impacto e incidencia en colectivos. • Legitimidad en el ejercicio del poder. • Aprendizaje de la organización. • Rendimiento de cuentas.
Los responsables de gestionar o administrar el funcionamiento de la intervención.	<ul style="list-style-type: none"> • Decisiones correctivas y de mejora. • Aumento en el desempeño. • Instrumento de gestión.
Los socios estratégicos o aliados en la implementación de la intervención.	<ul style="list-style-type: none"> • Aprendizaje de la organización. • Rendición de cuentas y transparencia.
Las entidades ejecutoras, financieras y donantes.	<ul style="list-style-type: none"> • Decisión sobre el financiamiento de la intervención. • Mecanismos de seguimiento sobre el avance de la ejecución de presupuesto.
La población beneficiaria y usuaria de a intervención.	<ul style="list-style-type: none"> • Incremento en la calidad de los bienes y servicios recibidos. • Ejercicio de derechos de acceso y prestación adecuada de los servicios públicos. • En la medida de lo posible, posibilidad de comparar y escoger entre prestadores de servicios.
Usuarios o destinatarios de la intervención.	<ul style="list-style-type: none"> • Conocimiento aplicado sobre las intervenciones públicas para replicar o expandir la intervención. • Limitar consecuencias no intencionadas o negativas. • Generación de conocimiento relevante para tomar decisiones.
Otras partes interesadas, sean del sector público, privado o de la sociedad civil.	<ul style="list-style-type: none"> • Conocimiento del modus operandi, los efectos y la eficiencia de las intervenciones públicas. • Influencia en la toma de decisiones .

Fuente: adaptado de MIDEPLAN (2017b:49).

La participación de diversos tipos de actores (o llamados también *stakeholders*) es una característica inherente a la evaluación. Estos actores pueden ejercer influencia en la evaluación o ser afectados por ella. Una lista general de *stakeholders* suele contener los siguientes actores:

Cuadro 5. Tipos de actores involucrados en una evaluación

Actor	Descripción
Comitente	Quienes contratan la evaluación.
Donante de la evaluación	Entidad que financia la evaluación.

Donante del programa	Entidad que financia la intervención pública.
Dirección y colaboradores del programa	Personas que son directamente responsables del programa a nivel estratégico y operativo.
Población meta o beneficiaria	Personas a las cuales se dirige la intervención.
El equipo de evaluación mismo	-
Otros afectados	Personas o grupos que ejercen poca o ninguna influencia sobre la ejecución de la evaluación.

Fuente: adaptado de Stockmann (2011:186).

Cuando deba realizar un mapeo de actores, tenga en mente que el objetivo principal es identificar a las partes interesadas claves en la evaluación y su relación con la intervención. Empiece por examinar los documentos existentes sobre la intervención y haga entrevistas preliminares con el personal encargado de la intervención para tener un mapeo general de los actores involucrados. Debido a la amplia gama de actores involucrados, y a sus intereses y expectativas potencialmente divergentes, es importante tener claridad sobre los propósitos de la evaluación.

En Retolaza (2010) se incluyen una serie de metodologías para la identificación y análisis de actores que pueden ser de gran utilidad en este paso. Estos procesos ayudan a identificar el nivel de similitud de objetivos, compromiso e influencia y de todos los actores involucrados en el proceso. Las metodologías propuestas por Retolaza son:

Análisis sectorial: parte de identificar y analizar a los actores de al menos tres sectores fundamentales en toda sociedad: el sector público-gubernamental, el sector económico-privado, y el sector social - comunitario. A estos tres sectores también se puede añadir el sector político (partidario) u otros sobre los que queramos poner especial énfasis (i.e. sector cooperación internacional). Las zonas de solapamiento están habitadas por aquellos actores puente capaces de generar espacios y dinámicas de interacción positiva o negativa entre un sector y el otro.

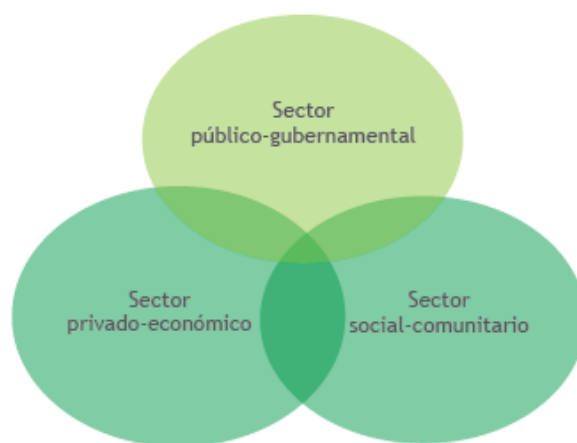


Figura 15. Metodología de análisis sectorial

Fuente: Retolaza (2010:18).

Análisis sectorial por nivel: utilizando la lógica anterior, el análisis se complejiza al identificar las características e intereses de los actores en los niveles macro (nacional, federal, etc.); meso (departamental, regional, estatal, etc.); y micro (municipal, local, comunitario, etc.).

SECTOR	NIVEL MACRO	NIVEL MESO	NIVEL MICRO
PÚBLICO-GUBERNAMENTAL			
PRIVADO-ECONÓMICO			
SOCIAL-COMUNITARIO			
POLÍTICO-PARTIDARIO			
Etc.			

Figura 16. Metodología de análisis sectorial por nivel

Fuente: Retolaza (2010:18).

Análisis de influencia: analiza la capacidad de influencia que los actores tienen o pueden llegar a tener en el proceso de cambio. Para esto se analiza tanto el grado de incidencia de los actores (alta o débil) como la concordancia con los objetivos de nuestro proceso.



Figura 17. Metodología de análisis de influencia
Fuente: Retolaza (2010:18).

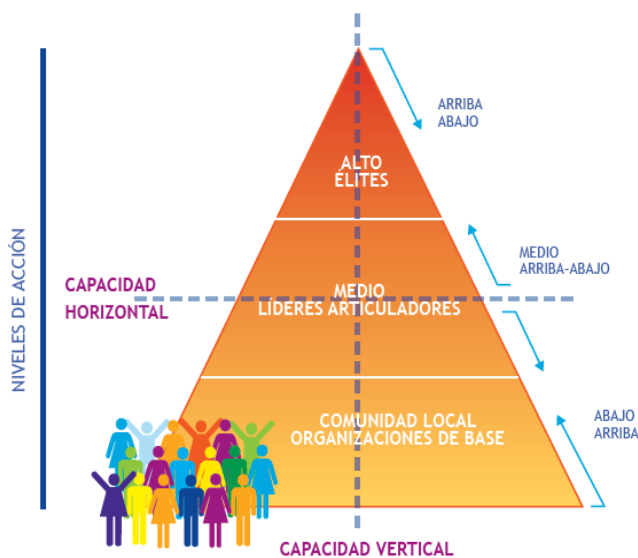


Figura 18. Metodología de análisis capacidad de articulación
Fuente: Retolaza (2010:20).

Análisis de capacidad de articulación: analiza la capacidad que tienen los actores para articularse con otros actores. En concreto, se analizan dos tipos de capacidad de articulación: vertical (grado de capacidad y legitimidad que esos actores tienen para crear puentes de entendimiento, establecer relaciones de confianza, transmitir mensajes entre las partes, y proponer agendas de negociación multiactor entre actores ubicados en distintos niveles) y horizontal (capacidad de los actores de relacionarse con otros sectores y líderes de su mismo rango, pero que están ubicados en otros grupos sociales o sectores también involucrados en el proceso de cambio). Un primer momento del mapeo posiciona a los actores según su ubicación en la pirámide: arriba (élites), en medio (actores con capacidad de articulación), abajo (organizaciones de base). Un segundo momento analiza las relaciones que se dan al interior de y entre los distintos niveles.

Análisis de posicionamiento e interés: busca identificar el posicionamiento del actor en base a su interés con respecto al cambio deseado. Se identifica y analiza a los actores con base a tres categorías: a) dinamizadores: comprometidos en contribuir al cambio deseado, mayor afinidad en sus intereses y resulta medianamente fácil establecer espacios de relacionamiento y alianzas estratégicas entre ellos; b) flotadores: no obstaculizan decisivamente pero tampoco apoyan de manera decidida; pueden cambiar de posicionamiento (pasar a ser un bloqueador o dinamizador) según lo que sea más beneficioso para sus intereses. y c) bloqueadores: están en contra del proceso debido a que sus intereses se ven afectados negativamente; también pueden obstaculizar por no tener información suficiente o por ser enemigos históricos de los dinamizadores.

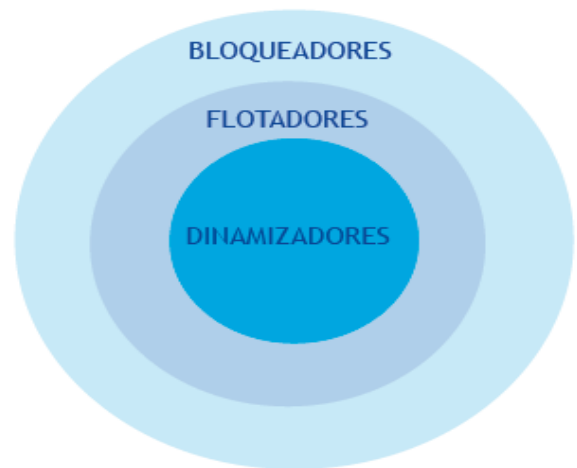


Figura 19. Metodología de análisis de posicionamiento e interés

Fuente: Retolaza (2010:21).

Paso 5: ¿Cómo decidir quién realiza la evaluación?

La definición de quién liderará el proceso de evaluación es trascendental en todo el proceso de diseño, implementación y utilización de los resultados de la evaluación.

Quién ejecuta la evaluación y su grado de vinculación con la intervención que se evalúa se utiliza en ocasiones como un criterio para diferenciar diversos tipos de evaluación. En este punto es indispensable decidir si conviene que la evaluación sea realizada por la misma unidad que está encargada de la ejecución de la intervención (evaluación interna), por un agente externo o bien una combinación entre ambos (mixto) (MIDEPLAN, 2017b). La Figura 20 sintetiza estos distintos escenarios:

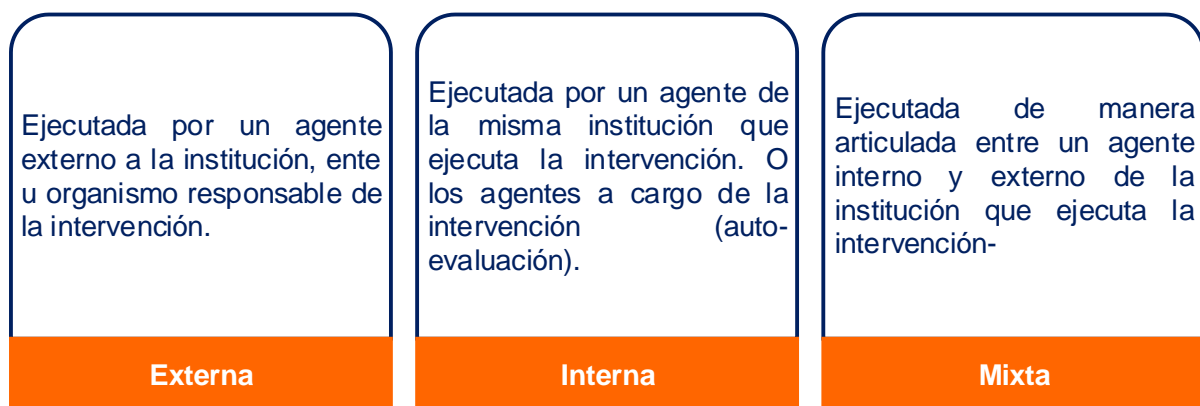


Figura 20. Tipos de evaluación según quién la ejecute

Fuente: adaptado de MIDEPLAN (2017b:30).

Stockmann (2011) destaca ventajas y limitaciones de estos escenarios. En el caso de la evaluación interna, hay diversas ventajas. Ésta suele requerir menos tiempo de ejecución y demanda menos recursos, además, “quienes ejecutan la evaluación

suelen tener un amplio conocimiento de la intervención pública a evaluar y hay una alta probabilidad de que los resultados de la evaluación se tomen en cuenta para tomar decisiones de manera inmediata” (Stockmann, 2011:58). Por otro lado, algunas de las desventajas de la evaluación interna son: las bajas competencias o conocimientos en evaluación de quienes la realizan, la posible falta de independencia o distancia respecto a la intervención a evaluar, y la tendencia a considerar pocas perspectivas. Lo que Stockmann (2011) llama “ceguera institucional”.

Por su parte, las evaluaciones externas tienen la ventaja de que los evaluadores no tienen una relación directa con los responsables de la intervención pública a evaluar o la institución que la implementa. Esto suele traducirse en un mayor grado de independencia. Los evaluadores externos pueden aportar un alto grado de conocimientos o competencias metodológicas y en materia de evaluación. Pueden también ser conocedores del campo en el que opera la intervención a evaluar. Los equipos de evaluación externa pueden servir para que voces de cambio a lo interno de una organización tengan más legitimidad o capacidad de influencia en la toma de decisiones. Stockmann (2011:59) también identifica algunas debilidades de las evaluaciones externas. Entre ellas, el hecho de que los evaluadores externos pueden inhibir a ciertos informantes de la institución que implementa la intervención pública, o actores vinculados con la misma. Asimismo, los resultados de la evaluación y las recomendaciones pueden no ser bien recibidos por los responsables de la intervención o las autoridades de la institución que la implementa.

Esta Guía no recomienda optar por una u otra alternativa. La decisión sobre quién ejecuta la evaluación dependerá de muchos factores propios de su organización, del contexto de la evaluación y de la intervención misma a evaluar. Otros aspectos que pueden inclinar la balanza sobre una u otra alternativa es la disponibilidad de recursos y los potenciales usos que pueda tener la evaluación. Cuando se realiza una evaluación externa es crítico que el agente responsable de la evaluación cuente con un conocimiento mínimo sobre el objeto de evaluación, establezca confianza y empatía con los actores clave vinculados a la intervención a evaluar y se defina un adecuado marco de entendimiento/coordiación para minimizar contingencias (MIDEPLAN, 2017b). Por su parte, la decisión de optar por un agente interno para realizar la evaluación suele residir en la necesidad de realizarla de manera rápida y a bajo costo, con un conocimiento amplio sobre la intervención a evaluar, el entendimiento de la cultura y dinámicas organizacionales (MIDEPLAN, 2017b).

Algunos autores en el campo de la evaluación recomiendan utilizar equipos mixtos que combinen agentes internos y externos. Esta combinación podría tener beneficios en términos del conocimiento del personal sobre elementos de cultura organizacional, la definición de consensos, oportunidades de aprendizaje para la institución y una mayor probabilidad de uso de los resultados de la evaluación (MIDEPLAN, 2017b). El siguiente cuadro ofrece un resumen detallado de las ventajas y desventajas de las alternativas o modelos institucionales que pueden seguirse para decidir quién ejecuta la evaluación:

Cuadro 6. Modelos institucionales sobre los responsables de la evaluación

Modelo de evaluación	Descripción	Ventajas	Desventajas
----------------------	-------------	----------	-------------

Evaluación interna/ autoevaluación	<ul style="list-style-type: none"> • Suele estar a cargo de los miembros de la organización que implementa la política por evaluar. • La evaluación puede ser realizada tanto por actores que no están directamente vinculados con su ejecución como por los que sí lo están. 	<ul style="list-style-type: none"> • Generalmente es menos costosa en términos económicos y de recursos humanos. • Minimiza la reactividad de los actores de la organización. • Facilita que sus resultados tengan mayor influencia en la intervención. 	<ul style="list-style-type: none"> • 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 general, no utiliza estándares o alta tecnología para su diseño.
Evaluación externa	<ul style="list-style-type: none"> • Es llevada a cabo por actores ajenos a la organización que implementa la política por evaluar. • En general, se recurre a investigadores, organismos de cooperación internacional, consultores independientes, universidades o expertos para que la realicen. • Muchas veces es parte de los requisitos de las agencias financiadoras. 	<ul style="list-style-type: none"> • Se considera que es más objetiva, debido a que los evaluadores no pertenecen a la organización ejecutora y, en consecuencia, maximizan la credibilidad social de la evaluación realizada. • Los actores que la realizan no tienen interés interno, por lo que los resultados son más transparentes y cercanos a la realidad. • En la mayoría de las ocasiones las firmas externas especializadas mantienen más actualizados sus conocimientos en esta materia. 	<ul style="list-style-type: none"> • Tiene menores posibilidades de mejorar el programa, ya que los evaluadores no están vinculados en la ejecución del proyecto. • Los actores internos que quedan fuera del proceso tienen menor aceptación de los resultados. • Puede resultar más costosa (recursos financieros y humanos). • Puede ser más corta de lo necesario, debido a que debe ser financiada por presupuesto adicional (no se hace con personal de planta). • En ocasiones los evaluadores tienen algún grado de desconocimiento de los procesos.
Evaluación mixta	<ul style="list-style-type: none"> • Es realizada por una combinación de evaluadores internos y externos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Potencia las ventajas de cada tipo. 	<ul style="list-style-type: none"> • El trabajo en conjunto puede alargar los tiempos de la evaluación. • Puede generar conflictos entre evaluadores y ejecutores.
Evaluación participativa	<ul style="list-style-type: none"> • Incorpora a los titulares del programa evaluado junto con evaluadores internos y externos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Minimiza la distancia entre los evaluadores y los titulares. • Permite detectar efectos no esperados. 	<ul style="list-style-type: none"> • Requiere más tiempo que los otros tipos. • Tiene un costo más alto que los otros tipos.

Fuente: adaptado de Chavarría *et al.* (2017:56).

Aun cuando la evaluación sea realizada por un equipo externo, es indispensable que las autoridades y técnicos de la institución a cargo de la formulación / implementación de la política a evaluar tenga los conocimientos suficientes para la preparación y

diseño de la evaluación, lo que al final determinará gran parte del uso de sus resultados. Como lo explica Gertler *et al.* (2011), el diseño de las evaluaciones “*no puede divorciarse de las reglas operativas, sobre todo de las de implementación, para determinar un diseño adecuado de la evaluación y asegurar que esta esté coordinada con el programa*”; además, Sin la participación de los responsables de políticas desde el principio, es menos probable que los resultados sean directamente pertinentes para las políticas, o tengan impacto sobre ellas. Por otro lado, y como también menciona Gertler *et al.* (2011), aun cuando la evaluación sea realizada por externos, los encargados de la formulación e implementación de la intervención deberán, al menos, elaborar un plan mínimo de evaluación que incluya los objetivos, alcance, metodología prevista, propuesta de recolección de datos, resultados esperados, cronograma y recomendaciones de la evaluación. Estas razones son las que justifican que, aun cuando se recurra a evaluadores externos para la implementación, es de gran importancia que los encargados de la formulación e implementación de la intervención tengan conocimiento de cada uno de los pasos expuestos en el presente manual.

Visto lo anterior, es válido preguntarse: ¿Cuál es el modelo institucional óptimo para la evaluación de políticas en agricultura? El seguimiento y evaluación de políticas en ALC, y en el ámbito particular de la agricultura, están aún en fase de evolución. Aunque el inicio fue algo tardío respecto a los países pioneros en evaluación, en los primeros años del Siglo XXI el proceso de institucionalización de la evaluación se ha acelerado. La experiencia de países como México, Brasil, Chile, Costa Rica y Colombia, por ejemplo, si bien dan señales de cierto avance, no permite establecer de manera concluyente que exista un modelo óptimo. La selección del modelo institucional depende de varios factores, entre ellos: los objetivos de la evaluación, la normativa vigente en cada país, la cultura de evaluación de cada institución y la disponibilidad de recursos internos (tanto financieros como técnicos), el grado de profesionalización de la evaluación en el país, entre otros (Chavarría *et al.*, 2017).

En el ámbito específico de la agricultura, existen diversas experiencias en las Américas. Por un lado, hay modelos de evaluación donde las instituciones rectoras son las encargadas de todo el proceso de evaluación y las institucionales evaluadas tienen un papel pasivo, únicamente como receptoras de los resultados. Por otro lado, “*hay modelos donde las instituciones ejecutoras de la política agrícola son las que formulan, implementan y validan los procesos de evaluación*” (Chavarría *et al.*, 2017:57). A continuación, se reseñan las experiencias de algunos países de América Latina, con el fin de ilustrar los avances en esta materia. Esta reseña se basa en el trabajo de Chavarría *et al.* (2017), en el que analizan las buenas prácticas en materia de seguimiento y evaluación de políticas agrícolas.

Para estos autores, las evaluaciones de las políticas para la agricultura de México, Colombia y Chile representan una combinación entre los modelos participativos y externos. En México y Chile, las instituciones rectoras (SAGARPA y DIPRES) se encargan de la definición de las metodologías para la evaluación, pero las responsables de la implementación y del levantamiento de información son las mismas instituciones implementadoras de la política (Chavarría *et al.*, 2017).

Cuadro 7. Modelo de evaluación en países de América Latina

México	Chile	Colombia
<ul style="list-style-type: none"> • La Dirección de Planeación y Evaluación de la SAGARPA (vínculo formal con el CONEVAL), define las políticas por evaluar, elabora los términos de referencia, contrata los consultores seleccionados y da seguimiento al trabajo. • La experiencia de la SAGARPA ha demostrado que la disponibilidad de recurso humano capacitado en metodologías de seguimiento y evaluación es una de las principales trabas de las evaluaciones internas. • Las instituciones evaluadoras o rectoras en evaluación deben ofrecer acompañamiento a las evaluadas tanto en la definición de metodologías como en la capacitación de sus técnicos. • En el caso de México, el CONEVAL ofrece apoyo a todas las instituciones evaluadas para capacitar y acompañar a sus técnicos en las metodologías utilizadas. 	<ul style="list-style-type: none"> • La DIPRES elabora las herramientas y las metodologías para el seguimiento y la evaluación, además se encarga de solicitar la información sobre la evolución de cumplimiento de las metas programadas a cada una de las instituciones implementadoras de las políticas agrícolas. • A partir del análisis de estos instrumentos, la DIPRES y la Subdirección de Presupuesto (contrapartes presupuestarias) establecen el nivel de cumplimiento de cada instrumento. 	<ul style="list-style-type: none"> • Si los programas o proyectos forman parte de la agenda prioritaria de evaluación de SINERGIA, y suponiendo que la institución implementadora cuenta con recursos para el financiamiento de la evaluación, es la misma institución la encargada de todo el proceso de evaluación. El SINERGIA se limita a dar apoyo técnico y metodológico. • Si la política forma parte de la agenda nacional de evaluación definida por el DNP, estos procesos son llevados a cabo por el SINERGIA y la evaluación se realiza de manera externa. • La institución implementadora no participa dentro de las etapas de selección de los consultores ni implementación directa de las metodologías de evaluación, aunque si forma parte del comité técnico de seguimiento (SINERGIA).

Fuente: Chavarría *et al.* (2017:57).

Paso 6: ¿Cómo construir la cadena de valor de la intervención (la teoría del cambio)?

Posterior a definir quién realizará la evaluación, el siguiente paso en la etapa de diseño de la evaluación es construir la teoría del cambio de la intervención; es decir, explicar de manera detallada cómo las actividades realizadas por una intervención pública contribuyen a una cadena de resultados que conducen a los impactos previstos u observados (Rogers, 2014).

Tal y como lo afirma MIDEPLAN (2017b), la importancia de la construcción de la teoría del cambio durante el proceso de evaluación radica en que permite:

- Conocer el contexto de la intervención a evaluar al proporcionar la descripción de los elementos que la conforman, su contexto y los factores externos que inciden en ella; mostrar cómo se espera que la intervención convierta insumos, actividades y productos en resultados; facilitar una visión de

comprensión común de las metas a largo plazo, cómo se alcanzarán y qué se utilizará para medir su cumplimiento.

- Identificar los supuestos subyacentes de la intervención que pueden convertirse en base para ser examinados en la evaluación.
- Formular preguntas de evaluación.
- Articular las actividades tanto de recolección y análisis de datos, así como las de la difusión de los resultados de una evaluación.
- Facilitar una comprensión común de la intervención por parte de los actores involucrados en la evaluación.
- Ahorrar tiempo y dinero en la evaluación, ya que no hay que dedicar esfuerzos y recursos de la evaluación en su reconstrucción.

Si no sabemos con exactitud que pretendía y cómo funcionaba la intervención que queremos evaluar, sería imposible definir los objetivos, construir las preguntas y seleccionar la metodología de la evaluación. Cualquier ejercicio de evaluación sin una teoría del cambio será estéril.

Si bien la teoría del cambio suele desarrollarse durante la etapa de planificación de una intervención, también puede ser útil para el monitoreo y la evaluación. Una buena teoría del cambio puede ayudar a: desarrollar mejores preguntas de evaluación, identificar indicadores clave para el monitoreo, identificar brechas en los datos disponibles, priorizar la recopilación de datos adicionales y proporcionar una estructura para el análisis de datos y la presentación de informes.

Pero en términos concretos, ¿Para qué sirve la teoría del cambio cuando hablamos de evaluar una intervención? Según Ortiz y Rivero (2007), la teoría del cambio: a) identifica, define y mapea las relaciones entre los diferentes niveles de una intervención, tanto linealmente (de fin hasta precondiciones) como dinámicamente (relaciones entre múltiples niveles); b) explica cómo las actividades causarán impactos, tanto en el lapso en el que las actividades están financiadas como en largo plazo; c) sustenta el modelo de intervención con supuestos y argumentos detallados; d) desarrolla argumentos explicando cómo un cambio afecta a otro; e) describe un proceso de cambio sistemático; f) identifica las conexiones lógicas entre resultados (precondiciones) e intervenciones para lograr un cambio de largo plazo, considerando supuestos relevantes; y g) facilita ver que es posible y que no es posible de realizar.

La construcción de la teoría del cambio se basa en ocho procedimientos³ (Chavarría, 2018):

- 1. Definir el problema y analizar sus causalidades:** una intervención de política que pretenda ser eficiente debe partir del análisis profundo del problema o necesidad; además, todas las intervenciones de política “inteligentes” son formuladas para solucionar los problemas a través del ataque a las causas que lo originan y no a las manifestaciones del problema mismo.

³ En un documento complementario realizado por Chavarría (2018), referente a ¿Cómo formular políticas, planes y proyectos con criterios de evaluabilidad?, se hacen referencia a dos pasos adicionales que en este caso no son requeridos o se realizaron en pasos anteriores; a saber: mapeo/análisis de actores y construcción de indicadores para seguimiento / evaluación.

2. **Definir el propósito de la intervención:** en palabras concretas, el propósito de la intervención se define como la descripción de la situación esperada, o la imagen objetivo que se espera alcanzar en la medida de que se pueda solucionar el problema central que se ha detectado. Para ello, se debe dar respuesta a las siguientes preguntas: ¿Qué es lo que queremos con nuestra intervención? ¿Cuál es el objetivo de nuestras acciones? ¿Cuál es el impacto que queremos lograr?
3. **Realizar un análisis del contexto de la intervención:** esto permitirá a los formuladores de las intervenciones conocer a detalle las condiciones externas, el marco normativo / institucional y otras políticas que pueden condicionar el logro del propósito definido. Para ello, se debe identificar: la evolución histórica de la intervención, el marco normativo, el ámbito sectorial, los actores claves de la intervención, los factores externos que puedan afectar la solución del problema y las características sobre la temática específica en la que se desenvuelve la intervención.
4. **Realizar un mapeo y análisis de los actores:** es indispensable conocer en detalle los actores externos e internos que pueden colaborar (o perjudicar) el logro del propósito definido, así como el grado de influencia y poder de cada uno de ellos. Esta información permitirá construir estrategias para acercarlos o neutralizarlos.
5. **Construir la cadena causal de la intervención:** la cadena causal es la única forma de asegurar que la intervención tendrá el impacto esperado. Se trata de utilizar la evidencia (demostraciones objetivas que surgen del estudio y la ciencia) para demostrar cómo las actividades que llevará a cabo la intervención conseguirán los resultados e impactos planificados.
6. **Identificar los supuestos y riesgos:** una vez construida la cadena causal de la intervención, resulta necesario preguntarse: ¿Existen factores fuera de nuestro control que pueden incidir en el éxito de la intervención? ¿Cuáles son los supuestos y riesgos a los que nos enfrentamos? Solamente a través del análisis de los supuestos y riesgos será posible construir estrategias para gestionarlos.
7. **Resumir la hipótesis causal:** una vez que se cumplan los procedimientos anteriores, debería ser posible resumir el accionar de la intervención en una expresión simple que denote causalidad.
8. **Definir indicadores:** con el objetivo de monitorear y posteriormente valorar la intervención, es indispensable construir los indicadores que cuantifiquen la magnitud del problema, verifiquen la suficiencia y pertinencia de los insumos, evalúen los procesos utilizados durante la implementación, y cuantifiquen los resultados e impactos logrados.

El detalle de cómo realizar cada uno de éstos ocho procedimientos de la teoría del cambio puede ser visto en el documento “Guía para formular políticas públicas para la agricultura con criterios de evaluabilidad” de Chavarría (2018).

Paso 7: ¿Cómo definir los propósitos (objetivos) de la evaluación? ¿Cómo construir las preguntas de evaluación?

Una vez que hayamos esclarecido la teoría del cambio que está detrás de la intervención que queremos evaluar, es necesario preguntarse: ¿Para qué debemos evaluar? ¿Qué información debería generar la evaluación y cuál debería ser su utilidad?

En términos concretos, los objetivos de una evaluación son el resultado de tres elementos:

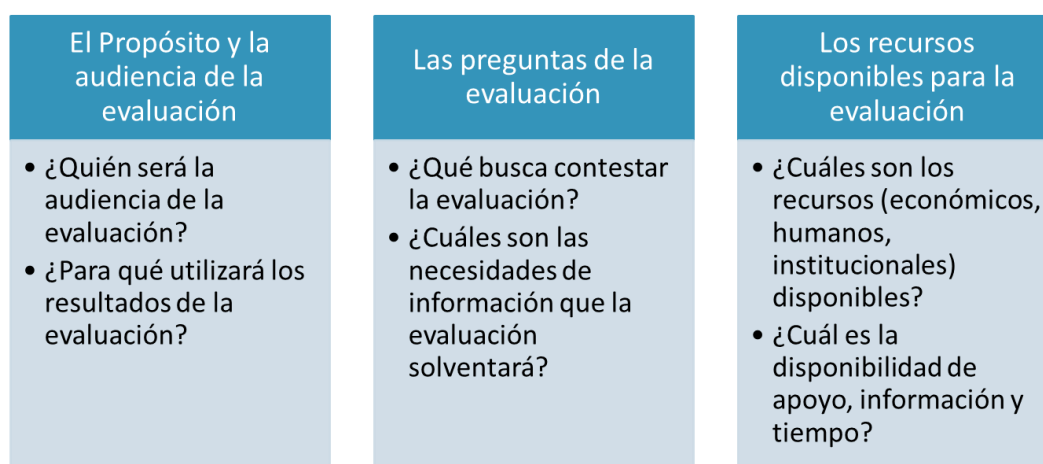


Figura 21. Elementos indispensables para los objetivos de una evaluación

Fuente: elaboración propia.

- ***Propósito-audiencia***

La evaluación puede cumplir múltiples propósitos. Dado que la evaluación genera información y conocimientos respecto a situaciones específicas de las diferentes intervenciones públicas que llevan a cabo las instituciones (es decir, tiene una naturaleza fundamentalmente aplicada), es necesario tener claro para qué se evalúa. Aunque son de enorme utilidad, las evaluaciones tienden a ser procesos largos y costosos, por lo que antes de aventurarse a evaluar una política o intervención, se necesita tener muy claro para qué se realizará.

Antes de continuar con el diseño de la evaluación, debemos responder a la pregunta ¿Cuáles son los motivos que justifican la puesta en marcha de la evaluación? ¿A quién queremos hacerles llegar los resultados de la evaluación? Considerando el contexto y la realidad nacional, ¿Para quién sería más útiles una evaluación? Para responder estas cuestiones, es importante que, a partir de la cadena de valor construida en el paso anterior, se consulte a los actores directamente involucrados con el objeto de la evaluación.

En términos generales, los actores idóneos y pertinentes para determinar los aspectos que requieren ser valorados (y por qué lo ameritan) son las autoridades y técnicos de

las instituciones responsables de las intervenciones, así como sus beneficiarios (MIDEPLAN, 2017b). La siguiente figura muestra las justificaciones que suelen plantearse al realizar una evaluación:



Figura 22. Las justificaciones de la evaluación

Fuente: MIDEPLAN (2017b:48).

Como se puede observar en el Cuadro 8, el propósito de una evaluación estará definido, en buena parte, por la audiencia a la cuál va dirigida. Es por esto que un paso fundamental es determinar quiénes serán los usuarios de los resultados de la evaluación. Ivàlua (2009) resume este punto en:

Cuadro 8. Audiencias de los resultados de una evaluación

Audiencia	Características	Propósitos habituales
Decisores de alto nivel	Dirección política o técnica de los organismos públicos y legisladores.	<ul style="list-style-type: none"> • Toma de decisiones clave. • Aprendizaje de la organización. • Rendición de cuentas.
Gestores de programas	Deben tomar decisiones dentro de los parámetros del diseño vigente, destinados a mejorar el funcionamiento del programa.	<ul style="list-style-type: none"> • Decisiones correctivas. • Selección de la mejor versión de un programa. • Instrumento de gestión. • Aprendizaje de la organización. • Rendición de cuentas.
Personal del programa	Suelen tener preocupaciones prácticas sobre la gestión del programa, confían en su experiencia e intuición, y son escépticos sobre los aportes de una evaluación externa.	<ul style="list-style-type: none"> • Decisiones correctivas. • Aprendizaje de la organización. • Rendición de cuentas.

Organismos financiadores y supervisores de terceros	Quedan fuera de la operación directa del programa y tienen interés genérico por saber cómo funcionan las cosas.	<ul style="list-style-type: none"> •Decisiones sobre la financiación de programas. •Instrumento de gestión.
Beneficiarios directos	Tienen interés en disponer de un acceso ágil a servicios públicos de calidad y adecuados a sus necesidades y en conocer la efectividad de programas y de proveedores concretos.	<ul style="list-style-type: none"> •Ejercicio de acceso y prestación adecuada de los servicios públicos. •Comparar y escoger entre prestadores de servicios.
Gestores y personal de otros programas	Se interesan por las conclusiones que pueden extraer para mejorar sus programas.	<ul style="list-style-type: none"> •Conocimiento aplicado sobre las políticas públicas.
Unidades de programación	Requieren indicadores sobre qué dirección deben seguir los nuevos programas y qué deben evitar para mejorar el diseño de los programas nuevos.	<ul style="list-style-type: none"> •Conocimiento aplicado sobre las políticas públicas.
Científicos sociales	Extraen conclusiones generales en el análisis de políticas públicas y sobre cómo los seres humanos responden a ellas.	<ul style="list-style-type: none"> •Conocimiento básico sobre las políticas públicas.
Unidades de evaluación y análisis	Realizan o impulsan análisis y evaluaciones; eventualmente puede darse el efecto perverso de que realizar evaluaciones se convierta en un fin en sí mismo.	<ul style="list-style-type: none"> •Generan conocimiento relevante sobre las intervenciones públicas. •Contribuyen al aprendizaje de la organización.
Grupos de representación de colectivos o intereses específicos	Defensa de los derechos y los intereses específicos de distintos colectivos a los que se dirigen las intervenciones públicas.	<ul style="list-style-type: none"> •Conocimiento del modus operandi, los efectos y la eficiencia de las intervenciones públicas. •Influencia en la toma de decisiones.

Fuente: adaptado de Ivàlua (2009).

Considerando éstas audiencias, y según el mismo Ivàlua (2009), los propósitos de las evaluaciones se pueden resumir en:

Cuadro 9. Propósitos de una evaluación

Propósito	Sub-propósito	Detalle
Ayudar a tomar una decisión: ofrecer información relevante a una persona o unidad que debe tomar una decisión determinada.	Ampliar o reducir cobertura / eliminarlo / mantenerlo.	Comprobar si el programa logra sus objetivos y con qué grado de eficiencia.
	Decisiones correctivas de la implementación.	Descubrir, en los primeros estadios de la puesta en práctica de un programa, qué cambios hay que introducir para mejorar su rendimiento.
	Demostrar innovación para otros programas.	Mostrar los resultados del experimento para ayudar a decidir si vale la pena ampliar o institucionalizar el programa.
	Seleccionar la mejor versión de un programa.	Identificar cuál es la alternativa con un impacto mayor —o la que consigue los objetivos con un coste más bajo—, con la expectativa de generalizar la mejor versión o componente.

	Seleccionar el mejor diseño para un nuevo programa.	Conocer la naturaleza del problema y analizar cuáles son los instrumentos que funcionan mejor para solucionarlo.
	Decisión de nueva financiación.	Proporcionar información para decidir sobre continuar, aumentar, reducir o extinguir la financiación.
Contribuir con el aprendizaje de la organización	-	Introducción de alternativas y conceptos nuevos, la comprobación de la veracidad de determinadas intuiciones y la detección de hechos o datos contraintuitivos.
Utilizar la evaluación como instrumento de gestión	Proporcionar <i>feedback</i> al personal del programa sobre los efectos de su actividad.	-
	Rendición de cuentas sobre los resultados obtenidos.	-
	Establecer incentivos para el personal o unidades que ejecutan y gestionan el programa.	-
	Alinear la actividad con los objetivos del programa.	-
Rendición de cuentas	-	Demostrar transparencia y uso eficiente de los recursos, además de logro de resultados.
Conocimiento básico sobre políticas públicas	-	Entender mejor el tipo de programa o contexto que mejor funciona para cambiar las condiciones sociales.
Requisito formal de evaluación	-	-

Fuente: adaptado de Ivàlua (2009).

- **Las preguntas de evaluación**

Una vez definido el propósito, y consecuentemente la audiencia de la evaluación, se deben establecer las preguntas que la evaluación debe contestar.

Un elemento central que debe identificarse en este momento es el problema en el que se centrará la evaluación. ¿Cómo identificamos el problema? Los actores involucrados probablemente tengan ideas más o menos precisas sobre cuáles pueden ser los inconvenientes que requieren la evaluación. Según Di Virgilio y Solano (2012:76) *“la definición del problema surge de la identificación de una situación social insatisfactoria a partir de las expectativas, y de los recursos y capacidades disponibles que surgen tanto de la opinión de los actores vinculados en la intervención como del propio equipo evaluador”*.

Los problemas que una evaluación puede ayudar a solventar pueden estar ubicados en cualquier parte del ciclo de las políticas públicas; es decir, puede tratarse de problemas en el diseño, formulación, implementación o cierre de la intervención.

En términos concretos, las preguntas que esperamos responda la evaluación determinarán gran parte de los objetivos y del tipo de evaluación a realizar. Es por

esto que la construcción de las preguntas de evaluación es uno de los pasos más importantes en todo éste proceso. Y este paso se complejiza si consideramos además que la definición de las principales preguntas de evaluación es una de las actividades más compleja de la fase de diseño.

Anticipar lo que los clientes y partes interesadas en la evaluación necesitan saber es esencial para una planificación eficaz de la misma. En esencia, una evaluación busca dar respuesta a las preguntas de evaluación. Las preguntas reflejan las necesidades de información por parte de los actores involucrados. Formular preguntas específicas de evaluación le ayudará a determinar las técnicas e instrumentos para la recolección de datos, las fuentes de información, la interpretación de hallazgos y la estructuración de los informes de evaluación. Es por esto que las preguntas de evaluación deben ser claras y comprensibles y producir información de utilidad. Además, las preguntas deben ser objetivas, neutrales y específicas en términos de plazos y unidad de análisis.

Tal y como lo ejemplifica la **Figura 23**, existen tres categorías de preguntas que suelen utilizarse en la evaluación de intervenciones públicas, a saber:



Figura 23. Ubicación de las preguntas de una evaluación en la cadena de resultados

Fuente: MIDEPLAN (2017b).

- **Descriptivas:** sirven para determinar qué y cómo ha ocurrido o está ocurriendo una intervención. Sus respuestas permiten comprender u obtener una descripción de la intervención o de algún nivel de la cadena de resultados (usualmente insumo, actividad y producto); relaciones entre procesos; relaciones intra o interinstitucionales relacionadas con el objeto de evaluación o bien conocer la opinión de la población beneficiaria o actores. Las preguntas descriptivas son directas y se acompañan comúnmente de las palabras: quién, qué, dónde, cuándo, cómo y cuántos.
- **Normativas:** sirven para comprobar si la situación actual es como debería ser; buscan comparar lo que es frente a un objetivo, una meta o un estándar de comparación.
- **Causa y efecto:** buscan determinar en qué medida la intervención evaluada ha “marcado la diferencia”, en el sentido de que los cambios observados son atribuibles a esa intervención. Su razón de ser se centra en establecer y medir los cambios generados por la intervención, es decir, si los resultados hallados son atribuibles a la intervención. Se conocen a menudo como preguntas de resultado, impacto o atributivas.

A continuación, se presenta una lista de posibles preguntas de evaluación, de acuerdo con esta categorización.

Cuadro 10. Tipos de preguntas de evaluación para una intervención

Categoría	Ejemplos
Descriptivas	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Cuál es la población beneficiaria? • ¿Quiénes son los principales actores involucrados? • ¿Cómo se registra la población beneficiaria? • ¿Existen diferencias de implementación de la intervención según regiones? • ¿Cuáles son las actividades centrales de la intervención? • ¿Qué clasificación tienen los proveedores del servicio? • ¿Cuáles son los canales de comunicación informal dentro de la organización?
Normativas	<ul style="list-style-type: none"> • ¿El proceso de selección de la población beneficiaria se realizó según el diseño propuesto? • ¿Responde el diseño de la intervención a las necesidades de la población? • ¿Se logró lo que se dijo que iba a cumplir? • ¿Se están realizando las actividades que se supone se deben hacer? • ¿Se logró la meta de cobertura planteada? • ¿Es la dotación de recursos suficiente en comparación con sus objetivos?
Causa y efecto	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Cuánto contribuyó la intervención a mejorar el bienestar de los ciudadanos? • ¿En qué medida tuvo el programa los efectos deseados en la población beneficiaria? • ¿Tiene el programa algún efecto indirecto (positivo o negativo) sobre otras personas distintas de la población beneficiaria?

Fuente: adaptado de MIDEPLAN (2017b).

En el caso de SINERGIA, los pasos llevados a cabo para la construcción de las preguntas de evaluación son (SINERGIA, 2014):

- El coordinador, de manera concertada con los involucrados en la intervención a evaluar, analiza exhaustivamente la cadena de valor de la política (paso anterior).
- Los actores involucrados identifican los cuellos de botella o restricciones que generan fallas en el encadenamiento requerido para alcanzar los objetivos de la política a evaluar.
- Una vez identificados y validados los cuellos de botella, se identifican las necesidades de información de los involucrados con respecto al funcionamiento o resultados de la política. Éstas serán las preguntas de la evaluación. Para esto, se realizan entrevistas y talleres participativos con las autoridades – técnicos de la intervención a evaluar, los beneficiarios, otros *stakeholders*, etc. Utilizando todos éstos insumos, el coordinador de la evaluación define y ubica dentro de la cadena de valor tanto las necesidades de información (preguntas) como los cuellos de botella encontrados en los pasos anteriores.

Además, para SINERGIA (2014), una vez que se tienen validadas las preguntas, se definen las hipótesis que se deben contrastar (aceptar o rechazar) con los resultados de la evaluación.

Para el caso de la presente guía, se recomienda que el proceso de construcción de las preguntas de evaluación se realice a partir de los siguientes pasos⁴:

1. **Lluvia de ideas.** Todos los integrantes del equipo realizan una lluvia de ideas sobre posibles preguntas de evaluación tomando como insumo: las relaciones entre los eslabones de la cadena causal, los supuestos y riesgos identificados, las evaluaciones y análisis previos, las conversaciones con diseñadores-implementadores-beneficiarios, etc. En esta etapa la teoría del cambio es uno de los principales insumos, ya que permite generar preguntas alrededor de: logros de impacto, alcance de resultados, suficiencia de productos para alcance de resultados e impactos esperados, calidad y características de los productos y bienes ofrecidos, eficiencia de las actividades, suficiencia de los recursos para el logro de actividades, etc.

En este punto no hay limitaciones para las propuestas y todos los miembros tienen libertad para proponer las que consideren pertinentes; en pasos posteriores las propuestas de preguntas serán priorizadas y ajustadas. Algunas ideas de preguntas se presentan a continuación (otros ejemplos de preguntas propuestas por Ivàlua (2009) se presentan en el **Anexo 2**):

Cuadro 11. Ejemplos de preguntas de evaluación según criterios

Criterio	Preguntas
Pertinencia	<ul style="list-style-type: none"> • ¿En qué media resulta adecuada la intervención para contribuir a la solución del problema central hacia el cual se dirige esa intervención? • ¿En qué medida existe un consenso social respecto a los objetivos de la intervención? • ¿En qué media los objetivos de la intervención son consistentes con las necesidades de la población objetivo o política del país o contrapartes? • ¿Han cambiado las prioridades de los beneficiarios desde la definición de la intervención? ¿Se ha adoptado la intervención a dichos cambios? • ¿Los bienes y servicios son accesibles de igual manera para toda la población beneficiaria o se observan patrones de exclusión?
Eficacia	<ul style="list-style-type: none"> • ¿En que media han contribuido las estrategias y actividades planeadas a avanzar hacia el logro de los resultados? • ¿Qué cobertura ha logrado la intervención? • ¿Hasta qué punto los resultados alcanzados coinciden con las metas propuestas? • ¿Cuáles son los factores centrales que determinan el logro o no logro de los objetivos? • ¿Qué resultados no planeados, positivos o negativos, se han presentado?

⁴ Adaptado y complementado a partir de <http://www.endvawnow.org/es/articles/338-preguntas-de-evaluacion.html>

Eficiencia	<ul style="list-style-type: none"> • ¿En qué medida los recursos se convierten en resultados? • ¿Los productos se han entregado oportunamente a la población beneficiaria? • ¿Quién aplica qué recursos para la implementación de la intervención? • ¿En qué medida es adecuada la relación entre los recursos aplicados y los resultados alcanzados? • ¿Se han presentado los cronogramas y tiempos previstos?
Impacto	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Se contribuyó al objetivo general de la intervención? • ¿Qué cambios se observan a nivel de los resultados en la población objetivo, el entorno sectorial? • ¿Cuáles de estos cambios pueden atribuirse a la intervención? • ¿En qué medida contribuye el programa a logros superiores de la política del país o de la comunidad internacional?
Sostenibilidad	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Qué resultados obtenidos van a perdurar más allá del final de la intervención? ¿Puede esperarse que los resultados continúen una vez finalizada la intervención? • ¿Qué nuevas capacidades se requieren para favorecer la continuidad de los resultados? • ¿Qué instrumentos, métodos o conceptos se usan con el fin de asegurar la sostenibilidad? ¿Se ha influido positivamente sobre la capacidad institucional? • ¿Se siguen generando los recursos necesarios para el mantenimiento de las actividades? • ¿Qué factores fomentan o amenazan la sostenibilidad?

Fuente: adaptado de MIDEPLAN (2017b).

2. Ordenar las preguntas de evaluación de la lluvia de ideas en categorías o grupos que son relevantes para el programa y los interesados. Este proceso ayudará a determinar qué recursos existen para ayudar en la respuesta a las preguntas de evaluación que son prioritarias y más importantes.

3. Decidir qué preguntas de evaluación contestar. Se deben priorizar preguntas de evaluación que sean importantes para el personal y los interesados del programa, aborden las necesidades importantes del programa, reflejen metas y objetivos programáticos de cinco años, que puedan ser respondidas con los recursos disponibles, incluyendo los fondos y la experiencia del personal, que puedan responderse dentro del tiempo disponible, que proporcionen información para hacer mejoras al programa. En el caso de MIDEPLAN en Costa Rica, los elementos utilizados para la sección de las preguntas de evaluación se listan en el **Cuadro 12**.

Cuadro 12. Elementos utilizados por MIDEPLAN para la selección de las preguntas de la evaluación

Pregunta de evaluación: <i>¿Cuál es la calidad de la implementación (procesos-actividades) de los procesos de capacitación y asesoraría el programa de educación pre-escolar?</i>	Grado de aporte		
	Alto	Medio	Bajo
¿Sería de interés para los actores claves?	x		
¿Reduciría la incertidumbre en el conocimiento preexistente?		x	
¿Sería de interés continuo (no transitorio)?	x		
¿Produciría información importante?	x		
¿Potenciaría el uso previsto de la evaluación (objetivo de evaluación)?	x		

¿Guarda relación con el objetivo de evaluación?	x		
¿Es posible responder dado los recursos financieros y humanos, el tiempo, los métodos y la tecnología disponibles?		x	
¿Considera el momento de la evaluación en relación con el ciclo de la planificación de la intervención?		x	

Fuente: adaptado de MIDEPLAN (2017b:58).

Ivàlua (2009) por su parte propone los siguientes criterios para priorizar las preguntas que contestará la evaluación:

- Las incertidumbres en el conocimiento preexistente: hay preguntas que son especialmente relevantes porque ayudan a clarificar incertidumbres o controversias o a rellenar vacíos flagrantes de información.
- Las hipótesis críticas de la teoría del cambio: la construcción de la teoría del cambio nos puede ayudar a detectar hipótesis particularmente críticas en el diseño de la intervención.
- La jerarquía de las preguntas de evaluación: los tipos de evaluación se construyen unos sobre otros (problema, necesidades, diseño, procesos, resultados e impacto).
- La posibilidad de responder las preguntas: una pregunta puede responderse cuando identifica dimensiones observables del programa de las que es factible obtener información.

4. Definición y concreción de las preguntas priorizadas. Las preguntas deben ser lo más concretas posibles, haciendo alusión a la población, al ámbito geográfico, al periodo de tiempo que se quiere evaluar. Además, no deben incluir términos ambiguos abiertos a distintas interpretaciones ni hacer referencia a dimensiones no observables. Ivàlua (2009) presenta el siguiente ejemplo para la concreción de las preguntas de evaluación:

El programa de **centros de bienvenida** representa una estrategia innovadora y experimental dirigida a facilitar la integración de los niños recién llegados con dificultades especiales en el sistema educativo de Cataluña. Como el programa es experimental, el propósito de la evaluación es comprobar si el programa efectivamente mejora la integración en relación con las aulas de acogida dentro de centros educativos ordinarios, para decidir si se amplía a toda Cataluña.

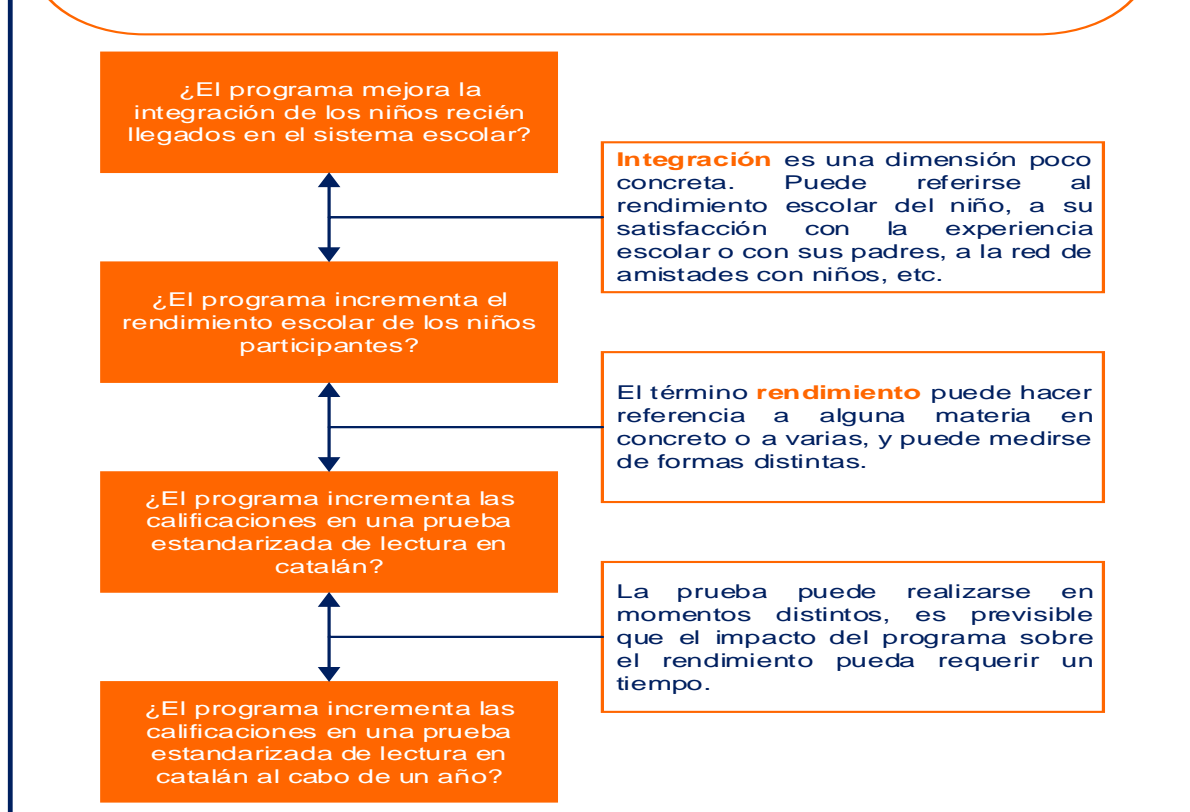


Figura 24. Ejemplo práctico para la concreción de las preguntas de evaluación
Fuente: adaptado de Ivàlua (2009).

- **Los recursos para la evaluación**

Uno de los temas que definirá en mayor medida hasta dónde puede llegar una evaluación son los recursos con los que se disponga para realizarla. Estos recursos incluyen:

- Los recursos financieros disponibles para realizar la evaluación.
- La experiencia en análisis y evaluación de políticas (particularmente la evaluación seleccionada).
- El apoyo y colaboración del personal de la política a evaluar.
- La información y los datos disponibles (o accesibles).
- El tiempo disponible o el periodo en el que necesita estar lista para que sea de utilidad.

Posterior a haber definido los tres pasos anteriores, será posible redactar con toda claridad el objetivo de la evaluación.

Paso 8: ¿Cómo definir el tipo de evaluación a realizar?

Como se mencionó anteriormente, el tipo de evaluación responderá a las preguntas y objetivos planteados en el paso anterior. En términos muy generales, las preguntas guía para cada tipo de evaluación son las siguientes:

Cuadro 13. Tipos de evaluación según preguntas a responder

Tipo de evaluación	Descripción	Preguntas que responde la evaluación
Necesidades	Permite conocer el problema y las causalidades a las cuales se enfoca la intervención, así como los requerimientos de los productos y bienes públicos que se requieren para solventar las necesidades en la población afectada. Este tipo de evaluación es especialmente útil para: a) Comprender el contexto y asegurarse que el problema al cual se dirige la intervención es en realidad una necesidad real; b) Identificar las debilidades / fortalezas de otros programas existentes; y c) Identificar algunas opciones para contribuir a solventar el problema analizado (Teoría de Cambio)	<ul style="list-style-type: none"> - ¿Cuál es el problema público que se debe atender? - ¿Por qué es un problema? ¿Por qué es público? - ¿Que lo está causando (causalidades)? - ¿Cuáles son las características de la población que está siendo afectada? - ¿Qué tipo de producto o servicio se requeriría para solventar la problemática? - ¿Cuál sería la magnitud y periodicidad del producto o servicio requerido?
Diseño	Analizar la racionalidad y coherencia del diseño de la intervención en relación con la problemática, así como con las necesidades de los usuarios a los que se dirige. Permite entender y valorar los fundamentos lógicos de la intervención pública, lo que a su vez ayuda a determinar cuál es el mejor diseño posible de una intervención entre distintas alternativas.	<ul style="list-style-type: none"> - ¿Se corresponden los problemas identificados con los objetivos propuestos? - ¿Los objetivos de la intervención son claros? - ¿Las hipótesis del modelo son realistas? ¿La teoría es coherente con el conocimiento existente? - ¿Son adecuadas las actividades programadas para lograr los objetivos de la intervención? - ¿Los criterios de selección de los participantes son los adecuados para cubrir la población objetivo de la intervención? - ¿Se define la propuesta de un sistema de seguimiento y evaluación? - ¿Los recursos propuestos serían los necesarios y apropiados para implantar la intervención? ¿Se establecen mecanismos de coordinación con posibles entidades involucradas con la intervención? ¿Qué ámbitos alcanzarían? ¿Han sido identificados los posibles factores externos?
Consistencia	Estudia las razones por las cuales falla la capacidad institucional en los programas de una intervención y brinda insumos para mejorar la gestión y proveer de manera más efectiva los bienes o servicios.	<ul style="list-style-type: none"> - ¿La organización cuenta con los recursos apropiados para soportar las acciones de intervención? - ¿La organización tiene una misión clara y compatible dentro de la intervención? - ¿La organización tiene prácticas de gestión adecuadas para implementar las acciones de la intervención? - ¿Quiénes participan en la intervención y cómo lo hacen? - ¿Cómo es la fluidez y calidad de las relaciones entre las organizaciones que soportan la intervención?

		<ul style="list-style-type: none"> - ¿Cómo es la intervención, coordinación y colaboración entre los ámbitos de gobierno (nacional, regional y local) para la implementación de la intervención? - ¿Es el marco normativo de la política adecuado para conseguir los objetivos esperados?
Procesos	<p>Evalúa las dinámicas internas en la implementación de la intervención, identificando fortalezas y debilidades, fallas o brechas de conducción. Valora los siguientes elementos y las interrelaciones entre ellos: procesos, procedimientos y sus actividades; mecanismos de prestación de bienes y servicios; formas de organización o estructuras funcionales; disposición y uso de los recursos, etc.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - ¿El programa se implementa de manera adecuada? - ¿Se implementa según lo planeado? ¿Cumple con los estándares relevantes? - ¿Permite lograr los objetivos del programa? - ¿Están entregándose los servicios o productos? ¿Los recibe el destinatario debido y en el momento necesario? - ¿Qué dificultades está teniendo el personal responsable de la implementación? - ¿Cómo perciben el programa los beneficiarios? ¿Hacen uso de los bienes y servicios entregados?
Resultados	<p>Permite determinar los efectos intencionales de la intervención pública, una vez se han consumido los productos. Éste tipo de evaluación analizar el cumplimiento de metas en la entrega de productos y sostenibilidad de los resultados y estudia los cambios en las condiciones de los beneficiarios como consecuencia directa o indirecta (atribuible o no) de los productos entregados.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - ¿La política está atendiendo a la población objetivo? ¿Se entregaron los productos planeados? - ¿Cuáles son los resultados de la política? - ¿Cuáles son los efectos directos o indirectos (atribuibles o no) de la política? - ¿Cuál fue la efectividad de la política para cumplir sus objetivos? - ¿Los productos tuvieron la calidad y oportunidad esperadas? - ¿La política ha generado resultados adicionales a los planteados en los objetivos? ¿La política obtuvo resultados con los insumos dispuestos desde el inicio o fue necesario buscar nuevos insumos? ¿Existieron factores externos que llevaron a la obtención de los resultados?
Impacto	<p>Permite identificar los efectos exclusivamente atribuibles a la intervención pública; es decir, cuantificar el impacto de un programa (política o proyecto) sobre un conjunto de resultados. En términos concretos, cuantifica y verifica la relación de causalidad entre la intervención pública y el resultado.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - ¿Cuál es el impacto del programa? - ¿Qué les habría pasado a los beneficiarios de la intervención si el programa no hubiese existido? - ¿Todos los componentes del programa son necesarios para lograr impacto? - ¿Qué elementos del programa son más importantes para lograr impacto? ¿Algunos grupos de beneficiarios están más afectados por la intervención que otros? - ¿Existen efectos adversos no planificados? - ¿Entre dos posibles alternativas en un aspecto de diseño de un programa, qué alternativa genera mayor impacto?
Eficiencia	<p>Tiene dos ramas: a) análisis costo-beneficio: compara los beneficios de un programa con sus costos; b) análisis Costo-Efectividad: compara el cambio en la variable de impacto principal con los costos del programa.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - ¿Se logra el impacto de una manera eficiente? - ¿Es el costo del programa razonable en relación con la magnitud del impacto? - ¿Existen intervenciones alternativas que cumplirían los mismos objetivos a menor costo? - ¿Los recursos son usados de manera eficiente?

Fuente: elaboración propia a partir de MIDEPLAN (2017b), Ivàlua (2009), J-PAL (2014), SINERGIA (2014) y CONEVAL (s.f.).

La tabla anterior deja en evidencia que la selección del tipo de evaluación a realizar depende del momento en el que se encuentre la intervención (dentro del ciclo de la política pública). La evaluación de necesidades o diseño generará insumos para el proceso de formulación, la evaluación de procesos para los momentos de implementación y las evaluaciones de resultados e impacto se realizarán cuando la maduración de la intervención es mayor y es posible visualizar los cambios en los beneficiarios.

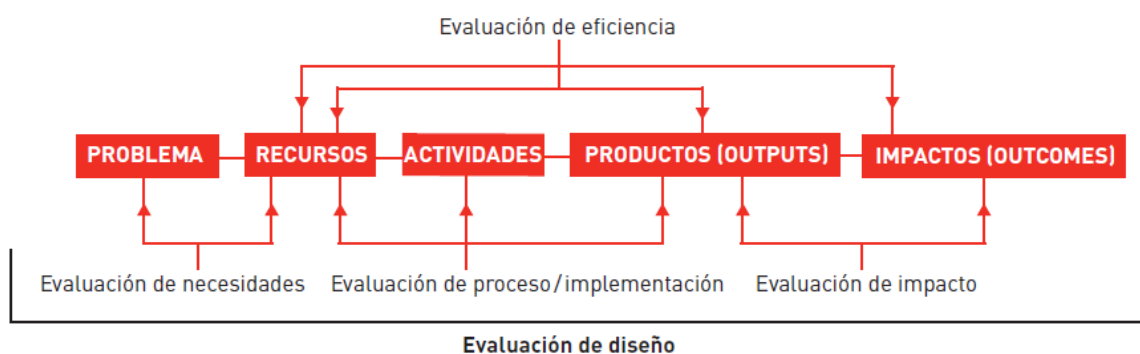


Figura 25. Diagrama del diseño de la evaluación

Fuente: Ivàlua (2009).

Una aproximación para identificar el tipo de evaluación, y además enlazarlo con los recursos que se requerirán, es construir la llamada matriz de evaluación, de la cual las preguntas de evaluación son el elemento central.

La matriz de evaluación es uno de los instrumentos utilizados para planificar la realización de una evaluación, en el que se combinan los criterios, preguntas, tema de análisis (o sub-preguntas), métodos o técnicas tanto para la recopilación como el análisis de datos, y las fuentes de información. La matriz de evaluación permite resumir y presentar visualmente el diseño y metodología de la evaluación (MIDEPLAN, 2017b). A continuación, se muestra un ejemplo de una matriz de evaluación:

Cuadro 14. Ejemplo de matriz de evaluación

Criterios de evaluación	Preguntas	Tema de análisis / sub-pregunta	Método/técnicas de recolección y análisis de datos	Fuente de información
Impacto	¿Son atribuibles al proyecto los resultados en las condiciones socio-económicas de las mujeres beneficiarias?	¿En qué medida los impactos generados por el proyecto, evidencian el logro de sus objetivos y resultados previstos?	Encuesta Diseño experimental Triangulación	Documentos y datos operativos del programa Población beneficiaria Encuesta de hogares
Sostenibilidad	¿Los impactos generados por el proyectos son sostenibles?	Factores que fomentan o amenazan la sostenibilidad	Encuesta Entrevista a profundidad	Expertos y beneficiarios del programa

			Análisis documental	Gestores de la intervención
--	--	--	---------------------	-----------------------------

Fuente: adaptado de MIDEPLAN (2017b:62).

Otro de los elementos clave para incluir en la matriz de evaluación son los criterios de evaluación.

En términos generales, los criterios de evaluación son categorías de análisis que permiten estructurar las cuestiones que esta debe atender. Sirven como parámetros para emitir un juicio valorativo acerca de una intervención (MIDEPLAN, 2017b). Conforme el campo de la evaluación ha evolucionado, los criterios de evaluación han ido cambiando también. La OCDE ha definido una serie de criterios que suelen servir de base para los procesos de evaluación⁵. Los criterios habituales del Comité de Asistencia para el Desarrollo de la OCDE son:

- **Pertinencia:** Medida en que los objetivos de la intervención son congruentes con los requisitos de los beneficiarios, las necesidades del país, las prioridades globales y las políticas de los asociados.
- **Eficacia:** Medida en que se lograron o se espera lograr los objetivos de la intervención, tomando en cuenta su importancia relativa.
- **Eficiencia:** Medida en que los recursos/insumos (fondos, especialización, tiempo, equipos, etc.) se han convertido económicamente en resultados.
- **Impacto:** Efectos de largo plazo positivos y negativos, primarios y secundarios, producidos directa o indirectamente por la intervención, intencionalmente o no.
- **Sostenibilidad:** Continuación de los beneficios de la intervención después de que haya cesado la principal asistencia para el desarrollo. Las intervenciones han de ser sostenibles desde una perspectiva ambiental y financiera. Cuando el énfasis no se sitúa en la ayuda externa, cabe definir la sostenibilidad como la capacidad de los principales interesados para sostener los beneficios de una intervención, una vez que se interrumpe la financiación de los donantes, con medidas que utilizan los recursos disponibles en la zona.

De acuerdo con el tipo de intervención y de evaluación a realizar, se pueden aplicar todos los criterios o bien se puede utilizar uno o un conjunto determinado de ellos. Si bien los criterios definidos anteriormente son los más utilizados, es importante aclarar que cada proceso de evaluación es diferente y tiene particularidades e intereses, por lo que se pueden incluir otros tipos de criterios según las necesidades de la evaluación. Algunos criterios adicionales pueden ser: coherencia, equidad, oportunidad, cobertura, accesibilidad, calidad, participación, igualdad, entre otros.

⁵ Recuperado de <http://www.oecd.org/dac/evaluation/daccriteriaforevaluatingdevelopmentassistance.htm>.

Como apoyo para identificar el tipo de evaluación a partir de las preguntas construidas en el paso anterior, en el **Anexo 2** se presenta una lista exhaustiva de preguntas de ejemplo.

Paso 9: ¿Cómo definir la metodología de evaluación?

La metodología de la evaluación es el corazón del diseño evaluativo. A partir del tipo de evaluación seleccionado (paso anterior), es necesario definir el diseño metodológico que permita alcanzar los objetivos postulados. En esencia, la metodología describe cómo se recolectará, procesará y analizará la información que permita responder a las preguntas y cumplir los objetivos que nos planteamos en la evaluación. La definición de la metodología responde a la cuestión: ¿cómo realizar la evaluación? ¿Cómo recolectar la información que requerimos para responder las preguntas de evaluación? ¿Cómo procesarla y analizar?

En primer lugar, es necesario aclarar que la metodología a utilizar estará en función del tipo de evaluación a realizar. Por ejemplo, las metodologías utilizadas por las evaluaciones que pretenden analizar la problemática y sus causalidades son totalmente diferentes a las metodologías que analizan la eficiencia de la gestión de los procesos durante la implementación.

En SINERGIA, por ejemplo, las metodologías de cada tipo de evaluación siguen los lineamientos presentados a continuación:

Cuadro 15. Lineamientos para cada tipo de evaluación

Tipo de evaluación	Lineamientos metodológicos
Operaciones	Se recoge información primaria y secundaria para reconstruir el mapa de procesos de la intervención, así como identificar los actores, sus responsabilidades y el tipo de relaciones que sostienen. A partir de esta información, identifica las barreras y los cuellos de botella en el flujo de las operaciones.
Institucional	A partir de la revisión de los procedimientos técnicos, administrativos y de gestión de la organización, y del análisis de las relaciones entre los niveles de gobierno (Nacional-Regional –Local), se establece un marco de referencia de la capacidad institucional, así como de las relaciones con otras instituciones y <i>stakeholders</i> .
Resultados	Recoge información primaria y secundaria para, primeramente, reconstruir la cadena de valor de la política y definir sus indicadores de producto y resultado. A partir de ésta información, realiza una descripción sobre los cambios generados por la intervención (sin determinar causalidad)
Impacto	Utiliza técnicas estadísticas y econométricas para cuantificar el impacto de un programa sobre un conjunto de resultados, lo cual exige determinar el efecto causal de la intervención. Dentro de las metodologías se incluyen desde métodos aleatorios como los experimentos hasta cuasi experimentales como el emparejamiento, diferencias en diferencias, variables instrumentales, regresiones discontinuas, entre otras.

Fuente: SINERGIA (2014).

Independientemente del tipo de evaluación a realizar, lo primero que debemos hacer es tener claridad sobre los lineamientos metodológicos que se utilizarán.

Generalmente, es posible utilizar diferentes herramientas metodológicas para llevar a cabo un mismo tipo de evaluación; la selección dependerá de los recursos financieros asignados a la evaluación, la disponibilidad de información, la forma de asignación de los beneficios, entre otros.

Posiblemente el caso más sencillo para evidenciar la posibilidad para utilizar diferentes herramientas metodológicas para una misma evaluación es la evaluación de impacto. Para cuantificar el impacto, debemos estimar cuánto de los resultados son estrictamente atribuibles a la intervención. Para esto, es necesario comparar lo que vemos hoy en día con lo que habría sucedido en ausencia de la intervención. Este es el principal reto de la evaluación de impacto ¿cuál sería la situación actual de la población beneficiaria si la intervención nunca se hubiera llevado a cabo? Dado que es imposible retroceder el tiempo y eliminar la intervención para ver la situación de los beneficiarios hoy en día, debemos utilizar técnicas estadísticas y/o econométricas que nos permitan construir un contrafactual.

Según el Banco Mundial (Gertler *et al.*, 2011), el contrafactual es lo que habría sido el resultado en ausencia de un programa. Para la estimación de éste, se recurre habitualmente a grupos de comparación (denominados también “grupos de control”). La identificación de esos grupos de comparación es el quid de cualquier evaluación de impacto, independientemente del programa que se evalúe. En pocas palabras, sin una estimación válida del contrafactual, no se puede conocer el impacto de un programa.

Como lo muestra el Cuadro 16, para estimar el contrafactual, es posible utilizar diferentes tipos de diseños metodológicos. Como se dijo anteriormente, la selección del instrumental dependerá de las reglas operativas de la intervención (sobre todo cómo se entregaron los apoyos), de la disponibilidad de información y de los recursos económicos asignados a la evaluación, entre otros.

Cuadro 16. Tipos de diseños metodológicos para evaluación

Diseño de evaluación	Características metodológicas
Experimental	<p><i>Implica la conformación de dos muestras:</i> un grupo que recibe la intervención o población beneficiaria (grupo experimental) y un grupo que no recibe la intervención (grupo de control). Estas sub-muestras se seleccionan antes de iniciarse la implementación de la intervención (en la situación de línea de base) y deben diferir solo en que la primera recibe los bienes o servicios de la intervención 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 la intervención. Se debe analizar únicamente una variable a la vez y mantener las otras constantes.</p>

	<p><i>Limitaciones:</i> 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). Adicionalmente, este tipo de diseño conlleva además dificultades éticas que derivan de aplicar intervenciones 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.</p>
Cuasi experimental	<p>En este tipo de diseño los miembros de los grupos experimental y control 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. Se efectúan mediciones en las líneas de base y de comparación, y luego se comparan las diferencias. Este tipo de diseño resulta útil cuando se desea evaluar un proyecto durante su operación.</p>
	<p><i>Limitaciones:</i> en términos estrictos, con este modelo no es posible aislar la totalidad de los efectos legítimamente atribuibles a una política, programa o proyecto (siempre existirá la posibilidad de captar efectos de otros factores).</p>
Antes-después (sin grupo de comparación)	<p>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.</p>
	<p><i>Limitaciones:</i> este diseño no permite eliminar el efecto del contexto y, por lo tanto, tampoco es posible determinar en qué medida los cambios registrados son atribuibles a la intervención.</p>
Sólo después con grupo de comparación	<p>Este modelo contrasta los resultados obtenidos en el grupo beneficiario de la intervención con los de un “grupo de comparación” que opera como testigo. Si bien los resultados obtenidos no tienen la solidez del diseño experimental, pueden proporcionar aproximaciones razonables.</p>
Solo “después” sin grupo de comparación	<p>Es el más débil de los diseños. 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.</p>

Fuente: Di Virgilio y Solano (2012:94).

La misma variedad de abordajes metodológicos se presenta en las evaluaciones de necesidades, consistencia, institucionales, resultados, eficiencia, etc. Es labor del responsable del diseño de la evaluación seleccionar el que mejor se ajuste a sus objetivos y disponibilidad de información y/o recursos.

Dadas las complejidades técnicas de éste tema, el análisis del diseño evaluativo escapa al objetivo y capacidades de este manual. Para mayor detalle, se recomienda ver Iválua (2009).

Paso 10: ¿Cómo definir el alcance de la evaluación?

Una vez definido el tipo de evaluación, y previo a definir la muestra y la estrategia de recolección de información, es necesario definir (literal de MIDEPLAN, 2017b:59):

- *Población*: son aquellos colectivos que se benefician directa o indirectamente de la intervención. Puede que, por cuestiones metodológicas, la evaluación solo considere a una porción de los beneficiarios. También, se deben tener en cuenta aquellos grupos que, aunque no hayan sido señalados como beneficiarios de la intervención, se ven afectados positiva o negativamente por ella.
- *Temporal*: corresponda al lapso de tiempo de la intervención que se considerará para la evaluación.
- *Geográfico*: se refiere a la ubicación geográfica (nacional, regional o local) de la población seleccionada.

El alcance permitirá seleccionar con exactitud los beneficiarios, el periodo de tiempo y los territorios en los cuales enfocaremos nuestra evaluación. En algunas ocasiones, la evaluación de una política no considera a todo el universo de beneficiarios ni todo el periodo de tiempo desde que la política está en ejecución. Por ejemplo, puede que los diseñadores de la evaluación quieran centrar el análisis en momentos específicos donde la política funcionó bajo ciertos procedimientos o a que quieran observar los resultados – impactos en poblaciones específicas o en territorios determinados.

Paso 11: ¿Cómo elaborar los términos de referencia?

Todos los insumos construidos en los pasos anteriores son formalizados en los términos de referencia (TdR). Los TdR es la hoja de ruta que establece con total precisión los antecedentes, objetivos, tareas concretas y resultados esperados de la evaluación, y su objetivo es “*definir el alcance y los requisitos de la evaluación, y servir de guía durante su ejecución*” (MIDEPLAN, 2017b:60). Asimismo, “*los TdR describen las expectativas que tiene el comitente con respecto a la evaluación, y en algunas ocasiones delimitan el proceso de análisis requerido*” (Stockmann, 2011:131). Generalmente, este tipo de documento menciona los objetivos, tareas y su distribución, las principales preguntas de evaluación, así como las expectativas de retroalimentación de los resultados por parte del evaluador. Por otro lado, los TdR también ofrecen información sobre el contexto de la licitación y la metodología que se espera o elementos del diseño de evaluación.

¿Desea conocer más en detalle cómo elaborar términos de referencia para una evaluación?

Le recomendamos consultar:

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo [CLAD] y Banco Mundial [BM]. (2009). Guía para la elaboración de Términos de Referencia orientados a la contratación de servicios de consultoría para la evaluación de programas y proyectos gubernamentales.

Idealmente, los TdR deben ser claros y detallados (MIDEPLAN, 2017b). Como lo muestra la **Figura 26**, los TdR deberían permitir que el lector no solo comprenda los objetivos, preguntas, metodologías propuestas y productos requeridos de la evaluación, sino que también tenga toda la información sobre el contexto, antecedentes y cadena causal de la intervención, de manera que comprenda las motivaciones que dieron lugar a la propuesta de evaluación.



Figura 26. Elementos básicos de los TdR

Fuente: MIDEPLAN (2017b:61).

En términos generales, los TdR incluyen la siguiente información⁶:

Cuadro 17. Información que debe incluir un TdR

I. Análisis de antecedentes.	a. Origen de la intervención. b. Definición legal y presupuestaria. c. Lineamientos de funcionamiento.
II. Descripción de la intervención.	a. Problema público a resolver. b. Cadena de valor de la intervención (a partir de teoría del cambio). c. Características y requisitos de los beneficiarios. d. Cobertura. e. Presupuesto operativo. f. Forma de operacionalización. g. Resultados alcanzados hasta el momento .
III. Servicio requerido.	a. Descripción del tipo de evaluación (necesidades, teórica, consistencia, procesos, resultados, impacto o eficiencia).
IV. Objetivos de la evaluación.	a. Objetivo general. b. Objetivos específicos (preguntas de evaluación).
V. Descripción del servicio (la evaluación).	a. Alcance temporal. b. Alcance geográfico. c. Ámbitos de análisis. d. Preguntas específicas que la evaluación debe responder.

⁶ Para más información acerca de TdR según CONEVAL (s.f.), consultar: https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Paginas/Normatividad/Terminos_de_Referencia_vigentes.aspx

VI. Propuesta de metodología a utilizar (para consideración del evaluador).	<ul style="list-style-type: none"> a. Diseño de la evaluación. b. Instrumentos para recopilación de datos. c. Enfoque para análisis e interpretación de datos.
VII. Actividades a realizar por el evaluador (entregables).	<ul style="list-style-type: none"> a. Validación de la descripción de la intervención: <ul style="list-style-type: none"> i. Objetivos. ii. Productos. iii. Población. iv. Cobertura. v. Presupuesto. vi. Etc. b. Plan de trabajo: análisis y contrapropuesta de: <ul style="list-style-type: none"> i. Objetivos de la evaluación. ii. Preguntas de evaluación. iii. Diseño de evaluación (metodología). iv. Estrategia de trabajo de campo. v. Instrumentos metodológicos a ser aplicados. vi. Métodos para recolección de información. vii. Procesamiento y sistematización de la información. c. Resultados y conclusiones. d. Propuestas de mejora (plan de implementación). e. Cronograma. f. Anexos.
VIII. Prestador del servicio.	<ul style="list-style-type: none"> a. Requisitos que debe cumplir la empresa consultora. b. Composición del equipo técnico de la empresa consultora (características de cada miembro). c. Metodología que se utilizará para la selección de la empresa consultora.
IX. Entregables.	
X. Forma de pago.	
XI. Confidencialidad.	
XII. Responsabilidades por vicios.	
XIII. Coordinación y supervisión.	
XIV. Conformidad.	
XV. Otras consideraciones.	

Fuente: elaboración propia.

Paso 12: Sigüientes pasos

Los términos de referencia representan la culminación de los procesos de preparación y diseño de una evaluación. Si los 12 pasos anteriores son llevados a cabo de manera rigurosa, en este punto se contará con una hoja de ruta que guiará claramente el proceso de implementación.

Independientemente de quién sea el encargado de implementar la evaluación, si en los pasos previos se aseguró la evaluabilidad de la política, se conformó adecuadamente el grupo coordinador de la evaluación, se caracterizaron los actores, se construyó la cadena de valor y se definieron los términos de referencia de la evaluación, los procesos siguientes deberían ser ágiles y expeditos.

Recuadro 1.

Es muy común que entes externos a la institucionalidad pública para la agricultura (organismos internacionales, otros departamentos o ministerios del Estado, organizaciones de la sociedad civil, u órganos de control interno) propongan evaluaciones de políticas agrícolas y establezcan (a priori) las condiciones para su preparación y diseño. Ante esta posibilidad, ¿Cómo valorar si la propuesta de evaluación es pertinente y de calidad?

Para hacer esta valoración, podemos utilizar estándares de evaluación. En términos generales, podemos definir un estándar de evaluación como un enunciado o fundamento que guía la acción del proceso de evaluación hacia su calidad, estableciendo una serie de principios con el fin de asegurar mayores cuotas de confiabilidad, utilidad, actuaciones ética y culturalmente más apropiadas, (MIDEPLAN, 2017b). En las últimas tres décadas se han establecido diversos marcos de referencia y estándares de evaluación, aprobados por asociaciones de evaluadores a nivel nacional o regional (como en el caso de Estados Unidos), o a nivel internacional (en organizaciones tales como la OECD). Organizaciones internacionales tales como bancos multilaterales, agencias de cooperación bilaterales, entre otros, suelen incluir una serie de estándares y principios en sus políticas de evaluación. Veamos el ejemplo del Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola (FIDA):

Pese a sus matices y diferencias, los estándares de evaluación vigentes en la actualidad suelen tener objetivos similares. En su mayoría buscan promover la profesionalización de la evaluación, mejorar la calidad de los procesos y productos de la evaluación, facilitar la comparabilidad de los resultados de una evaluación, profundizar la claridad en el valor agregado y el aprovechamiento de la evaluación por parte de los actores involucrados e incentivar el diálogo e interacción entre quienes solicitan, gestionan y ejecutan las evaluaciones (MIDEPLAN, 2017b:35). Para el caso de América Latina y el Caribe, pueden utilizarse los estándares de evaluación recomendados por la Red de seguimiento, evaluación y sistematización en América Latina y el Caribe (RELAC).

¿Desea conocer más propuestas de estándares de evaluación?

Se recomiendan dos fuentes de información en las que podrá acceder a los estándares elaborados por organismos internacionales y asociaciones nacionales e internacionales de evaluación más utilizados a nivel internacional:

1. Betterevaluation.org: <http://www.betterevaluation.org/en/C4D-Hub/Manage/Define-ethical-and-quality-evaluation-standards>
2. Grupo de Naciones Unidas para la Evaluación (UNEG): <http://www.unevaluation.org/document/detail/1914>

A continuación, se presentan los principales estándares de evaluación, los cuales pueden ser utilizados por su organización para determinar la solidez y calidad de una propuesta de evaluación elaborada por una entidad externa:

Cuadro 18. Estándares o principios de la evaluación

Estándar o principio	Descripción
Orientación hacia los usuarios	Los hallazgos, conclusiones y recomendaciones de una evaluación deben ser presentados de manera concisa, clara y alcanzable de forma tal que incidan en la toma de decisiones.

Calidad de los hallazgos	Los hallazgos deben basarse en la aplicación científica de una metodología y técnicas para el levantamiento y análisis de datos. Los hallazgos deben reflejar de manera aceptable, por un lado, la realidad descrita por los datos y los elementos de prueba registrados y, por el otro, la realidad de la intervención tal como la perciben los actores y beneficiarios. Asimismo, deberían aislarse los efectos de la intervención evaluada de los factores externos y de las restricciones del contexto.
Claridad de los informes	Los informes deben describir claramente la intervención que está siendo evaluada. Además, deben incluir el contexto, objetivos, procedimientos y hallazgos de la evaluación, de tal manera que se dé la información esencial en un formato de fácil lectura y comprensión. Es deseable que los informes sean breves y concisos.
Credibilidad	Los evaluadores deben ser calificados y competentes y no estar sometidos a intereses que puedan distorsionar el resultado. La credibilidad también estará determinada por el diseño metodológico utilizado en la evaluación (obtención y manejo de la información).
Participación y Transparencia	Las evaluaciones tienen que considerar las perspectivas y los intereses de los diversos actores de la intervención en todas las fases de la evaluación. Entre más participativo sea el proceso de evaluación en sus diferentes etapas, más éxito tendrá la evaluación. Se requiere de una comunicación transparente y oportuna con todos aquellos actores que estén involucrados en o afectados por la evaluación. La evaluación debe permitir la participación (en diversos niveles) de los diferentes actores, en las diferentes fases de planificación, programación y ejecución de la evaluación, de forma que se favorezca luego la utilidad de las recomendaciones y las acciones para ponerlas en práctica.
Accesibilidad de la información	La información generada por la evaluación debería hacerse accesible para los diversos actores, adaptando los canales y medios de información a las necesidades de cada uno de ellos.
Oportunidad	Las evaluaciones deben estar diseñadas y completadas de forma oportuna de manera que aseguren la utilidad de los hallazgos y de las recomendaciones, así como la comunicación de los resultados a las partes involucradas.
Utilidad	Las evaluaciones deben ser útiles para tomar decisiones basadas en evidencias. Las conclusiones deben estar argumentadas por hechos y análisis fácilmente identificables; por su parte las recomendaciones deben ofrecer orientaciones claras y concisas, de forma que puedan ser aplicables concretamente para los responsables de la intervención evaluada, para mejorar la gestión. De igual forma, las evaluaciones deben ser útiles para poder repensar el planteamiento de las problemáticas para las cuales fueron pensadas las intervenciones, de forma que se pueda medir si estas son sostenibles en el tiempo o si es necesario re pensar también la intervención misma.
Respuesta a interrogantes de evaluación	Las evaluaciones deben ofrecer respuesta a las preguntas de la evaluación de manera adecuada y satisfactoria.
Imparcialidad	Las evaluaciones deben proveer una valoración completa y justa de la información encontrada. Opiniones divergentes y conflictos de intereses deben ser discutidos abiertamente y honestamente, para que estos no comprometan los procesos y resultados de evaluación.
Viabilidad	Las evaluaciones deben contar con viabilidad política y técnica, de modo que no interfiera en el proceso propio de la intervención.

Protección de derechos de los actores involucrados	Las evaluaciones deben ser diseñadas y conducidas respetando y protegiendo los derechos y el bienestar de las personas involucradas; debe asegurarse que estas no sean lastimadas ni amenazadas.
Orientación al aprendizaje	Las evaluaciones deben permitir extraer lecciones aprendidas en relación no solo de aspectos metodológicos de la intervención (diseño, ejecución, resultados), sino también del proceso mismo de la evaluación, permitiendo incorporar conocimientos que favorezcan la mejora en la toma de decisiones y la gestión.
Responsabilidad en uso de recursos	Las evaluaciones deben rendir cuentas por todos los recursos empleados con base en los procesos y procedimientos establecidos en la normativa nacional.
Procedimientos sistemáticos y transparentes	Las evaluaciones deben aplicar procedimientos sistemáticos y transparentes (en cuanto a métodos y técnicas aplicadas para levantar y analizar información acerca del objeto del estudio), criterios definidos previamente a la ejecución del estudio evaluativo e información que garanticen su solidez, validez y fiabilidad para ser usadas como insumos en la toma de decisiones y en el mejoramiento de la gestión pública.

Fuente: MIDEPLAN (2017b:35).

Cuando su organización reciba una propuesta de evaluación previamente diseñada por un ente externo, usted puede utilizar algunos de estos estándares para hacer una valoración preliminar de la calidad de dicha propuesta. Si por diversas razones la evaluación se ejecuta y usted debe valorar la calidad de los hallazgos y recomendaciones de la evaluación, estos estándares también pueden ayudarle a realizar una valoración de estos.

Una vez que la institución cuente con TdR sólidos y suficientemente detallados, se puede iniciar con la fase de implementación de la evaluación, la cual consistirá en el desarrollo de las actividades por parte del equipo evaluador.

Durante la fase de implementación, el equipo evaluador desarrollará el encargo evaluativo (diseño → implementación → finalización) y el equipo técnico o autoridades políticas responsables del proceso ejercerán las labores de seguimiento y supervisión, con la finalidad de que la evaluación logre los objetivos deseados y el cumplimiento de estándares de calidad (MIDEPLAN, 2017b). En términos muy generales, los pasos de la fase de implementación se refieren a:

- **Validación y socialización del plan de trabajo:** El plan de trabajo es la hoja de ruta definida por el equipo evaluador o la firma contratada para ejecutar la evaluación. Lo ideal es que antes de que se entregue el Plan de Trabajo (PdT), se abra el espacio para el diálogo (mediante sesiones de trabajo tipo taller) entre los equipos responsables de la evaluación con el fin de garantizar una comprensión compartida de los objetivos, preguntas, alcance y expectativas de la evaluación, así como de los productos a generar y las líneas de comunicación y coordinación a seguir.
- **Supervisión del trabajo de campo:** La supervisión de la evaluación tiene como propósito garantizar que la ejecución se lleve a cabo de acuerdo con lo establecido en el contrato de consultoría (SINERGIA, 2014). En el desarrollo de esta actividad es clave utilizar los informes de avance y los productos que

presente el equipo o la firma consultora responsable de la ejecutar la evaluación, así como los términos de referencia y el contrato de consultoría. Tal y como establece MIDEPLAN, la sistematización y análisis de información generados en el trabajo de campo por parte del equipo evaluador para responder a las preguntas de evaluación, son los insumos que originan el Informe de Evaluación. Estos informes -en su versión preliminar y posteriormente final- *“serán los productos que deben entregarse al ente que demanda la evaluación, para su respectiva aprobación”* (MIDEPLAN, 2017:66).

- **Validación de los informes:** Este último paso consiste en *“evaluar las condiciones técnicas de los productos y certificar que su contenido se ajuste a los acuerdos celebrados en el contrato”* (SINERGIA, 2014:45). Para MIEDPLAN, la valoración del informe de evaluación es un paso esencial en el proceso, ya que los actores involucrados tienen la posibilidad de retroalimentarlo. Este paso se puede operacionalizar de distintas maneras, como talleres o sesiones de trabajo conjuntas y lo importante es que se desarrolle en un ambiente reflexivo y con carácter altamente constructivo de cara a potenciar la calidad y uso de los resultados de la evaluación.

Una vez finalizada la implementación, se pasa a la fase de uso de la evaluación. Cuando utilizamos el término “uso de la evaluación”, se hace referencia a distintas formas y motivaciones para utilizar los recursos, la información generada, el proceso y los resultados de una evaluación. No remite únicamente al uso del “Informe de Evaluación”, que es uno de los productos típicos del proceso de evaluación, sino a distintos recursos, espacios, procesos y tipos de información generada a lo largo de una evaluación.

Una de las autoras que destaca en el tema del uso de la evaluación es Carol Weiss (Cardozo, 2015). Weiss señala cuatro condiciones para propiciar lo que ella denomina el uso instrumental de la evaluación:

- 1) Las evaluaciones deben contener conclusiones que no sean controvertidas ni provoquen conflictos de interés al interior de las organizaciones.
- 2) Las recomendaciones que se realicen deben encontrarse dentro de las atribuciones del programa y no provocar grandes rupturas en su funcionamiento.
- 3) Se debe mantener el ambiente del programa relativamente estable.
- 4) Se debe aprovechar el momento por el que pasa el programa (si está en crisis y no se sabe cómo mejorarlo, esto puede favorecer la utilización de la evaluación).

Patton (2008), por su parte, asegura que además de los productos generados, la evaluación genera impactos positivos gracias a las vivencias de la gente y de las organizaciones como consecuencia de estar involucradas en un proceso de evaluación. Por lo anterior, este autor propone 17 pasos para favorecer un enfoque de evaluación centrado en el uso, los cuales van desde la planeación del trabajo de

evaluación hasta la metaevaluación, incluyendo varios pasos especialmente dirigidos a incrementar las posibilidades de uso de la evaluación como: explicar las controversias e implicaciones metodológicas para negociar los métodos con los usuarios potenciales, aumentar la credibilidad de los hallazgos a obtener y consecuentemente su uso, simular las consecuencias de la utilización de los resultados para facilitar su implementación, metaevaluar el uso efectivo y el aprendizaje realizado, entre otros (Cardozo, 2015)⁷.

⁷ Más detalle en: https://www.betterevaluation.org/en/plan/approach/utilization_focused_evaluation

4. REFERENCIAS

- AEVAL (Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios). 2010. Fundamentos de evaluación de políticas públicas. Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid, España.
- Bracho, T. 2010. Políticas públicas basadas en evidencia: La política pública como acción informada y objeto de investigación. Fondo de Cultura Económica, México.
- Cardozo, M. 2015. Estado del arte de la evaluación de políticas y programas públicos en México. *STUDIA POLITICÆ* 34:135-162. Disponible en <http://revistas.bibdigital.ucc.edu.ar/ojs/index.php/Prueba2/article/viewFile/1011/850>.
- CEPAL (Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe). S.f. Acerca de Evaluación de políticas y programas públicos (en línea). Disponible en <https://www.cepal.org/es/temas/evaluacion-de-politicas-y-programas/acerca-evaluacion-politicas-programas-publicos>.
- Chavarría, H; Sáenz, J; Arias, J; Edgar Cruz. 2017. Buenas prácticas y lecciones aprendidas en el seguimiento, el monitoreo y la evaluación de políticas para la agricultura (en línea). IICA, San José, Costa Rica. Disponible en <http://repositorio.iica.int/bitstream/11324/2501/1/BVE17028591e.pdf>.
- Chavarría, H. 2018. Guía para formular políticas públicas para la agricultura con criterios de evaluabilidad (en línea). IICA, San José, Costa Rica. Disponible en **FALTA LINK**
- CONEVAL (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social). 2007. Lineamientos generales para la evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal (en línea). México; 28 mar. Disponible en <https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/NME/Paginas/LineamientosGenerales.aspx>.
- CONEVAL (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social). s.f. Evaluación de la Política Social (en línea, sitio web). México. Disponible en https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/MDE/Paginas/Diagnostico_Programas_Nuevos.aspx.
- DAFP (Departamento Administrativo de la Función Pública). 2012. Guía para la Construcción de Indicadores de Gestión (en línea). Bogotá, Colombia. Disponible en <http://www.funcionpublica.gov.co/documents/418537/506911/1595.pdf/6c897f03-9b26-4e10-85a7-789c9e54f5a3>.
- Di Virgilio, M; Solano, R. 2012. Monitoreo y evaluación de políticas, programas y proyectos sociales. Buenos Aires, Argentina, CIPPEC-UNICEF.

Gertler, P; Martínez, S; Premand, P; Rawlings, L; Vermeersch, C. 2011. La evaluación de impacto en la práctica (en línea). Banco Mundial. Disponible en http://siteresources.worldbank.org/INTHDOFFICE/Resources/IEP_SPANISH_FINAL_110628.pdf.

IFAD (International Fund for Agricultural Development). 2015. Evaluation Manual: Independent Office of Evaluation of IFAD. Ed. 2. IFAD, Roma, Italia.

INEC (Instituto Nacional de Estadística y Censos). 2014. Política para la divulgación de las estadísticas y la entrega de microdatos del Instituto Nacional de Estadística y Censos (en línea). San José, Costa Rica. Disponible en http://www.inec.go.cr/sites/default/files/documentos-biblioteca_virtual/pu01politica_divulg.pdf.

Ivàlua. 2009. Colección Ivàlua de guías prácticas sobre evaluación de políticas públicas. Barcelona, España.

J-PAL. 2014. Herramientas de Evaluación de Impacto e Innovación Social (en línea). Ryan Cooper: Power Point, 23 abr. – 14 may. Santiago, Chile. Disponible en [https://www.povertyactionlab.org/sites/default/files/2.Tipos_de_evaluaci%C3%B3n_\(R.Cooper\)_0.pdf](https://www.povertyactionlab.org/sites/default/files/2.Tipos_de_evaluaci%C3%B3n_(R.Cooper)_0.pdf).

MAEC (Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación de España). 2007. Manual de gestión de evaluaciones de la cooperación española. Madrid, España.

Merino, M. 2007. La evaluabilidad: de instrumento de gestión a herramienta estratégica en la evaluación de políticas públicas (en línea). AEVAL, Madrid, España. Disponible en http://www.aeval.es/export/sites/aeval/comun/pdf/papeles_evaluacion/Papeles_de_Evaluacion_nx7.pdf.

MIDEPLAN (Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica). 2017a. Guía de evaluabilidad: Orientaciones metodológicas para la evaluabilidad de intervenciones públicas (en línea). Área de Evaluación y Seguimiento del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. San José, Costa Rica. Disponible en <https://www.mideplan.go.cr/component/content/article?id=1809>.

MIDEPLAN (Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica). 2017b. Manual de evaluación para intervenciones públicas (en línea). Área de Evaluación y Seguimiento del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. San José, Costa Rica. Disponible en <https://www.mideplan.go.cr/component/content/article?id=1809>.

Nichols, R; Mackinnon, A. 2014. Planificando el cambio: usando una teoría del cambio para guiar la planificación y la evaluación (en línea). GrantCraft. Disponible en http://www.grantcraft.org/assets/content/resources/theory_translated.pdf.

Ortiz, A; Rivero, G. 2007. Desmitificando la Teoría del Cambio (en línea). PACT. Disponible en

- http://www.rootchange.org/about_us/resources/publications/DemistificandolaTeoriadeCambio.pdf.
- Patton, M. 2008. Utilization-focused Evaluation. 4 ed. Estados Unidos de América, SAGE. 667 p.
- Programa EUROSOCIAL. 2015. Manual de Buenas Prácticas en la Sistematización de la Evaluación de Políticas Públicas: Experiencias de América Latina. Documento de Trabajo nº 29, Serie: Buenas Prácticas. Madrid, España.
- Ramírez, R. 2017. Un marco decisional en evaluación y comunicación: resumen de investigación-acción (en línea). Comunicación y Ciudadanía Digital 6(1):23-44. Disponible en <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5924626>.
- Ramírez, R; Brodhead, D. 2013. Las Evaluaciones Orientadas al Uso: Guía para Evaluadores. Southbound, Penang.
- Reeler, D. 2005, A Theory of Social Change and Implications for Practice, Planning, Monitoring and Evaluation. Cape Town, Sudáfrica.
- Retolaza, I. 2010. Teoría del Cambio: Un enfoque de pensamiento-acción para navegar en la complejidad de los procesos de cambio social (en línea). HIVOS, PNUD. Disponible en http://xarxanet.org/sites/default/files/pnud-hivos-guia_teoría_de_cambio.pdf.
- Retolaza, I. 2013. ¿Cuál es el propósito de una Teoría de Cambio? Una nota de reflexión de la comunidad de acción-aprendizaje de la TdC de Hivos (en línea). Disponible en http://www.theoryofchange.nl/sites/default/files/resource/nota_de_reflexio_1_cual_es_el_proposito_de_una_teoría_de_cambio.pdf.
- Rogers, P. 2014. La teoría del cambio, Síntesis metodológicas: evaluación de impacto n.º 2 (en línea). Centro de Investigaciones de UNICEF, Florencia, Italia.
- SAGARPA (Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación). S.f. ¿Qué hacemos? (en línea, sitio web). México. Disponible en <https://www.gob.mx/sagarpa/que-hacemos>.
- Segura, K. 2012. Políticas Nacionales Basadas en Evidencia: Significado e Implicaciones. OEA. Washington, D.C; 9 al 11 may. 2012.
- SINERGIA (Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados). 2014. Guía Metodológica para el Seguimiento y la Evaluación a Políticas Públicas (en línea). DNP (Departamento Nacional de Planificación). Colombia. Disponible en <https://sinergia.dnp.gov.co/Paginas/Internas/Seguimiento/Metodolog%C3%ADas.aspx>.
- Stockmann, R. 2011. Manual de evaluación: una guía práctica de conocimientos. Editorial UCR, San José, Costa Rica.

- Stockmann, R; Meyer, W. 2016. Evaluación: una introducción teórico-metodológica. Editorial UCR, San José, Costa Rica.
- Trujillo, L. 2017. Desafíos y oportunidades en torno a la evaluación de políticas públicas para la agricultura. SINERGIA: Power Point; 10 ago. Perú.
- UNEG (Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas). 2016. Normas y estándares de evaluación. Nueva York, Estados Unidos de América.
- Wholey, J. 2010. Chapter Four: Exploratory evaluation. Handbook of Practical Program Evaluation. Jossey-Bass, San Francisco, Estados Unidos de América. p. 81-99.

5. ANEXOS

Anexo 1. Pasos para realizar un análisis de evaluabilidad

Organización	Pasos para realizar análisis de evaluabilidad
FIDA	<ol style="list-style-type: none"> 1. Identificar la intervención a evaluar 2. Definir límites y resultados esperados del estudio de evaluabilidad 3. Identificar recursos disponibles para la evaluación 4. Revisión de la documentación disponible 5. Verificar compromiso con las partes interesadas 6. Definir preguntas de evaluación que preocupan a las partes interesadas 7. Valorar posibles diseños de evaluación
Agencia de Evaluación de la Calidad de España	<ol style="list-style-type: none"> 1. Revisar la calidad de conceptualización del programa (diseño, objetivos, necesidades de la población beneficiaria) 2. Examinar la lógica de intervención de abajo hacia arriba (desde las acciones hasta lo objetivos) 3. Verificar la existencia y accesibilidad de información (en cantidad y calidad) 4. Informar sobre la implicación y disposición del equipo gestor valorando sus resistencias y colaboración 5. Analizar la dotación de recursos para a evaluación 6. Crear un clima favorable entre “evaluadores” y “evaluados”
CONEVAL México	<ol style="list-style-type: none"> 1. Antes de planear la evaluación de impacto se plasme en un documento la existencia de estos elementos. 2. Este documento debe ser presentado por la dependencia o institución a cargo del programa y será analizado por el CONEVAL. 3. Dicho documento no deberá sobrepasar las diez cuartillas con interlineado sencillo. 4. A partir del análisis de este documento se emitirá una opinión sobre la factibilidad de llevar a cabo la evaluación de impacto, o en su defecto realizar otro tipo de evaluación de seguimiento de resultados. 5. El documento debe contener: <ol style="list-style-type: none"> a. Antecedentes del programa (describir el surgimiento del programa, definición del problema que pretende solucionar, describir el tipo de beneficio que el programa otorga y cuáles han sido sus variantes a lo largo del tiempo) b. Diseño de la intervención (describir el área de atención del programa, la población objetivo, cobertura, mecanismos de focalización, selección de beneficiarios directos, tipos de apoyos) c. Objetivos de la evaluación (Descripción de las razones para realizar la evaluación de impacto, señalar cuáles son los objetivos generales y específicos de la evaluación, presentar las interrogantes que se quiere responder) d. Información disponible (describir el tipo de información con la que se cuenta sobre beneficiarios y no beneficiarios antes de la implementación del programa, durante la aplicación del programa o al finalizar, mencionar si el programa recaba esta información con encuestas propias y de qué tipo son (transversales o longitudinales) o si es posible tener información de otras fuentes) e. Metodología aplicable (proponer el método más factible para la construcción del contrafactual. Los métodos se pueden dividir en dos grupos: experimental y cuasiexperimental)

Fuentes: Merino (2007), CONEVAL (s.f), IFAD 2015.

Anexo 2. Inventario de las preguntas de evaluación

Rubro	Preguntas
-------	-----------

Necesidad de la intervención	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Cuál es la naturaleza y la magnitud del problema que queremos mitigar? • ¿Cuáles son las previsiones de futuro respecto a la naturaleza y la magnitud del problema? • ¿Cuáles son las características de la población que tiene el problema? • ¿Qué otros problemas tiene la población objetivo? • ¿Qué necesidades concretas tiene la población objetivo? • ¿Qué servicios pueden satisfacer estas necesidades? • ¿Qué frecuencia y duración del servicio necesitan? • ¿Qué se necesita para poder proporcionar este servicio?
Diseño de la intervención	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Cuáles son los objetivos del programa y cómo se espera que los logre? • ¿Las hipótesis del modelo son realistas? • ¿La teoría es coherente con el conocimiento existente? • ¿Cuál es la mejor forma de proporcionar el servicio previsto? • ¿Qué recursos son necesarios y apropiados para implantar el programa? • ¿Los criterios de selección de los participantes son los adecuados para cubrir la población objetivo del programa?
Implementación / Proceso	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Se han conseguido los objetivos operativos? • ¿Las actividades son coherentes con los objetivos del programa? • ¿Los servicios previstos se proporcionan a la población prevista? • ¿Hay alguna parte de la población objetivo a la cual no llega el programa? • Una vez en el programa, ¿los beneficios completan el ciclo del servicio? • ¿Los clientes están satisfechos con el servicio? • ¿Las funciones administrativas, organizativas y de personal se gestionan adecuadamente?
Impacto	<ul style="list-style-type: none"> • ¿El programa consigue sus objetivos? • ¿El problema o la situación que se quería arreglar ha mejorado? • ¿Los impactos se mantienen con el tiempo? • ¿Tiene el programa efectos colaterales (positivos o negativos) sobre los beneficiarios o sobre la sociedad? • ¿Los impactos varían según el tipo de beneficiario o según el lugar, el tipo de operador u otro componente del programa?
Eficiencia	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Se utilizan los recursos de forma eficiente? • ¿Es razonable el coste en relación con la magnitud de los impactos obtenidos? • ¿Existen maneras alternativas de conseguir impactos similares con un coste más bajo?

Fuente: Ivàlua (2009).